



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" № 1, тел.: 02/92 37 555, факс: 02/987 00 98

Изм. № 11-00-327/09 19.06.2009
(Моля, цитирайте при отговор)

На Ваш №

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

К
М. С. М. Думалева
М. С. М. Думалева
22.06.2009

СТ А Н О В И Щ Е

от
МИГЛЕНА ТАЧЕВА - МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
по
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 6 за 2009 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 4 юни 2009 г. съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 6 за 2009 г., образувано на 29.05.2009 г. по искане на 49 народни представители от 40-то Народно събрание на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията. С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията искането е допуснато за разглеждане по същество.

Искането е за установяване противоконституционност на: чл. 38; чл. 42, ал. 4; чл. 136; чл. 138; чл. 147; чл. 148 – 153; чл. 163 – 165; чл. 167, ал. 1; чл. 170; чл. 172; чл. 178; чл. 189, ал. 1; чл. 209, ал. 2; чл. 297, ал. 3; чл. 327; чл. 338; чл. 340, ал. 2; чл. 357; чл. 365; чл. 401 от Закона за съдебната власт в редакция след измененията, осъществени съответно с параграфи: 6, 7, 25, 26, 29, 31 - 36, 39 - 41, 43, 44, 46, 48, 51, 57, 74, 83, 86, 91, 94 и 108 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 33 от 30.04.2009 г.), както и на параграфи 111 – 113 от преходните и заключителни разпоредби на същия изменителен закон.

В искането си вносителите твърдят, че извършената със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИД на ЗСВ) реформа в следствието нарушава един от основните конституционни принципи, провъзгласен от чл. 4, ал. 1 от Конституцията, а именно, че Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите. Според вносителите до нарушение на този принцип води „несъвършенството на закона и противоречията между неговите норми.“

В искането се твърди, че са нарушени и принципите на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и на независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Нарушава се балансът вътре в съдебната власт, което подменя конституционно установения ѝ модел.

Твърди се също така, че са нарушени и разпоредбите на чл. 129, ал. 1 и чл. 131 от Конституцията, съгласно които само Висшият съдебен съвет с тайно гласуване може да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдии, прокурори и следователи.

Твърди се, че е налице и нарушение на чл. 129, ал. 3 от Конституцията, регламентиращ основанията за освобождаване от длъжност на магистрати, както и на ал. 6, в която е предвиден петгодишен мандат за административните ръководители на органите на съдебната власт.

Според вносителите на искането е нарушен и чл. 88, ал. 1 от Конституцията, съгласно който „законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания.“

Искането за установяване противоконституционност на посочените по - горе разпоредби е неоснователно.

Аргументи в подкрепа на това мое разбиране черпя както от безусловната необходимост за създаване на законови условия за равномерно и пълно използване на административния капацитет на следователите, посочена и в докладите на европейските експерти, така и от практиката на Конституционния съд във връзка с тълкуването на чл. 158, т. 3 от Конституцията относно съдържанието на израза „промени във формата на държавно управление“. По – конкретно това е Решение № 8 от 2006 г. на КС по к. д. № 7 от 2006 г., в което в различни аспекти и с различни акценти е разгледан въпросът, кога една промяна в институциите, техните функции и статут не е промяна във формата на държавно управление и е в компетентност на обикновено Народно събрание.

Промяната в системата на съдебната власт по отношение на следствените органи се основава на общата позиция на Европейския съюз за ролята, мястото и функциите на следствените органи в Република България, изразена още през м. октомври 2003 г. при затваряне на глава двадесет и четвърта «Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи.» Още тогава страната ни е изразила намерение да разгледа въпросите, свързани с досъдебната фаза, което да бъде материализирано в съответни законодателни промени. Тази промяна, заедно със съответната промяна в Наказателно – процесуалния кодекс (НПК), се прави с цел ефикасното и прозрачно функциониране на досъдебното производство, както и в посока към продължаване развитието на досъдебната фаза в съответствие с най – добрите практики на страните – членки на Европейския съюз, в т. ч. и с чл. 5 и 6 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи.

Предложената реформа в следствието има за цел да преодолее проблемите на следствените органи, като създаде необходимите условия за равномерно и пълно

използване на административния капацитет на следователите с цел превръщането им в решаващ фактор в борбата с корупцията и организираната престъпност. В тази посока са и предложените структурни промени в следствието в рамките на приетия законопроект.

През изтеклите години от приемането на Конституцията се оказва, че установеният в глава шеста модел на съдебната власт се нуждае от промени и усъвършенстване.

В мотивите на Решение № 8 от 2005 г. на Конституционния съд по к. д. № 7 от 2005 г. (Решение № 8 от 2005 г.) се установява: „Цялостният анализ на разпоредбите от глава шеста на Конституцията показва, че по волята на Великото народно събрание в осъществяването на съдебната власт, макар и с различна степен на интензивност на правната защита, служейки си с различни методи и постигайки в крайна сметка различен правен ефект, участват три категории органи – съдилища, прокуратура и следствени органи.” Както Конституционният съд се е произнесъл „те не са и не могат да бъдат равнопоставени. Конституционната рамка определя за всеки от тях различна функция и всеки от тях с различен интензитет и с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт.”

Ето защо не следва съдебната система да се тълкува като единство на три функционално и структурно обособени подсистеми, защото това само усилва внушението за стабилност и ненакърняемост на създаденото вече статукво. Още повече, че очевидно обществото е изправено пред една неефективност и иска изменение на вече създадения конституционен модел, като възможното изменение чрез обикновено Народно събрание е единствено в рамките на самата съдебна система.

Следствието, като един от трите вида органи на съдебната власт по глава шеста от Конституцията, има специфично място в нея. То е най – оскъдно уреденият конституционен орган на съдебната власт. Съществуващата за него нарочна конституционна разпоредба е само тази на чл. 128 от Конституцията. От друга страна следствието е „най -неструктурираният” конституционен орган на съдебната власт. Докато структурата на съдилищата е определена в Конституцията по степени и функции, а структурата на прокуратурата е „симетрична” на структурата на съдилищата, то структурата на следствието изобщо не е предмет на конституционна уредба. Тяхното структуриране мълчаливо, но безспорно е предоставено на Закона за съдебната власт (ЗСВ).

В свое Решение № 8 от 2005 г. Конституционният съд прави преглед на конституционната уредба на следствието, като посочва, че „единственият конституционен текст, специално посветен на следствените органи, е разпоредбата на чл. 128 от Конституцията. В него действащата Конституция не урежда вида и структурата на тези органи.” В същото свое решение Конституционният съд е установил, че „за разлика от съдилищата и прокуратурата, тук и в останалите текстове на глава шеста, Конституцията не си служи с обобщено понятие за обозначаването им именно като система от органи. В тази конституционна рамка и съобразно чл. 133 от основния закон в последните години действията, законодателно уредени чрез ЗСВ и НПК, различни организационни модели – от силно централизирана, до обратния полюс – силно децентрализирана система на следствените органи.”

Член 128 от Конституцията определя само функцията на следствените органи – те осъществяват предварителното производство по наказателни дела в случаите, предвидени в закон.

Именно поради факта, че структурата на следствените органи не е закрепена на конституционно ниво, през годините по законодателен ред тя търпи промени. Обемът

на правомощията на следователите също не е очертан категорично от Конституцията, а е делегиран на закона. Както се е произнесъл Конституционният съд в Решение № 8 от 2005 г. „липсата на организационна характеристика и императивна функционална рамка на следствието в Конституцията прави това трето звено в съдебната власт да не играе роля при изграждането на баланса на взаимодействието между изпълнителната и съдебната власт.”

От изложеното по – горе следва, че възможната промяна, която би могла да бъде извършена в рамките на Конституцията, при наличието на чл. 128 от нея, е относно следствието. Съгласно чл. 128 от Конституцията «следствените органи са в системата на съдебната власт. Те осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени със закон.» В случая не се касае до «изваждане» на следствието извън системата на съдебната власт, с което да се нарушава вътрешната структура на съдебната власт. С тази промяна не се нарушава досегашният «обем» на съдебната власт като една от трите власти, на които държавната власт се дели - законодателна, изпълнителна и съдебна.

В посоченото по – горе решение Конституционният съд логично е направил извода, че въвеждането в ЗСВ на текстове, „които реструктурират според искането, а всъщност – създават структура на следствените органи, не е промяна във формата на държавно управление”, тъй като с тях „не се нарушава балансът между властите и основните принципи, върху които е изграден действащия конституционен модел на държавата – правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.” Затова този въпрос е от компетентността на Народното събрание.

Предложената промяна, свързана със следствените органи, не води до тяхното закриване, следствието продължава да съществува като част от структурата на съдебната власт. В рамките на модела, съществуващ преди промяната, държавата губеше значително от своя капацитет за разследване. Висококвалифицирани специалисти се деквалифицираха поради бездействие, получавайки за това високо възнаграждение. Промяната в ЗСВ е в посока към продължаване тенденцията за повишаване ефективността на съдебната власт като цяло и в частност – тази на следствието.

В подкрепа на извършената реформа на следствието в рамките на конституционно установения модел на съдебната власт бих посочила и конституционната уредба на прокуратурата.

Както Конституционният съд се е произнесъл в свое Решение № 8 от 2005 г. „всяка структура се изгражда, за да създаде необходимите условия и предпоставки за осъществяване на специфичните задачи на определен държавен орган. При сега съществуващия конституционен модел на съдебната власт структурата на прокуратурата е в съответствие с основната ѝ функция. Това не означава обаче, че тя не може да бъде променяна. Самият конституционен законодател е предвидил, че в определени случаи и в определени граници това може да бъде сторено дори със закон.”

Две от разпоредбите на глава шеста от основния закон са посветени на прокуратурата. Член 126 урежда организацията и структурата ѝ, а чл. 127 – функциите, правомощията и способите, чрез които тя реализира тези функции. Същевременно в Решение № 8 от 2005 г. Конституционният съд намира за необходимо да отбележи, че „отношение към разисквания тук проблем има и разпоредбата на чл. 133 от Конституцията, съгласно която организацията и дейността на прокурорските органи се уреждат със закон.” По – нататък Конституционният съд изтъква, че „Конституцията ясно посочва, че практическата реализация на създадения с нея нов модел на съдебната

власт задължително предполага законово ниво на нормативната уредба на неуредените от нея, но значими въпроси за организацията и дейността на прокурорските органи.”

Освен това, Конституцията установява взаимоотношенията между прокуратурата и следствието, като предвижда изрично, че прокуратурата „ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане (чл. 127, т. 1). Между другите органи на съдебната власт такова съотношение не е установено. В същото време съгласно чл. 127, т. 2 от Конституцията прокуратурата „може да извършва разследване”.

В този смисъл преминаването на следствието в системата на прокуратурата има като една от целите разширяване на „пряката разследваща функция” на прокуратурата.

Липсата на определена на конституционно ниво структура на следствените органи означава, че не е задължително да се говори за тях като за отделна самостоятелна част от съдебната система. Няма пречка в рамките на съдебната система следователите да работят към прокуратурата, съобразявайки се с поставената им в Конституцията функция (като се има предвид, че прокуратурата играе главна роля в предварителното производство по наказателни дела). Българската правна система има традиции и опит в тази насока.

Очевидно реалният проблем не е толкова, къде ще бъде следствието, а да бъде използван капацитетът на квалифицирани, опитни и високо платени юристи, работещи като следователи.

Ето защо такава промяна, извършена вътре в рамките на съдебната власт, не би могла да засегне формата на държавно управление и е от компетенциите на Народното събрание.

Въз основа на всичко изложено по – горе във връзка с конституционния модел на съдебната власт и възможността, той да може да бъде пререструктуриран със закон, в Решение № 8 от 2005 г. Конституционният съд е постановил, че промени в структурата на следствието, „концентрирани в рамките на съдебната власт, които са насочени към оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни негови функции, поставяне на акценти или уточняване на негови правомощия или наименования, както и взаимодействието му с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава баланса между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащия конституционен модел на държавата – правата на личността, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.”

Налага се изводът, че сега създаденият конституционен модел на глава шеста от Конституцията „Съдебна власт” дава свобода на законодателя да решава в по - широки граници на законово ниво структурата и задачите на следствените органи.

По – долу в своето становище, следвайки последователно структурата на искането за установяване противоконституционност на оспорваните разпоредби на ЗСВ, ще посоча и допълнителни аргументи, както следва:

По т. 1 от искането:

Относно твърдението, че са нарушени принципът на разделение на властите по чл. 8, както и чл. 129, ал. 1 и чл. 131 от Конституцията, според които

само Висшият съдебен съвет (ВСС) с тайно гласуване може да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдии, прокурори и следователи (§ 112, ал. 3 от ПЗР на ЗСВ)

В подкрепа на твърдението, че разпоредбата на § 112, ал. 3 не е противоконституционна, излагам и следните аргументи:

1. Член 8 от Конституцията установява разделението на държавната власт на трите основни власти в държавата: законодателна, изпълнителна и съдебна. Оспорените изменения в ЗСВ се отнасят само до едната от тях – до съдебната власт, а не до отношението ѝ към другите две власти – законодателна и изпълнителна. Те засягат „вътрешните“ – за самата съдебна власт органи, и по - специално отношението между два от органите на съдебната власт – прокуратурата и следствените органи, а не отношението между трите власти в държавата. В този смисъл чл. 8 от Конституцията не е относим към извършените промени в ЗСВ и не може да се говори за неговото нарушение.

2. Не са относими към оспорените текстове на ЗСВ и другите две конституционни разпоредби: чл. 129, ал. 1 и чл. 131 относно правомощията на ВСС да назначава, повишава, премества, освобождава и понижава следователите.

В случая с преходната разпоредба на § 112, ал. 3 от ЗСВ се уреждат заварени от закона правоотношения. Висшият съдебен съвет преназначава следователите от окръжните следствени служби в окръжни следствени отдели в окръжните прокуратури поради реструктуриране на следствените органи (от окръжни следствени служби в окръжни следствени отдели в окръжните прокуратури). Следователите, които ВСС ще преназначи, са били вече назначени по определения в чл. 129, ал. 1 и чл. 131 от Конституцията ред. В случая не става въпрос нито за първоначално назначаване, нито за повишаване, понижаване или преместване по смисъла на чл. 129, ал. 1 и чл. 131 от Конституцията, поради което не е налице противоконституционност на разпоредбата на § 112, ал. 3 от преходните и заключителни разпоредби на ЗСВ.

3. Важният въпрос, който възниква е: Конституционно допустима ли е извършената структурна промяна в следствието. Отговорът на този въпрос е положителен по следните съображения, извлечени от Конституцията:

А) Следствието е най-тясно свързано с прокуратурата. Съгласно чл. 127, т. 1 и 2 от Конституцията прокуратурата ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане и може сама да извършва разследване. Ето защо включването на следователите в организационния състав на прокуратурата не е „прехвърляне“ към нея на нова дейност, която тя и досега ръководи и осъществява. В този смисъл извършените изменения в ЗСВ съответстват на чл. 127, т. 1 и 2 Конституцията.

Б) Преместването на следствието в прокуратурата не се извършва автоматически, както се твърди в искането. Член 151 от ЗСВ създава само законовото основание за това. Правопораждащият юридически факт, от който следва преместването на следователите от окръжните следствени служби в окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури, се извършва по решение на ВСС (съгласно § 112, ал. 3 от ПЗР на ЗСВ). Тук автоматизъм не съществува. Напротив - необходим е изричен акт на ВСС за преместването им в окръжните следствени отдели

на окръжните прокуратури. По този начин се спазва конституционното изискване на чл. 129, ал. 1 и чл. 131 Конституцията

В) Единствената особеност е, че „преназначаването” се извършва без конкурс. Това е възможно, защото следователите продължават да извършват същата професионална дейност по разследване на наказателни дела, каквато са извършвали и досега, поради което техните професионални качества са проверени. А смисълът на конкурса е именно да се извърши проверка на тези качества. От друга страна, провеждането на конкурс за заемане на длъжност съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт не е конституционно, а законово изискване. И в този смисъл въпрос за законодателна целесъобразност е, дали, кога и по какъв ред да се провеждат конкурси.

Г) Съвместното организационно съществуване на прокуратура и следствие съществува и сега при действието на Конституцията от 1991 г. във военните прокуратури. И това не е поставяло под съмнение неговата конституционна допустимост.

По т. 2 от искането

„Понижаването” на директора на Националната следствена служба (НСлС) и „освобождаването” на директорите на окръжните следствени служби (ОСлС) и твърдяното в тази връзка противоречие с чл. 129, ал. 3 и 6 от Конституцията:

С разпоредбата на § 112, ал. 2 не се извършва нито понижаване, нито освобождаване от ръководна длъжност без ефективното участие на ВСС, както се твърди в искането. По силата на закона директорите на окръжните следствени служби, които са преназначени на длъжност „завеждащ окръжен следствен отдел”, продължават да са административни ръководители до края на мандата, за който са избрани. И тук законодателят с преходна разпоредба урежда заварени от закона правоотношения, без да се засягат субективните ръководни права на преназначените, като съблюдава мандата, за който са назначени, както и съответствието с чл. 129, ал. 3 и 6 и чл. 131 от Конституцията.

Съгласно чл. 150, ал. 1 от ЗСВ директорът на НСлС е и „заместник - главен прокурор по разследването”. Това безспорно е по - високо служебно положение на директора на НСлС в системата на прокуратурата. Положението на директора на НСлС и досега се определяше в ЗСВ, а не в Конституцията. Не такъв е статутът на завеждащ окръжните следствени отдели, които съгласно изменеията в ЗСВ вече не са административни ръководители, поради което позоваването на чл. 129, ал. 3 и 6 от Конституцията е неправилно.

По т. 3 от искането

За противоречието на изменеията на ЗСВ с чл. 117, ал. 2 от Конституцията, прокламиращ принципа на независимостта на съдебната власт:

Независимостта на следователите произтича от чл. 117, ал. 2 от Конституцията като част от съдебната власт, а не от мястото, което те заемат в един или друг от нейните органи. Тя е необходима за изпълняването на всяка магистратска длъжност, независимо от органа на съдебната власт, в който работи магистратът и от ранга, който има. Във всички случаи тя има едно и също конституционно съдържание. Всеки опит да се определи независимостта на следователите според органа, към който се намират в рамките на съдебната власт, по идея противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Такава идея е дълбоко чужда и на промените в ЗСВ.

По т. 4 от искането

Относно твърдението, че административното подчиняване на следствените органи на прокуратурата е противоконституционно, обосновано по – долу в различните му нюанси:

По т. 4.1.

За силата на решенията на Конституционния съд:

Със ЗИД на ЗСВ не се нарушава, а напротив - съблюдава се и се изпълнява чл. 149, ал. 1 от Конституцията относно спазването на задължителните тълкувания на Конституцията от Конституционния съд.

Законът за изменение и допълнение на ЗСВ по отношение организацията на следствените органи е изцяло съобразен с тълкувателно решение № 8 от 2005 г. на Конституционния съд. В мотивите към това решение конституционният законодател е приел, че „единственият конституционен текст, специално посветен на следствените органи, е разпоредбата на чл. 128. В него действащата Конституция не урежда вида и структурата на тези органи и за разлика от съдилищата и прокуратурата.

Член 128 от Конституцията определя функцията на тези органи - те осъществяват предварителното производство по наказателни дела.

Ето защо въвеждането в закон на текстове, които създават структура на следствените органи, не е промяна във формата на държавно управление, защото и сега този въпрос е от компетентността на Народното събрание.

По нататък в мотивите на решението се извежда изводът, че проблемите на организацията на следствието „са проблеми на законодателна целесъобразност; зависят от цялостната характеристика, избрания модел, основните приоритети и акценти на съдебната реформа; както и от мястото, функциите и най - вече взаимоотношенията между различните участници в наказателния процес и в крайна сметка са материя, която следва да бъде уредена чрез съгласувани промени в НК, НПК и ЗСВ.”

Извършеното със ЗИД на ЗСВ структуриране на следствените органи е в контекста на Решение № 8 от 2005г. на Конституционния съд и в пълно съответствие с направените в него изводи.

По т. 4.2.

Относно твърдението, че са нарушени и редица други конституционни разпоредби, в които се съдържа регламентацията относно следствените органи:

В духа на разсъжденията по предишната точка следва да се отговори и на твърдението по т.4.2, че професията „следовател” става „второ качество” и „че се нарушава балансът вътре в съдебната власт, като се подменя конституционно установеният ѝ модел.”

Отново подчертаваме, че посочването на съставните части на съдебната власт - съдии, прокурори и следователи в Конституцията не означава, че те задължително следва да са самостоятелни звена. Това особено се отнася за следствието, за което единственият конституционен текст е, че са в системата на съдебната власт и осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон. Следствието не е самостоятелно звено. На закона е възложено да очертае, какви са границите на предварителното производство и съответно - в рамките на съдебната система законът може да възложи на следователите да работят към прокуратурата. Законът свободно може да очертае структурата и задачите на следствените органи,

както и взаимоотношенията между различните участници в наказателния процес, като се съобрази с предвидената в чл. 128 от Конституцията функция на следствените органи.

В искането се твърди, че с „прехвърлянето“ на окръжните следствени служби като окръжни следствени отдели в окръжните прокуратури се извършва сливане на следствените органи с прокуратурата, което е промяна в държавното управление и съгласно посоченото тълкувателно решение на Конституционния съд може да се извърши само от Велико народно събрание (чл. 158, т. 3 от Конституцията).

Това твърдение пренебрегва изричните разпоредби на ЗСВ и не отговаря на реалното състояние на нещата. С тяхното преминаване към прокуратурата не е налице нито сливане с прокуратурата, нито закриване на следствените органи. Следствените отдели в окръжните прокуратури и следователите в тях продължават да изпълняват същата конституционна функция, възложена им с чл. 128, изр. второ от Конституцията: да „осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон“. Ако прокуратурата извършва разследване, то е по реда на чл. 127, т. 2 Конституцията. Това правомощие ѝ е предоставено от Конституцията и въпрос за неговата конституционосъобразност не се поставя. Това твърдение смесва два съвършено различни въпроса: разследването по наказателни дела от прокурори в прокуратурата и разследването от следствените органи. Те са уредени в две отделни конституционни разпоредби – съответно в чл. 127, т. 2 и чл. 128, изр. второ от Конституцията и тяхното разграничение е ясно проведено.

Това, което е извършено по отношение на следствените органи със ЗИД на ЗСВ, не е сливане на следствието с прокуратурата, както се твърди в искането, а продължаване на неговата самостоятелна функция и дейност, различна от функцията по обвинението. Целта на това преобразуване е да осигури оптимално използване на неговия професионален капацитет за осъществяване на функциите на съдебната власт по чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

По т. 4.3.

Относно твърдението, че е нарушена и задължителната процедура за гласуване на законопроекти, установена в чл. 88, ал. 1 от Конституцията (броя на гласуванията):

Нормата на чл. 88, ал. 1 от Конституцията урежда законодателния процес. При това уредбата е пределно лаконична – тази разпоредбата определя само необходимия брой на гласуванията на законите, които се приемат от Народното събрание. Съгласно чл. 73 от Конституцията организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от Народното събрание (Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС)).

Независимо от факта, че разпоредбите на ПОДНС не са с ранг на конституционни норми, ще си позволя да цитирам някои от тях с цел изясняване на цялостния механизъм по гласуване на законопроектите, спазването на който изключва възможността за установяване противоречие с чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

“При първото гласуване законопроектът се обсъжда по принцип и в цялост. Народните представители се произнасят по основните положения на законопроекта.” (чл. 67, ал. 4 от ПОДНС). “Народните представители могат да правят писмени предложения за изменения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект в 7-дневен срок от приемането му.” (чл. 70, ал. 1 от ПОДНС).

Съгласно чл. 71, ал. 1 от ПОДНС “Народното събрание обсъжда и приема законопроектите на второ гласуване глава по глава, раздел по раздел или текст по

текст.” Съгласно ал. 2 на същия член “при второто гласуване се обсъждат само предложения на народни представители, постъпили по реда на чл. 70, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ. Предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект, не се обсъждат и гласуват.”

В конкретния случай оспорваните изменения и допълнения към законопроекта са направени чрез предложения на народни представители. Такива именно изменения и допълнения представляват оспорваните параграфи, които са били включени в доклада на водещата комисия, обсъдени са от Народното събрание и са приети по съответния ред на второ гласуване.

Целият закон, част от който са и оспорваните разпоредби, е приет на две гласувания, извършени на отделни заседания. Основното в случая е, че тези разпоредби не противоречат на целите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. Те само го допълват в светлината на общия дух и общите принципи на законопроекта. Ето защо не е налице нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

По т. 5:

Относно твърдението, че е налице противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията):

В подкрепа на това свое твърдение вносителите се позовават на Решение № 9 от 1994 г. на Конституционния съд по к. д. № 11 от 1994 г. В това свое решение Конституционният съд е постановил, че „вътрешните противоречия, противоречията между законите, които изключват възможността за изпълнението им като система, всякога нарушава този принцип”. Има се предвид принципът на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.”

Отношението към това твърдение следва да бъде нюансирано. Ето защо отделните аргументи за това излагам по – долу, по т. 5.1 – 5.4, от които е видно, че не са налице нито твърдяните вътрешни противоречия между норми на ЗСВ, нито пък противоречия с други закони от действащото законодателство.

По т. 5.1.

Относно сочени вътрешни противоречия в ЗСВ (чл. 164, ал. 1 и 2):

Противоречието между ал. 1 и 2 на чл. 164 от ЗСВ относно изискуемия юридически стаж при назначаване на длъжност „следовател” в окръжните следствени отдели е правилно изтъкнато. Но то беше отстранено с изменението на чл. 164, ал. 1 от ЗСВ, извършено с промените в ЗСВ, приети от 40-то НС (обн., ДВ, бр. 42 от 5.06.2009 г.). Искането, което е депозирано в Конституционния съд на 29.05.2009 г., не е съобразено с приетите законодателни промени. Конституционният съд по всяка вероятност ще констатира това.

По т. 5.2.

Относно отношението на ЗСВ с други закони от действащото законодателство:

В искането си вносителите твърдят, че измененията в ЗСВ ще доведат до невъзможност за изпълнението на задълженията на НСЛС и окръжните следствени

отдели, предвидени в други закони: Закона за защита на класифицираната информация, Закона за българските документи за самоличност, Закона за частната охранителна дейност, Закона за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите, Закона за българското гражданство, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, Закона за чужденците в Република България.

Твърдението е неоснователно. **В случая не се касае до противоконституционност.** Отношението с другите закони, на които според искането противоречат измененията в ЗСВ, е въпрос на текущото законодателство. Ако измененията в ЗСВ противоречат на разпоредби на някои от тези закони, тези противоречия следва да се отстранят чрез съответните изменения в посочените закони. В този смисъл законодателството следва да бъде внимателно проучено и мерки за преодоляване на евентуални противоречия да бъдат предприети във възможно най – кратки срокове от следващото 41- во Народно събрание.

По т. 5.3.

Относно твърдението, че ЗСВ влиза в противоречие със Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г.:

В случая не може да се говори за противоконституционност.

Съгласно § 111 от ПЗР на ЗСВ „прокуратурата в Република България е правопреемник на активите, пасивите, архива, както и на другите права и задължения на Националната следствена служба и на окръжните следствени служби към деня на влизането в сила на този закон.” Предвиденото със ЗСВ „пренасочване” на съответна част от бюджета на съдебната власт от следствените органи към прокуратурата ще осигури средствата, необходими за работата на следователите, поради което няма да бъдат нарушени функционалните им задължения. Определящо в случая е, че това са все финансови средства от бюджета на съдебната власт за 2009 г.

По т. 5.4.

Относно твърдението, че „противоречива става и процедурата по НПК”:

Този въпрос също **не е конституционен.** Независимо от това следва да се отбележи, че не е налице противоречива процедура по НПК.

Аргументи в подкрепа на това мое становище ще изложа по – долу:

Според вносителите на искането принципът за разпределение на делата в досъдебното производство „при обща компетентност” на разследващите полицаи по чл. 194 от НПК се „подменял” чрез новия чл. 52, ал. 2 от НПК. Изложени са „твърдения” за това, че следователите имат „обща компетентност” на прокурори, с което процедурата по НПК става противоречива. Не са представени обаче мотиви за несъответствие между цитирания чл. 52 от НПК и която и да е разпоредба от Конституцията.

Наличието на противоречива практика по прилагането на един закон, какъвто е и НПК, би могла да обуслови издаването на тълкувателно решение по чл. 124, ал. 1, т. от ЗСВ, а не да докаже противоречие с Конституцията. Следва да се има предвид, че чл. 52 от НПК е изменен през м. април 2009 г., като законът за неговото изменение и допълнение е обнародван в „Държавен вестник”, бр. 33 от 30 април 2009 г., едновременно с изменението в ЗСВ относно статута на следствените органи. С това изменение е доразвита и до този момент съществуващата възможност, следователите да извършват разследване или отделни действия по разследването. Това обаче не означава, че следователите са приравнени на прокурора като орган, който ръководи

разследването и осъществява постоянен надзор за законосъобразното му и своевременно провеждане като наблюдаващ прокурор. Новата ал. 2 в чл. 52 от НПК препраща само към правомощието на прокурора да извършва разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия. Наред с това прокурорът има и редица други правомощия, посочени в чл. 46 от НПК, сред които най - важното е това по ръководство и надзор върху разследването. Очевидно е, че с позоваването на това именно правомощие на прокурора законодателят е приел, че следователите не се приравняват на прокурора и не им се придава „обща компетентност“ на прокурори. В обратния случай нормата на чл. 52, ал. 2 от НПК би препратила изцяло към чл. 46, ал. 2, а не само към една точка от текста.

Следва да се има предвид и фактът, че в частта от НПК, уреждаща провеждането на досъдебното производство, не са предприемани изменения – както по отношение образуването на досъдебното производство, така и по отношение ръководството и надзора на прокурора върху разследването, по което прокурорът дава задължителни указания, а също и по отношение на задължението, разследващият орган (в т. ч. и следователите) да вземе мерки за осигуряване на законосъобразно и своевременно разследване.

По посочените съображения считам, че искането на 49 народни представители от 40-то Народно събрание за обявяване противоконституционност на разпоредбите на: чл. 38; чл. 42, ал. 4; чл. 136; чл. 138; чл. 147; чл. 148 – 153; чл. 163 – 165; чл. 167, ал. 1; чл. 170; чл. 172; чл. 178; чл. 189, ал. 1; чл. 209, ал. 2; чл. 297, ал. 3; чл. 327; чл. 338; чл. 340, ал. 2; чл. 357; чл. 365; чл. 401 от Закона за съдебната власт в редакция след измененията, осъществени с параграфи: 6, 7, 25, 26, 29, 31 – 36, 39 - 41, 43, 44, 46, 48, 51, 57, 74, 83, 86, 91, 94 и 108 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 33 от 30.04.2009г.) както и на параграфи 111 – 113 от преходните и заключителни разпоредби на същия изменителен закон, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ЗА МИНИСТЪР:

ИЛОНКА РАЙЧИНОВА

Зам.-министър:

И. Райчинова

Заместник министър

№ *10-01-707* *11.06.09*

От *17.06.09* до *20.06.09*