



Инициатива „Правосъдие за всеки“

Justice for All Initiative

<http://pravosadiezavseki.com>

[pravosadiezavseki@gmail.com](mailto:pravosadiezavseki@gmail.com)

+359 2 981 07 06

**С Т А Н О В И Щ Е**  
**на УС на Инициатива**  
**„Правосъдие за Всеки“**

по внесения  
Законопроект за изменение и  
допълнение на Конституцията  
от 166-ма народни представители  
с вх.номер:  
49-354-01-83/28.07.2023г.

Уважаеми народни представители,

Инициатива „Правосъдие за всеки“ има своята позиция по отношение на съдебната реформа чрез конституционни и законови изменения от септември 2015 г., когато внесохме в 43-то ОНС нашите седем идеи за съдебна реформа с подписите на над четири хиляди български граждани. През юли 2020 г. представихме публично и нашите обновени „Шест идеи за законови и конституционни промени за постигане на радикална и ефективна съдебна реформа“, които и до днес се дискутират в Обществото, а някои от тях залегнаха и в предизборинет програми за няколко поредни народни събрания на поне три политически партии и коалиции.

Представяме нашето становище в този смисъл и с оглед очертания вече дневен ред на настоящето ОНС, което включва разглеждане, обсъждане и гласуване на законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на република България, което ще бъде четвърто поред в глава шеста „Съдебна власт“. Нито едно от тези приети изменения обаче не касаеше структурата на Прокуратурата и правомощията на Главния прокурор, което едва с настоящия проект се поставя за пръв път на обсъждане, с оглед препоръките на Венецианската комисия към Съвета на Европа и осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България от 2009 – 2010г.

В този смисъл, представеният за обсъждане и гласуване законопроект за изменение и допълнение на КРБ съдържа необходимите текстове, които да решат поне частично проблема с безконтролната еднолична власт на Главния прокурор в централизираната и йерархична система на Прокуратурата и прекомерното му и непропорционално влияние във Висшия Съдебен съвет /ВСС/, както и силната политизация и намеса на Народното събрание в дейността на административния и кадрови висш орган на Съдебната власт, изразено чрез парламентарната квота, която формира половината му избираем състав. Проектът съдържа и засилени гаранции за защита на конституционно

установените права на гражданите, като се предвижда въвеждането на индивидуалната конституционна жалба, което също е препоръка от години на Европейската комисия и ВК. Нашето становище, както и предложения, с които сме запознавали голяма част от народните представители -вносители на проекта касае само предложенията в глава „Съдебна власт“ и за индивидуалната конституционна жалба, като няма да вземем отношение по другите предложения и спорни въпроси в проекта. Становището ни е, че така предложените текстове в глава „Съдебна власт“ са от компетентността на ОНС, като спорният момент е единствено относно премахването на Пленума на ВСС, като общ орган за решаване на въпроси, които касаят самоуправлението и на двете съставни части на Съдебната власт – Съд и Прокуратура.

**В този смисъл, становището на УС на „Правосъдие за всеки“ е, че така внесенният законопроект следва да бъде подкрепен за първо гласуване, като смисъл и обхват, като се развие разширен дебат по всеки от предложените текстове за второ четене, за което е удачно и да се даде удължен срок за предложения от минимум три седмици.**

**Конкретно по предложенията за промени становището ни е следното:**

**1. Прокуратура, статут и правомощия на Главния прокурор:**

В чл. 126, ал. 1 е предложена промяна, която съответства очевидно на смисъла, вложен от конституционния законодател, а именно: Структурата на Прокуратурата да следва тази на съдилищата, които разглеждат наказателни дела, което отговоря на функциите и отговорностите на Прокуратурата като държавно обвинение. Така се избягва възможния дуализъм за тълкуване на тази норма и отнасянето ѝ примерно към структурата на административните съдилища, което би било нелогично.

Предложената промяна в чл.126, ал.2 е противоречива и двусмислена, и следва този текст да бъде внимателно разгледан и прецизиран от законодателя за второ гласуване! Отпадането на надзора за законност върху дейността на всички прокурори е правилно, понеже досегашния модел на практика води до абсолютна йерархия и единоначалие в Прокуратурата по Съветския модел на наказателното правосъдие от 30-ти години на миналия век и наподобява отпадналата функция на „прегледа по реда на надзора“. Такава намеса на главния прокурор извън системата на наказателно правораздаване е нелогична и влияе недупостимо на разделението на властите, както и в гражданското правораздаване. От друга страна следва да има ограничено приложение на функции по надзора за законност досежно дела, касаещи принудителни медицински мерки и запрещение, домашно насилие и противообществени прояви на малолетни

и непълнолетни лица, но той може да бъде и правомощие на ръководителя на Върховна касационна прокуратура, а не на главния прокурор.

В проекта е предвидено главният прокурор да бъде и ръководител на Върховната прокуратура, като не се уточнява, че това е само Върховна Касационна прокуратура, но същото може да се изведе по аналогия от предходната ал.1, където е предвидено, че структурата на Прокуратурата е съответна на тази на наказателните съдилища. По този начин обаче Главният прокурор би съвместил отново в своята институционална фигура огромни правомощия и прекомерно силно влияние в системата на Прокуратурата, доколкото ще се яви като инстанционен контрол на петте апелативни прокуратури, като ще запази и правото си да издава методически указания, макар и по правила за издаването им, определени от Прокурорския съвет, които ще бъдат задължителни за всички прокуратури в страната. По този начин ще съвместява две ръководни длъжности в Прокуратурата и ще бъде едноличен орган на йерархична власт в системата, а така няма да се постигне декларираната цел за частична децентрализация на Прокуратурата.

От ИПВ продължаваме да държим на нашето мотивирано становище, представяно в две НС досега, че фигурата на Главния прокурор следва да отпадне изцяло, като така и ще се постигне съответствие с нормата на чл. 126, ал.1, че структурата на Прокуратурата следва тази на съдилищата, които разглеждат наказателни дела. Главен съдия няма, не следва да има и Главен прокурор като едноличен орган със собствена компетентност в работата на Прокуратурата! Всички негови правомощия, извън годишните доклади за дейността на Прокуратурата, подаването на конституционни жалби и участието му в Прокурорския съвет /без да го председателства/, могат да се съвместят във фигурата на ръководителя на ВКП, а същият не следва да е негов заместник, т.к. представлява и ръководи най – висшата прокурорска инстанция! Ако това не се приеме, то считаме, че не е удачно главният прокурор да издава еднолично методически указания и да бъде ръководител на ВКП, както и да ръководи заседанията на Прокурорския съвет, понеже това реално ще увеличи правомощията и влиянието му, вместо да ги ограничи и постави под парламентарен контрол!

**Относно методическите указания:** В така представения проект за изменения на КРБ изрично е записано, че Прокурорският съвет ще определя общи методически правила за общо методическо ръководство върху дейността на прокуратурите. При този общ запис, за който липсват мотиви, се подразбира, че Прокурорският съвет ще определя правилата за съставяне на методически указания, които обаче следва да бъдат издавани от ръководителя на Върховната прокуратура, като

последна инстанция в системата на прокуратурите, тоест от главния прокурор, който съгласно новата редакция на чл.126, ал.2 ще е и ръководител на тази прокуратура. По този начин ще се запази неговата функция по издаване на методически указания по приложението на Закона, които ще касаят всички прокуратури, но поне се гарантира, че това няма да са указания по конкретни дела и ще са еднакви за всички прокуратури във всички съдебни райони, което е съществена крачка в правилната посока.

**2. Мандати: Чл.129 – 130б:** Приветстваме предложението за намаляване мандата на Главния прокурор и председателите на ВКС и ВАС от седем на пет години, което е идея на ИПВ от септември 2015г. **Категорично не приемаме обаче предложението за право на повторни мандати на т.нар. „тримата големи“ в Съдебната власт, което не е подкрепено с мотиви и е с неясен автор.** Тук явно целта е да бъде подсигуран с втори мандат един от тях, а именно председателят на ВАС, чийто седемгодишен мандат изтича след една година, но текстът може да се ползва и от бъдещия главен прокурор за два мандата с обща продължителност от десет години. Няма рогично обяснение и практически смисъл от тази промяна, която, ако бъде приета, ще доведе е още по- силно капсулиране и единочалие в Прокуратурата и до разширяване на практики на непрозрачно правосъдие във върховните съдилища, което ще наруши принципите на Върховенство на Правото, установени с Конституцията. Не е имало досега от над 30 години право на повторни мандати на висшите административни ръководители и напълно необяснимо е вредно да се въвеждат на този етап!

Чл.130 В След промените в първоначалния проект се предвижда Главният прокурор да ръководи заседанията на новия Прокурорски съвет, а министърът на Правосъдието да участва в заседанията му само със съвещателен глас. Това би довело отново до капсулиране дейността на този съвет под шапката на Главния прокурор, който ще определя дневния му ред и ще дава насоките на дебата, а министърът на правосъдието, който в момента председателства заседанията на Пленума на ВСС ще бъде фигура статист, като няма да има възможността да възразява успешно на главния прокурор, когато се засягат значими интереси на правосъдието. Отново напомняме, че официално обявената цел на вносителите е ограничаване, а не разширяване властта и влиянието на главния прокурор! За нас участието на министъра на Правосъдието с право на глас и като председателстващ заседанията на Прокурорския съвет, както бе в предварителния проект, е съвсем логично и дори наложително с оглед на недопускането на доминираща роля на Главния прокурор в него!

**3. ИЗБОР на Главен прокурор:** Предвиденият в проекта избор на главен прокурор от Прокурорския съвет при съотношение на парламентарната квота две към едно спрямо професионалната /6:3/ предполага на практика политически избор на ръководителя на държавното обвинение,

понеже ПК се избира от НС с квалифицирано мнозинство от 160 гласа, като е предвидено номинациите да се правят от народните представители, а това при липсата на падащо мнозинство за избора, ако 160 гласа не бъдат постигнати, означава, че ще има политически договорки поне между три парламентарни групи за избора, тоест същият ще е явно политически. Така всъщност излиза, че главният прокурор ще бъде избран от управляващото в този парламент мнозинство, дори и всички членове от професионалната квота да са гласували против. Проблемите с „политическата фигура“ и роля на главните прокурори по време на Прехода ясно показва, че не е в полза на независимата работа на Прокуратурата, ефективното правосъдие и върховенството на Правото. По принцип и при заложеното участие като председателстващ и на самия главен прокурор в избора това често ще предпоставя неговото сигурно преизбиране на поста /при право на повторен мандат/ или самият той да определи наследника си в договорка с партиите, излъчили членовете на парламентарната квота, както вече се случи при избора на Иван Гешев по писмено предложение на предшественика му Сотир Цацаров. Това би довело до още по-голяма капсулация и политизация в работата на Прокуратурата, доколкото главният прокурор се предвижда стане и ръководител на Върховната прокуратура!

**Нашето становище е, че в интерес на провеждането на наказателната политика на държавата, което няма как да се случи без независимо и ефективно обвинение, главният прокурор следва да се избира от Пленума или в съвместно заседание на двата съвета, ако Пленумът отпадне,** за да се даде възможност и на съдиите от професионалната квота и евентуално адвокатурата, ако в ПК има нейни представители, които добре познават работата на главния прокурор или други прокурори или следовател, кандидати за поста. Прокуратурата е страна в процеса, а не арбитър, и логиката е в парламентарната република и трите власти да имат участие в този избор, още повече при наличието на правомощие на министъра на Правосъдието да номинира кандидат за поста. Така ще се подчертае и разликата в статута на т.нар. „трима големи“ в Съдебната власт, като не се приравнява административният ръководител на страна в процеса с тази на административните ръководители на Съда, който се явява арбитър на споровете и е фактическият носител на правосъдието.

В тази хипотеза президентски указ по назначаването на главния прокурор и председателите на ВКС и ВАС, в условия на обвързана компетентност, би имал смисъл само, ако същият е със стопиращи функции и процедурата следва да започне отначало и винаги с възможност за нови номинации, в противен случай същият би бил ритуален и безпредметен.

4. **Пленум на ВСС:** По принцип, по повод Пленума на ВСС, позицията ни е, че за да не се рискува отмяно от Конституционния съд на текста за неговото премахване поради противоречие с Решение N: 3 по к.д. N: 2/2022г. на КС, което би довело и до нови промени, за да се съобразят правните последици от евентуално отменително решение в приетите текстове от ОНС за правомощията на двата съвета – Съдийски и Прокурорски. Мислим също така, че има и въпроси, като Съдебната карта, общия бюджет на Съдебната власт и сградният фонд на съдебните палати, които е добре да останат от обща компетентност на Пленума и е трудно да бъдат напълно отделени в два съвета.

5. **Мандати и процедура за избор на членове на парламентарната квота:** Мандатът на двата съвета предлагаме да бъде намален от пет на три години, без право на повторен следващ мандат, което ще осигури по – голямо текучество на съдии и прокурори от професионалните квоти.

**Подкрепяме предложението в Проекта за членове на Съвета да не могат да бъдат избирани действащи магистрати, чийто избор следва да става само от професионалните квоти.** Становището ни е, че право на предложения за членове на парламентарната квота в двата съвета трябва да имат гражданските организации с правна насоченост, академичната общност и Адвокатурата, като тези кандидатури да минат ведно с останалите на задължителното събеседване за професионални качества и нравствен интегритет. **Мислим за удачно това събеседване да се проведе от комисия в смесен състав,** в която освен народните представители от Правната комисия да учасват и представители на правни и съсловни неправителствени организации, като СЮБ и ВадвС.

6. **Инспекторат на Съдебната власт, чл.132а:** С така предложения модел на изцяло нова контролна институция с огромни правомощия относно проверката на магистратите за неправдтвен интегритет и спазване на закона, която да е не е помощен към ВСС, като избора на глави инспектор членовете ѝ с квалифицирано мнозинство от 2/3 от народните представители, се създава на практика нов тежко бюрократичен орган, който ще се съставя чрез политически договорки и ще има право на повторен мандат, като в него фактически ще се пенсионират магистрати, поради което и няма да имат притеснения от последващото си завръщане в системата. Законът делегация за реда, условията и начина на избор на главния инспектор и десетимата инспектори дава широко поле за преценка на всеки състав на Народното събрание на какви критерии и условия следва да отговорят кандидатите, включително относно изискуемия юридически стаж, а това също може да доведе до избор на политичесдки удобни за съответното мнозинство лица. Становището ни е, че Инспекторатът следва да остане орган към ВСС, да се намали мандатът от пет на четири години и да не се допускат два последователни мандата за членовете му, за



да не се позволи капсулирането му и превръщането му в изборително работещ бюрократичен орган, обслужващ нечии интереси за много дълъг период от време!

#### **7. Индивидуална Конституционна жалба, чл. 150, ал.6 и ал.7**

„Правосъдие за всеки“ принципно подкрепяме и приветстваме въвеждането както на индивидуалната конституционна жалба, така и на възможността долу инстанционните съдилища да сезират пряко КС (§14, ал. 6 и 7 от ЗИД на КРБ Вх. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.).

Намираме, обаче, че текстът на предложената ал. 7:

*„Гражданите и юридическите лица могат да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон при условия и ред, определени в закона и в правилника на Конституционния съд.“* се нуждае от определено прецизиране.

Конкретно, намираме, че **индивидуалната конституционна жалба следва да бъде обвързана с наличието на предпоставки, разписани още на конституционно ниво.**

Такива предпоставки следва да бъдат

- 1) субсидиарност спрямо предвидената за долу инстанционните съдилища възможност да сезират КС и
- 2) наличие на правен интерес на жалбоподателите

##### 7.1 По отношение на субсидиарността:

Считаме, че с оглед гарантирането на достъпа до КС и произнасянето му в разумни за гражданите и юридическите лица срокове, индивидуалната конституционна жалба следва да бъде достъпна само ако няма друг начин за сезиране на Конституционния съд, примерно не са налице възможностите за сезиране на КС в хода на производство пред долу инстанционен съд. С други думи, индивидуалната жалба следва да е недопустима, когато искането за установяването на твърдяната противоконституционност може да бъде отправено до Конституционния съд в хода на производство пред редовните съдилища.

##### 7.2 По отношение на правния интерес:

Считаме, че индивидуалното искане за установяване на противоконституционност следва да е обвързано с конкретен правен интерес на жалбоподателя. Това означава, че само адресатите на дадена разпоредба могат да бъдат пряко засегнати и съответно



Инициатива „Правосъдие за всеки“

Justice for All Initiative

<http://pravosadiezavseki.com>

[pravosadiezavseki@gmail.com](mailto:pravosadiezavseki@gmail.com)

+359 2 981 07 06

конституционно гарантираните им права – пряко накърнени от нея. Наличието на правен интерес у заявителя ще бъде налице само ако естеството и степента на накърняване са ясно определени от самата разпоредба и накърняването на конституционно гарантираните им права е не просто потенциално, а действително, т. е. разпоредбата би имала правни последици за жалбоподателя, както към момента на подаването на жалбата пред КС, така и към момента на постановяване на неговото решение. Тук уредбата ще бъде в Закона, така че част от коменатрите ни са и препратка към него.

8. **Ново предложение**, което бе налично в предварително обсъждания конституционен проект, но отпадна без никакви мотиви във внесения от народните представители:

**Чл.120, ал.2 да придобие следната редакция: „ Не подлежи на ограничаване обжалването на административни актове, с които се засягат права и свободи на гражданите, уредени в Конституцията, в правото на Европейския съюз, както и в международни договори, по които република България е страна.“**

Предлагаме същото на законодателната инициатива на народните представители за предложението между първо и второ четене на проекта.

02.10.2023 г.

С уважение

адв. Велислав Величков –  
председател на сдружение  
„Правосъдие за всеки“