

FRI-2B.313-1-L -09

**PERSONS NEEDING PROTECTION ACCORDING TO THE
CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA (IN THE CONTEXT
OF THE DRAFT CONSTITUTIONAL AMENDMENT OF 2023)**

Assoc. prof. Zornitsa Yordanova, PhD

Department of Public Law, Law Faculty,

“Angel Kanchev” University of Ruse

Phone: 082 888-758

E-mail: ziordanova@uni-ruse.bg

Abstract: *The paper treats a proposed amendment in the Constitution of the Republic of Bulgaria concerning the functions of the Prosecution office. According to it, the competences of the prosecutors to take part in civil and administrative suits shall be diminished and limited only to the protection of the rights and legal interests of minors, juveniles and for the defense of significant public interest of persons needing protection. The author criticizes this and suggests a correction in the proposed text.*

Keywords: *Constitution, special protection, Prosecution office*

JEL Code: K38

Настоящият доклад представлява критика на внесенния в 49-тото Народно събрание (НС) Законопроект за изменение и допълнение в Конституцията на Република България (КРБ) със сигнатура 49-354-01-83/28.07.2023 г. конкретно в частта, касаеща ограничаване правомощията на прокуратурата. Съгласно настоящата редакция на чл. 127 КРБ¹⁸ Прокуратурата на Република България следи за спазване на законността, като: ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; може да извършва разследване; привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер; упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки; предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове; в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела. Предложението за изменение на посочената разпоредба (параграф 9 от законопроекта) е в смисъл правомощието на прокурорите да предприемат действия за отмяна на незаконосъобразни актове да отпадне, а участието на прокуратурата в граждански и административни дела да се сведе само до случаите, определени със закон, в които това е нужно 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 закрила¹⁹. Т.е. една от целите на конституционната ревизия е да се ограничат възможностите на прокуратурата извън наказателните производства, като освен необходимостта участието на прокурор да е предвидено в закон вече ще се изисква това участие да обслужва конкретно правата и законните интереси на малолетни, непълнолетни или нуждаещи се от закрила лица. Доколко това ограничение е уместно е предмет на анализ в настоящия доклад, който представя конституционното понятие за закрила и лица, нуждаещи се или получаващи особена закрила от държавата.

„Закрила” съгласно Българския тълковен речник означава защита, покровителство, грижа за някого²⁰. Това понятие е не само разговорно, то се съдържа и в законодателството, някои закони го съдържат още в наименованията си²¹. То не е чуждо и на Основния закон.

¹⁸ Вж. <https://www.parliament.bg/bg/const>

¹⁹ Внесенният на 28.07.2023 г. законопроект за изменение и допълнение на Конституцията и движението му в НС са достъпни тук: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/165057>

²⁰ Вж. Български тълковен речник (четвърто издание). София: Наука и изкуство, 2008, с. 249.

²¹ Закон за закрила на детето, Закон за закрила и развитие на културата и т.н.

Действащата Конституция на Република България от 1991 г. употребява думата „закрила” и нейни производни в девет текста:

- **Чл. 14** - Семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото.

- **Чл. 19, ал. 3** - Инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона.

- **Чл. 21, ал. 1** - Земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото.

- **Чл. 25, ал. 5** - Българските граждани, пребиваващи в чужбина, са под закрилата на Република България.

- **Чл. 47, ал. 2** - Жената майка се ползва от особената закрила на държавата, която ѝ осигурява платен отпуск преди и след раждане, безплатна акушерска помощ, облекчаване на труда и други социални помощи.

- **Чл. 47, ал. 4** - Децата, останали без грижата на близките си, се намират под особената закрила на държавата и обществото.

- **Чл. 51, ал. 3** - Старите хора, които нямат близки и не могат да се издържат от своето имущество, както и лицата с физически и психически увреждания, се намират под особена закрила на държавата и обществото.

- **Чл. 52, ал. 3** - Държавата закриля здравето на гражданите и насърчава развитието на спорта и туризма.

- **Чл. 54, ал. 3** - Изобретателските, авторските и сродните на тях права се закрилят от закона.

Видно от тези текстове, изключвайки закрилата на материални и нематериални ценности като здравето, земята, правата върху парично оценени обекти и стопанската дейност, Конституцията предвижда категории лица, които имат нужда от специална, „особена” закрила от страна на държавата. Съгласно цитираните по-горе текстове, това са следните групи физически лица (понятието в смисъла на специфична грижа не е относимо към организациите):

1. Деца - съгласно чл. 2 от Закона за закрила на детето²² дете е всяко физическо лице до навършване на 18-годишна възраст. Т.е. понятието „деца” се свързва с ненавършилите гражданско пълнолетие, а именно малолетни и непълнолетни - първата хипотеза, в която дори след евентуалното приемане на предложените промени в Конституцията на РБ би било възможно участието на прокурор в граждански и административни дела. Т.е. в тази насока правомощията на прокуратурата вероятно няма да претърпят значителна промяна. Понятието за семейство се разбира като обхващащо съпрузите и ненавършилите пълнолетие техни деца. Особена закрила съгласно КРБ държавата и обществото следва да предоставят на **децата, належащи се извън семейство** - тези, останали без грижата на близките си (чл. 47, ал. 4 КРБ).

2. Майки – както чл. 14 КРБ, визиращ майчинството, така и чл. 47, ал. 2 предвиждат специална закрила на жените, на които предстои или вече са станали майки. Както и при децата, и тук специалната закрила е дължима както от държавата, така и от обществото като цяло, доколкото майчинството е ценност от първостепенна важност с оглед запазването и възпроизводството на нацията. За жените-майки необходимата грижа е конституционализирана чрез посочването на определени форми на защита: платен отпуск преди и след раждане, безплатна акушерска помощ, облекчаване на труда, социални помощи. В какви законови рамки и практически параметри се осъществява тази закрила е предмет на отделно изследване, което би излязло извън конституционноправната проблематика, затова няма да бъде разисквано в настоящия доклад.

3. Особена закрила от страна на държавата и обществото следва да получават и „старите хора”, но само тези от тях, които нямат близки и не могат да се издържат от своето имущество.

²² <https://lex.bg/laws/ldoc/2134925825> (достъпен на 27.10.2023 г.)

4. Лицата с увреждания – относно техните права е приет Законът за хората с увреждания²³. Съгласно § 1 от Допълнителната разпоредба на закона, "хора с увреждания" са лица с физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществения живот²⁴.

5. Българи зад граница – и за тях КРБ предвижда, че се ползват от закрилата на държавата. Относно техните права е приет специален закон – Закон за българите, живеещи извън Република България²⁵. Независимо от това, съгласно чл. 26 КРБ гражданите на Република България, където и да се намират, имат всички права и задължения по Конституция.

Следователно, Конституцията не предвижда еднаква закрила за всички граждани на страната, а степенува задълженията на държавата и обществото да я предоставят съобразно личните особености и качества на лицата.

В тази насока е уместно да бъде припомнено Решение № 14 от 10.11.1992 г. по конституционно дело № 14/1992 г. на Конституционния съд на РБ за тълкуване разпоредбата на чл. 6, ал. 2 КРБ. Съгласно мотивите на Съда, равенството на всички граждани пред закона е основен принцип на всяко демократично общество. Равенството е посочено като общочовешка ценност още в Преамбюла на КРБ наред със свободата, мира, хуманизма, справедливостта и търпимостта. В чл. 6, ал. 2 равенството на гражданите пред закона е формулирано като конституционен принцип, стоящ в основата на гражданското общество и държавата, който е общ за цялата правна система, база за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност. Равенството пред закона е формулирано и като основно право на гражданите, а в редица конституционни разпоредби е конкретизирано спрямо определени права и свободи (чл. 19, ал. 2, чл. 46, ал. 2, чл. 47, ал. 3, чл. 119, ал. 3, чл. 121, ал. 1 и др). КС приема, че равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона (в широкия смисъл – пред всички нормативни актове, адресирани до тях) и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. За да гарантира приложението на този принцип, чл. 6, ал. 2 посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране - раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Така Конституцията изрично забранява посочените социални признаци да служат като основания за ограничение на правата или за създаване на привилегии. Ограничаване на правата и предоставяне на точно определени привилегии на основание на други социални признаци Конституцията не изключва, въпреки че според КС по обхват изброяването в чл. 6, ал. 2 е толкова широко, че извън неговите предели остават малко и редки случаи²⁶. Всъщност, с днешна дата Законът за защита от дискриминация съдържа и други признаци – чл. 4, ал. 1 забранява всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който РБ е страна. Така че, с оглед развитието на

²³ <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137189213> (достъпен на 27.10.2023 г.)

²⁴ Законът дава дефиниция и на понятието „хора с трайни увреждания“ – това са лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществения живот, и на които медицинската експертиза е установила вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност 50 и над 50 на сто.

²⁵ <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134916612> (достъпен на 27.10.2023 г.)

²⁶ Така съгласно чл. 26, ал. 2 чужденците, които пребивават в Република България, имат всички права и задължения по Конституция с изключение на правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват българско гражданство. Съгласно чл. 65, ал. 1 за народен представител може да бъде избран български гражданин, който няма друго гражданство. Според чл. 93, ал. 2 за президент може да бъде избран български гражданин по рождение...Т.е. КС отбелязва, че ограничаване на правата по признака гражданство е изрично предвидено в Конституцията.

човечеството, в тази си част мотивите на КС от преди повече от 30 г. са донякъде загубили актуалност. Същевременно Съдът отчита, че в някои случаи КРБ предвижда предоставяне на специфични права на някои категории лица, и сочи като пример децата, останали без грижата на близките си (чл. 47, ал. 4), както и лицата с физически и психически увреждания, за които държавата създава условия за осъществяване правото на труд, докато за другите граждани държавата само се грижи за създаване условия за осъществяването му (чл. 48). КС заключава, че Конституцията допуска ограничения на правата и предоставяне на привилегии на определени социални групи, но само когато се касае за обществено необходими ограничения или привилегии на определени групи граждани при запазване приоритета на принципа за равенство пред закона. Точното и изчерпателно посочване на социалните признаци, които са основание за недопускане на ограничения в правата или привилегии, е гаранция срещу необосновано разширяване на основанията. Поначало привилегиите са нарушения на принципа на равнопоставеност и в една правова държава те трябва да се смятат предварително изключени. В определени случаи обаче привилегиите, които Конституцията допуска, са обществено необходими и социално оправдани. Те се създават „за преодоляване на съществуващо неравенство с цел да се стигне до желаното постулирано равенство”. Съдът сочи като примери предвидената в чл. 47, ал. 4 и чл. 51, ал. 3 особена закрила на държавата и обществото за децата, останали без грижата на близките си, за старите хора, които нямат близки и не могат да се издържат от своето имущество, както и за лицата с физически и психически увреждания. Според КС **„привилегиите, които се предоставят на тези граждани, са компенсаторни блага с оглед неизгодното социално положение, в което са изпаднали”**²⁷. В чл. 6, ал. 2 Конституцията е посочила изчерпателно социалните признаци за недопускане на ограничения на правата или за предоставяне на привилегии. Допускането на привилегии по тези признаци според КС е нарушение на конституционния принцип за равенство на всички граждани пред закона.

Диспозитивът на решението на КС гласи: 1. Равенството на всички граждани пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията означава равенство пред всички нормативни актове. 2. Социалните признаци за недопускане ограничения на правата или предоставяне на привилегии са посочени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията изчерпателно. 3. Привилегии, основани на посочените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията социални признаци, са нарушения на принципа за равенство на всички граждани пред закона.

Изложеното поставя въпроса дали предложеното изменение в Конституцията не представлява и предоставяне на допълнителна привилегия на съответните категории лица (за чиито права впрочем и понастоящем прокуратурата следи²⁸). Личното ми мнение е, че приемането на подобен текст би ограничило прокуратурата на РБ и би я поставило в ролята на омбудсман, който защитава лични права и законни интереси на конкретни групи граждани, а не в орган, който има за конституционно предназначение (чл. 127 КРБ) да следи за спазване на законността по принцип²⁹. В тази връзка заслужава подкрепа изразената от д-р Васил Петров позиция в статията „Съдията: Не отнемайте на Прокуратурата правото да протестира незаконни административни актове”. Според Петров първият недостатък на предложената промяна в КРБ е, че дава право на прокуратурата да участва в граждански и административни дела, в които обикновеният законодател би й позволил, но не и да ги образува, т.е. не и да

²⁷ В други случаи според КС поради особеностите и важността на правата и задълженията, които имат някои граждани (например депутати, президент, вицепрезидент, магистрати и т.н.), те имат привилегировано правно положение спрямо останалите граждани относно наказателната отговорност и личната неприкосновеност. Конституцията им предоставя права, чрез които им обезпечава по-голяма свобода и самостоятелност, сигурност и независимост спрямо органите на изпълнителната и съдебната власт.

²⁸ Вж. например чл. 51 от Наказателно-процесуалния кодекс: „Когато пострадалият поради непълнолетие или физически или психически недостатъци не може да защити своите права и законни интереси, прокурорът може да предяви граждански иск в негова полза.”

²⁹ Нещо повече, предлага се главният прокурор по аналогия с омбудсмана да може да сезира КС не по всичките правомощия на Съда, а само с искания за обявяване противоконституционност на закони, нарушаващи основни права и свободи на гражданите, което още повече насочва към идеята за функционирането му като квази омбудсман, защитаващ правата на определени категории физически лица.

сезира съда с протест в защита на малолетни/непълнолетни/ лица, които се нуждаят от закрила. По-същественото обаче е, че предложението коренно изменя същината и функцията на прокуратурата в административния процес. Понастоящем прокуратурата участва в административни и съдебно-административни производства и протестира незаконни административни актове в защита на обективната законност, а не на нечие субективно право или законен интерес. Ако предложението влезе в сила, прокуратурата ще се превърне в нов омбудсман – ще може да действа само в защита на права и интереси на отделни категории физически лица, но не и в защита на обективната законност. В мотивите на законопроекта се изтъкват няколко съображения за тази промяна в правомощията на ПРБ: премахване общия надзор на прокуратурата над администрацията, както и това, че фокусирането на прокуратурата в областта на наказателното преследване ще позволи тя да работи по-ефективно, като се ограничат възможностите за произволно упражняване на властта и се премахне възможността ПРБ да се използва за репресии срещу бизнес и политически опоненти. Д-р Петров сочи, че засиленото участие на прокуратурата в административния процес чрез правото ѝ на протест брани обективната законност. Ако административният акт е нищожен или унищожаем, то съдебната му атака от страна на Прокуратурата винаги по презумпция е в обществен интерес. Ако пък прокурор подаде пред съда неоснователен протест против административен акт, който се окаже законен, с това само ще се забави влизането в сила на акта, но забавянето едва ли би причинило вреди, а ако такива има, поне част от тях могат да бъдат репарирани. Колкото до твърдението, че прокурорският протест може да се използва като репресия, то д-р Петров няма сведения за такива случаи и тяхната многобройност, но изтъква примери, в които именно поради намесата на прокуратурата чрез протест против незаконни административни актове е защитен общественият интерес и е преборен корупционен частен интерес (нищожни разрешения за строеж, незакони търгове и конкурси). Както изтъква авторът, когато е издаден административен акт – общ или индивидуален, който няма как да бъде обжалван от някое частно лице (било защото в производството по издаването му по закон участва само едно лице молител или защото например при конкурс или търг се е явил само един кандидат), то над законността на акта виси възможността за прокурорски протест пред съда за проверката ѝ. Поради това според д-р Петров отнемането на прокуратурата на функцията по защита на обективната законност чрез протест на незаконни административни актове е зле обмислена идея, която следва да се отхвърли, поне в този си вид³⁰.

В допълнение към мнението на колегата, който третира предимно отмяната на настоящата т. 5 на чл. 127 КРБ, следва да бъде обърнато специално внимание и на терминологията, използвана от вносителите на законопроекта. От мотивите на законопроекта не става ясно какво е съдържанието, вложено в понятието „лица, нуждаещи се от закрила“, както и какъв „значим обществен интерес“ биха могли да имат те (не просто обществен, а и значим). Ако се имат предвид личните интереси на тези групи граждани, то те невинаги биха съвпадали с публичния, общия интерес. Отделно, ако вносителите са визирали под „лица, нуждаещи се от закрила“ тези категории, за които в самата Конституция е посочено, че се ползват от особената закрила на обществото и държавава, това беше уместно да се уточни (например чрез препращане), за да не се достига до понятийна неяснота или дисонанс. В противоречие с правилата на добрата юридическа техника е въвеждането в закона на изрази, които не са изчистени по своето предметно съдържание. Още по-малко подобно „творчество“ е допустимо в Основния закон, който трябва да създава изходните понятия за цялата правна система, а не да предизвиква проблеми в тълкуването и правоприлагането. Не изключвам възможността при евентуално сезиране (разбира се, ако предложеното изменение бъде прието) КС да обяви противоконституционност на някои от текстовете. Правовата държава изисква законите да бъдат ясни, безпротиворечиви, вътрешно съгласувани и в синхрон помежду си,

³⁰<https://defakto.bg/2023/08/23/%d1%81%d1%8a%d0%b4%d0%b8%d1%8f%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d0%b5-%d0%be%d1%82%d0%bd%d0%b5%d0%bc%d0%b0%d0%b9%d1%82%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%ba%d1%83%d1%80%d0%b0%d1%82%d1%83%d1%80%d0%b0%d1%82/>

(достъпен на 26.10.2023 г.)

както и справедливи от съдържателна страна. За съжаление във внесенния законопроект за изменение и допълнение на КРБ посочените характеристики не са налице.

В заключение – предложената конституционна промяна следва да бъде добре премислена и прецизирана. Според мен на първо място следва да се запази настоящият чл. 127, т. 5 КРБ, предвиждащ възможност прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове. От предложената нова редакция на т. 6 (която се предвижда да стане т. 5) относно участието на прокуратурата в граждански и административни дела следва да отпадне последната част от изречението, а именно „на лица, нуждаещи се от закрила”. Така т. 6 на чл. 127 ще гласи: „Прокуратурата 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”. Не считам за обосновано да се отнема или ограничава възможността орган на съдебната власт да атакува незаконни актове или да участва в съдебни производства. Това правомощие е не само в защита на обективната законност, то е в интерес на всички български граждани, защото всъщност всички се нуждаем от закрила - на първо място срещу некачествено законодателство и некомпетентно управление.

REFERENCES

1. Български тълковен речник (четвърто издание). София: Наука и изкуство, 2008.
2. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134925825>
3. <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137189213>
4. <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134916612>
5. <https://defakto.bg/2023/08/23/%d1%81%d1%8a%d0%b4%d0%b8%d1%8f%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d0%b5-%d0%be%d1%82%d0%bd%d0%b5%d0%bc%d0%b0%d0%b9%d1%82%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%ba%d1%83%d1%80%d0%b0%d1%82%d1%83%d1%80%d0%b0%d1%82/>
6. <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/165057>
7. <https://www.parliament.bg/bg/const>