

**ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ
НА КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

(Обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 2003 г.,

изм. и доп., ДВ. бр.18 от 2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр.78 от 26.09.2006 г. - Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г., изм. и доп. ДВ. бр.100 от 2015г.)

§1. Чл. 3 се изменя така:

„Чл. 3. (1) Българската държавност се основава на ценностите на просвещението, духовността, свободата и равноправието, въплътени в идеите и делото на светите братя Кирил и Методий и техните ученици, на Апостола на българската свобода Васил Левски и на възрожденските будители и революционери.

(2) В утвърждаване на тези ценности образованието, науката и културата и опазването на културно-историческото наследство са стратегически национални приоритети.

(3) Официалният език в републиката е българският. Държавата гарантира и насърчава неговото опазване.

(4) Всички исторически установени в България културни традиции са неразделна част от националното ни културно богатство.

§2. Създава се чл. 91б:

„Чл. 91б. Изборът на членове на независими регулаторни и контролни органи се осъществява при спазване на най-малко следните изисквания: ясни критерии за избираемост на кандидатите, публично предложение и изслушване на кандидатите, разумен срок за внасяне на предложения, за обсъждане и изслушване на кандидатите, предвиждане на възможност за представители на обществеността да дават становища и да наблюдават процеса, ограничаване на броя на последователните мандати.“

§ 3. В чл. 99 се правят следните изменения и допълнения:

1. Алинея 5 се изменя така:

„(5) Ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът назначава правителството в оставка за служебно правителство. Служебното правителство подпомага организацията на изборите и осигурява нормалното осъществяване на административните функции. Президентът разпуска Народното събрание и насрочва нови избори. Датата на изборите за ново Народно събрание е до 1 месец след датата на прекратяване на пълномощията на предишното.“

§ 4. Чл.126 се изменя така:

„Чл. 126. (1) Структурата на прокуратурите е в съответствие с тази на съдилищата, които разглеждат наказателни дела.

(2) Главният прокурор е административен ръководител на върховната прокуратура.“

§ 5. В чл. 127 се правят следните изменения:

1. Точка 5 се изменя така:

„5. в случаите, определени със закон, участва в граждански и административни дела за защита на правата и законните интереси на малолетни и непълнолетни лица и за защита на значим обществен интерес на лица, които се нуждаят от закрила.“

2. Точка 6 се отменя.

§ 6. Членове 129 - 130в се изменят така:

„Чл. 129. (1) Съдиите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет.

(2) Председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд се назначават и освобождават от Висшия съдебен съвет за срок от пет години без право на повторно назначаване. За председател на Върховния касационен съд и за председател на Върховния административен съд могат да бъдат предложени и назначени само действащи в съответния съд съдии.

(3) Съдиите стават несменяеми с решение на Висшия съдебен съвет след навършване на тригодишен стаж и след атестиране. Те се освобождават от длъжност само при:

1. навършване на 65-годишна възраст;
2. подаване на оставка;
3. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;
4. трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година;
5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

(4) Придобитата несменяемост се възстановява при следващо заемане на длъжността съдия в случаите на освобождаване по ал. 3, т. 2 и 4.

(5) Председателите на съдилищата се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат.

Чл. 130. (1) Висшият съдебен съвет се състои от 15 членове и включва председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд, които са негови членове по право, осем членове, избирани пряко от съдиите от различните нива на съдилищата, и петима членове, избирани от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители.

(2) За членове на Висшия съдебен съвет, които не са негови членове по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж.

(3) Народното събрание не може да избира за членове лица, които заемат длъжността на съдия, прокурор или следовател към момента на избора. Представители на обществеността и на професионалните организации могат да дават становища за кандидатите и да наблюдават процеса.

(4) Мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет е четири години. Те не могат да бъдат преизбрани веднага след изтичане на този срок. Избраните за членове на Висшия съдебен съвет съдии продължават да осъществяват по време на мандата своите съдебни функции при съобразяване на тяхната натовареност.

(5) Мандатът на избран член на Висшия съдебен съвет се прекратява при:

1. подаване на оставка;
2. влязъл в сила съдебен акт за извършено престъпление;
3. трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година;
4. дисциплинарно освобождаване от длъжност или лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност.

(6) При прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет на негово място се избира друг от съответната квота, който довършва мандата.

Чл. 130а. (1) Висшият съдебен съвет:

1. назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите;
2. назначава и освобождава председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд;
3. назначава и освобождава председателите на съдилищата;
4. прави периодични атестации на съдиите и на председателите на съдилищата и решава въпросите за придобиване и възстановяване на несменяемост;
5. налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите и на председателите на съдилищата;
6. решава въпроси за организацията на дейността на съдилищата;
7. приема проекта на бюджета на системата на съдилищата;

8. приема решение за прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет при условията на чл. 130, ал. 5;

9. организира квалификацията на съдиите;

10. осъществява и други правомощия, определени със закон.

(2) Висшият съдебен съвет се председателства от председателя на Върховния касационен съд, а в негово отсъствие от председателя на Върховния административен съд. Министърът на правосъдието и главният инспектор могат да присъстват на заседанията, като не участват в гласуването.

Чл. 130б. (1) Главният прокурор се назначава и освобождава от Прокурорския съвет за срок от пет години без право на повторно назначаване.

(2) Предложения за кандидатури за главен прокурор могат да правят не по-малко от трима от членовете на Прокурорския съвет, както и министърът на правосъдието.

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

Чл. 130в. (1) Прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Прокурорския съвет.

(2) Прокурорският съвет се състои от 10 членове и включва по право главния прокурор, двама членове, избирани пряко от прокурорите, един, избран пряко от следователите и шест членове, избрани от Народното събрание с мнозинство две трети от всички народни представители.

(3) За членове на Прокурорския съвет, които не са негови членове по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж.

(3) Народното събрание не може да избира за членове лица, които заемат длъжността на прокурори или следователи към момента на избора. Представители на обществеността и на професионалните организации могат да дават становища за кандидатите и да наблюдават процеса.

(4) Мандатът на изборните членове на Прокурорския съвет е четири години. Те не могат да бъдат преизбрани веднага след изтичане на този срок. Техният мандат се прекратява на основанията по чл. 130, ал. 5.

(5) Прокурорският съвет:

1. назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност прокурорите и следователите;

2. назначава и освобождава главния прокурор;

3. назначава и освобождава от длъжност административните ръководители на прокуратурите;

4. приема правила за общо методическо ръководство върху дейността на прокуратурите;

5. прави периодични атестации на прокурорите и следователите и на административните ръководители на прокуратурите и решава въпроси за придобиване и възстановяване на несменяемост;

6. налага дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност прокурорите и следователите и на административните ръководители;

7. решава въпроси за организацията на системата на прокуратурите;

8. приема проекта на бюджета на системата на прокуратурите;

9. приема решение за прекратяване на мандата на избран член на Прокурорския съвет при условията на чл. 130, ал. 5;

10. организира квалификацията на прокурорите и следователите;

11. осъществява и други правомощия, определени със закон.

(6) Заседанията на Прокурорския съвет се председателстват от министъра на правосъдието.

(7) Административните ръководители на прокуратурите се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат.

(8) Прокурорите и следователите стават несменяеми с решение на Прокурорския съвет след навършване на тригодишен стаж и след атестиране. Те се освобождават от длъжност само при условията на чл. 129, ал. 3.“

§ 7. Създава се нов чл. 131:

„Чл. 131. Министърът на правосъдието:

1. може да предлага кандидат за главен прокурор при открита процедура по избор на такъв;

2. може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на прокурори и следователи;

3. може да прави предложения за освобождаване от длъжност на съдии;

4. предлага проект на бюджет на системата на съдилищата и проект на бюджет на системата на прокуратурата и ги внася съответно във Висшия съдебен съвет и в Прокурорския съвет;

5. управлява недвижимите имоти на съдебната власт, съгласувано с Висшия съдебен съвет и Прокурорския съвет.“

§ 8. В чл.139 се правят следните изменения и допълнения:

1. Създава се нова ал. 2:

„(2) Кметът на община може да бъде преизбран на същата длъжност само за още един мандат.“

2. Сегашната ал. 2 става ал. 3.

§ 9. В чл. 150 се правят следните изменения и допълнения

1. В ал.1 след думите “Върховния касационен съд” запетаята се заличава, поставя се съюзът “и”, а след думите “Върховния административен съд” се поставя точка и думите „и главния прокурор“ се

заличават.

2. Създават се ал. 5, 6 и 7:

„(5) Главният прокурор може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

(6) Всеки съд може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, приложим по конкретно дело. В този случай, съдът спира производството по делото до произнасянето на Конституционния съд.

(7) Всеки гражданин може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават негови права и свободи. Условието и редът за упражняване на това право се уреждат в закон и в правилника на Конституционния съд.“

§10. В наименованието на глава десета след “столица” се поставя запетая и се добавя изречението “национален празник”.

§11. Създава се чл. 170:

Чл“. 170. (1) Националният празник на Република България е 24 май - Ден на българското слово, просвета и култура, и на кирилицата.

(2) Другите официални празници се уреждат със закон.”

Преходна разпоредба

§12. В тримесечен срок от влизането в сила на този закон се провежда избор на Висш съдебен съвет, Прокурорски съвет и главен прокурор.

МОТИВИ

КЪМ

ЗАКОНА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1. Утвърждаване и укрепване на българската държавност

Принципите на доброто управление предполагат държавните институции да имат висока степен легитимност и доверие от страна на гражданите. Укрепването на националната конституционна и културна идентичност е предпоставка за запазване на легитимността на националните институции в контекста на задълбочаващия се процес на европейска интеграция. Като истински обществен договор на нацията, конституцията съдържа харта на ценностите, които имат интегриращо действие в едно плуралистично общество.

С предлаганата промяна на чл. 3 се акцентира върху историческото и ценностно измерение на формирането на българската държавност, което е включващо и приобщаващо по отношение на всички български граждани. Българската държавност се дефинира като основана на ценностите на просвещението, духовността, свободата и равноправието, възплътени в идеите и делото на светите братя Кирил и Методий и техните ученици, на Апостола на българската свобода Васил Левски и на възрожденските будители и революционери. В утвърждаване на тези ценности образованието, науката и културата и опазването на културно-историческото наследство са стратегически национални приоритети. Като естествено продължение на тази идентичност препотвърждава конституционното положение, че официалният език в републиката е българският като се създава и ясно задължение за държавата да гарантира и насърчава неговото опазване.

Приобщаващият характер на българската държавност намира израз във възприетото положение, че всички исторически установени в България културни традиции са неразделна част от националното ни културно богатство.

С цел укрепване на българската държавност и идентичност се предлага националният празник на Република България да е 24 май - Ден на българското слово, просвета и култура, и на кирилицата.

2. Укрепване независимостта на съда чрез структурна реформа на Висшия съдебен съвет

В законопроекта се предлага структурна реформа на Висшия съдебен съвет (ВСС), която да гарантира независимо и справедливо правосъдие като ВСС остава административен и кадрови орган само за съдиите. Предлага се:

- Редуциране на *парламентарната квота* във ВСС до *една трета от състава* (5 члена) от 15-членен орган. Осем членове следва да се избират *пряко* от съдиите като представляват различните нива на съдебната система (районно, окръжно, апелативно, върховно), а председателите на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС) са членове по право. ВСС се председателства от председателя на ВКС, а в негово отсъствие – от председателя на ВАС. Ограничава възможността действащи прокурори и следователи да бъдат избирани за членове на органа от квотата на парламента.
- Председателите на ВКС и ВАС да се предлагат от *общите събрания на съдиите на двете съдилища* и да са *действащи съдии в съответния съд* към момента на избора. Мандатът на председателите се намалява на 5 години.
 - С цел укрепване на съдийската независимост е възприето, че председателите на ВКС и ВАС се назначават и освобождават директно от ВСС без участието на президента.

С предлаганите промени (в чл. 129, чл. 130 и чл. 130а от Конституцията) се укрепва независимостта на съдиите, които получават възможност за реално самоуправление в един реконструиран Висш съдебен съвет при зачитане на публичия интерес. По този начин се изпълняват стандарти за независимо администриране на съдебната власт, установени от Венецианската комисия на Съвета на Европа (*Становище № 855/2016; Становище № 816/2015; Изследване № 403/2006*) и в юриспруденцията на Съда на ЕС (*Commission v. Poland*). За да се ограничи директното

политическо влияние, членовете на ВСС, избрани от парламентарната квота, *не трябва да са действащи политици* (народни представители), а да са по същество *гражданска/ обществена квота* (представители на академичните среди, изтъкнати юристи от практиката, представители на професионални юридически или правозащитни организации).

3. Реформа на прокуратурата, гарантираща нейната отчетност пред обществото

В законопроекта се правят следните промени в структурата на прокуратурата:

- Главният прокурор да се назначава от Прокурорския съвет по инициатива на министъра на правосъдието или на трима членове на Прокурорския съвет.
- Намаляване мандата на главния прокурор на *5 години*.
- Въвеждане на елемент на децентрализация на структурата на прокуратурата чрез промяна на чл. 126 от Конституцията.
- Прокурорският съвет осъществява основните кариерните и дисциплинарните правомощия по отношение на прокурорите в състав 10 членове – 3 члена, избирани пряко от прокурорите; 6 члена, избрани от парламента (представители на различни юридически професии и организации), главният прокурор по право, а министърът на правосъдието може да участва в заседанията без право на глас. Ограничава се възможността действащи прокурори и следователи да бъдат избирани за членове на органа от квотата на парламента.
- Създава се специален механизъм за разследване на главния прокурор - за извършено престъпление от общ характер, главният прокурор се разследва и обвинението се поддържа пред съда от специален прокурор, който е заемал длъжността съдия в наказателна колегия на върховно или апелативно ниво до момента на назначаването; процедурата за назначаване се

определя със закон.

- Ограничаване на функциите на прокуратурата само до функции в рамките на наказателния процес – *отпадане на общия надзор за законност* по отношение актове и действия на държавните органи.

Със законопроекта се създават гаранции, че прокуратурата ще бъде институция, защитаваща обществения интерес, публично отчетна и отговорна, а не репресивен инструмент срещу бизнес и политически опоненти. Създаването на самостоятелен Прокурорски съвет, доминиран от представителите на парламентарната (обществената) квота, е гаранция срещу концентрацията на власт в институцията на главния прокурор, вкл. и по отношение на кариерните и дисциплинарните правомощия спрямо прокурорите.

Въвеждат се реални механизми за търсене на отговорност и отчетност по отношение на главния прокурор – чрез намаляване на мандата на 5 години, чрез процедурата за назначаване от Прокурорския съвет по инициатива на трима членове на Прокурорския съвет и на министъра на правосъдието след публично изслушване.

Въвежда се и процедура за независимо разследване на главния прокурор в съответствие с решението на Европейския съд по правата на човека от 2009 г. *Колеви с/у България*.

Фокусирането на прокуратурата само върху функциите в наказателния процес следва да ограничи възможностите за произволно упражняване на властта и да повиши ефективността на държавното обвинение.

Предложените промени съответстват на стандарти и препоръки на Венецианската комисия (*Изследване № 494/2008; Становище № 855/2016; Становище № 968/2019*), както и на юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека (дело *Колеви с/у България*).

4. Регулиране функциите на служебното правителство

Институтът на служебното правителство е предвиден в Конституцията като изключение от парламентарния модел на управление, тъй като то се назначава с указ от президента и не носи солидарна

политическа отговорност пред парламента. Конституционната логика на този институт е за кратък период от време в ситуация на парламентарна криза да осигури непрекъсваемост в упражняването на функциите на изпълнителната власт като в същото време сваля политическото напрежение и доведе до успокояване на политическата обстановка.

Служебното правителство подлежи на парламентарен контрол чрез въпроси и питания на народните представители. Практиката на упражняване на функциите от служебните правителства показва, че те упражняват всички правомощия на Министерския съвет по глава пета от Конституцията, макар и за ограничен период от време. Последователните парламентарни кризи от 2021-2023 г., довели до назначаване на няколко поредни служебни правителства, поставят въпроса за обема на упражняваните правомощия. Логиката на парламентарното управление изисква служебното правителство, което няма същата демократична легитимност като избраното от парламента, да се ограничава до вземането на неотложни решения като основно правомощие е свързано с организацията и осигуряването на изборния процес и с осигуряване на нормалното функциониране на администрацията. Решения по стратегически въпроси на вътрешната и външната политика, промяната на ключови ръководни позиции в администрацията, предлагане на ново законодателство, което цялостно преурежда дадена материя, би трябвало да останат извън действията на служебното правителство, поради ограничената му демократична легитимност. В този контекст липсата на развита парламентарна традиция и на утвърдени конвенции за въздържане от стратегически решения и действия на служебното правителство изисква въвеждането на ясни конституционни стандарти.

Следва да се има предвид, че в сравнителен конституционен аспект в условията на парламентарно управление преобладаващо е възприет модела, при който правителството в оставка изпълнява функциите си до провеждане на предсрочни парламентарни избори. В ограничен брой модели има формат на назначаване на самостоятелно служебно правителство с конституционно определен премиер, заемащ висша публична длъжност в независим държавен орган, така че да не се допуска пълна дискреция на президента при назначаване (напр. в Гърция за служебен премиер се назначава председателя на Върховния съд, председателя на Върховния административен съд или председателя на Сметната палата).

За да се въведат конституционни стандарти за упражняване на функциите на служебното правителство, както и да се преодолеят

ограниченията на демократичния дефицит, се предлага за служебно правителство да се назначава правителството в оставка, както и да се ограничи на конституционно ниво обхватът на упражняваните от него правомощия. По този начин се запазва изначалната връзка на правителството с парламента и по-голямата степен на представителност, която това правителство има в сравнение с назначеното еднолично от президента служебно правителство.

Предлага се да се ограничи до един месец периода, в който страната е без действащ парламент в случай на предсрочни избори. Въвежда правилото президентът да определя датата за предсрочните избори и след това да разпуска парламента като датата на провеждане на предсрочните избори да е до 1 месец след предсрочното прекратяване на пълномощията на Народното събрание.

5. Допълнителни гаранции за правата на гражданите

В законопроекта се предлага въвеждането на нови институти в защитата на конституционните права и свободи на гражданите:

- Със законопроекта се въвежда пряка *индивидуална конституционна жалба*, осигуряваща граждански контрол върху дейността на парламента, така че приеманите закони да не нарушават конституционните права на гражданите;
- Създаване на възможност долуинстанционните съдилища да сезират пряко КС относно конституционността на закон, приложим по конкретно дело – форма на конкретен конституционен контрол, който допълва възможността за индивидуална конституционна жалба, както и укрепва независимостта на всеки съд;
- Конкретните основания за допустимост ще бъдат уредени в специален закон.

Българският конституционен модел следва да предвиди възможност за адекватна защита на конституционните права и свободи на гражданите от противоконституционните актове на Народното събрание. Българският модел на конституционно правосъдие, макар и изграден въз основа на европейския централизиран модел, е изключение от него, доколкото не урежда възможност гражданите пряко да сезират КС, както и не допуска

долуинстанционните съдилища да го сезират пряко във връзка с установяване противоконституционност на приложим закон по висящо съдебно производство. Във втората хипотеза ситуацията е парадоксална, защото всеки съд (съдия) по конкретно дело може да се обърне към Съда на ЕС с искане за произнасяне с преюдициално заключение във връзка с тълкуването и прилагането на европейското право, а не може пряко да се обърне към националната конституционна юрисдикция.

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 КС (изменение в чл. 150 от Конституцията).

По отношение на *индивидуалната конституционна жалба* следва да се предвидят адекватни *филтри*, които да гарантират, че КС ще разглежда наистина значими въпроси и няма да се допусне необосновано забавяне поради претоварване на съда. Тази реформа следва да е съпътствана с организационно, кадрово и ресурсно подсилване на КС като администрация. Филтрите могат да бъдат:

- *Предмет* – жалбите се допускат, когато със закон се нарушават конституционните права и свободи на гражданите;
- *Липса на установена съдебна практика* – КС не се е произнасял с решение по съответните разпоредби от закона по инициатива на други субекти.

6. Прозрачен избор на независими регулаторни и контролни органи

В законопроекта се предлага конституционализация на основните етапи на процедурата за избор на членове на независими регулаторни и контролни органи. Процедурата се осъществява при спазване на най-малко следните изисквания: публично номиниране и изслушване на кандидатите, ясни критерии за избираемост на кандидатите, предвиждане на възможност за представители на обществеността и на професионални организации да дават становища и да наблюдават процеса, ограничаване на броя на последователните мандати.

Този подход ще гарантира прозрачност и легитимност на процеса по номиниране и избор на членовете, което ще ограничи политизацията на процеса и ще повиши доверието в органите.

7. Ограничаване на броя на мандатите на кметовете на общини

Предлага се да се ограничи възможността кмет за община да бъде избран за неограничен брой мандати. Предвижда се да се въведе правило кметът на община може да бъде преизбран на същата длъжност само за още един мандат. По този начин се създават допълнителни гаранции за демократична отчетност на кметовете и се ограничава възможността за злоупотреби с власт, в случаите на десетилетно упражняване на функциите.