

**ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ****ГЛАВЕН ПРОКУРОР**

София 1000, бул. "Витоша" № 2, тел: 02/92 19 601, факс: 02/989 01 10, e-mail:
office_gp@prb.bg

Изх. № 3533/2009 г. на ГП
София 04.06.2009 г.

ДО
ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 6/2009 г.

НА ОСНОВАНИЕ: чл. 149, ал.1, т. 2 от Конституцията на
Република България

ОТНОСНО: обявяване за противоконституционни разпоредбите на §§ 6, 7, 25, 26, 29, 31-36, 39, 40, 41, 43, 44, 46, 48, 51, 57, 74, 83, 86, 91, 94, 108 и 110-113 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 33 от 30.04.2009 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В съответствие с предоставената възможност с Ваше определение от 04.06.2009 г. по горесцитираното дело, представям следното становище.

Предварителни въпроси относно философията и логиката на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ)

Оспорените разпоредби от Закона за съдебната власт (ЗСВ) се отнасят до извършените изменения в този закон през месец април 2009 г., с които следователите от окръжните следствени служби преминаха като следователи в окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури (чл.151 ЗСВ), а директорът на Националната следствена служба беше определен и за заместник на главния прокурор по разследването (чл.150 ЗСВ).

Искането се основава на неправилна изходна позиция – че атакуваните разпоредби от ЗИДЗСВ суспендират Решение № 3/10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. на Конституционния съд (КС), като променят конституционната структура на съдебната власт и „прехвърлят” следствието в прокуратурата.

ЗИДЗСВ не е насочен към изменение на Конституцията, поради което са неоснователни аргументите, свързани с тълкуване на понятието „форма на държавно управление” по смисъла на чл.158, т. 3 и разделението на властите по чл. 8 от Конституцията.

В Решение № 3/10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. на КС не са изложени мотиви, както се твърди в искането, че промяната на мястото на следствието означава промяна на държавното управление.

Всъщност, в искането се сочи противоконституционност на конкретни разпоредби от ЗИДЗСВ и само на тази конституционна плоскост следва да бъдат изложени аргументи.

В конституционната уредба на съда, прокуратурата и следствените органи има съществена разлика. Докато за съда и прокуратурата са регламентирани структура, правомощия, вътрешни взаимоотношения, принципи и т.н. (напр. чл.119–127), за следствените органи Конституцията определя само, че са в системата на съдебната власт и че осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закона (чл. 128 от Конституцията).

Следствените органи могат да бъдат в системата на съдебната власт и да осъществяват функцията си на разследване и като самостоятелни органи, и чрез включване в съдебните или прокурорските органи. И това не е въпрос на конституционно предопределено решение, а на законодателна целесъобразност и овластяване на парламента от чл.133 на Конституцията на Република България (КРБ). Следствените органи нямат конституционно дефинирана структурна обособеност, самостоятелност или принадлежност. В рамките на съдебната власт Конституцията не въвежда никакво „вътрешно разделение на властите” между съд, прокуратура и следствие. Разделението на властите е само това по чл. 8 КРБ – законодателна, изпълнителна и съдебна. Затова мястото на следствието (самостоятелни органи или организационно включени в съда или прокуратурата) не е конституционен въпрос, а въпрос на организацията и дейността на тези органи, за чието решаване е овластено Народното събрание – чл. 133 КРБ.

По основателността на конкретните искания

I. Според искането разпоредбата на § 112, ал. 3 ЗИДЗСВ противоречи на чл. 8, чл. 129, ал. 1 и чл. 131 КРБ

Разпоредбата на чл. 8 КРБ не е относима към оспорените текстове от ЗИДЗСВ.

Съгласно чл. 8 КРБ, държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Тази конституционна разпоредба закрепва един от основните принципи на съвременния конституционализъм, като установява разделението на държавната власт на трите основни власти в държавата и отношението между тях. Оспорените изменения в ЗИДЗСВ

обаче се отнасят само да едната от тях – съдебната власт, а не до отношението ѝ към другите две власти – законодателна и изпълнителна или и към двете. Измененията в ЗСВ се отнасят до „вътрешни” на самата съдебна власт органи, на съотношението между нейните „три части” – съдилища, прокуратура и следствени органи, от които съгласно възприетия конституционен модел на съдебната власт в глава шеста от КРБ тя се състои и които обхваща. Следователно проблемът е „вътрешен” на самата съдебна власт, на отношението и взаимоотношенията между трите нейни „съставни части”, а не „външен” – между нея и която и да е друга от останалите две държавни власти, визирани в чл. 8 КРБ.

Разпоредбата на чл. 8 КРБ не е относима към оспорените текстове от ЗИДЗСВ.

Не са относими и другите два текста - на чл. 129, ал. 1 и чл. 131 КРБ към оспорените текстове от ЗИДЗСВ.

Разпоредбите на чл. 129, ал. 1 и чл. 131 КРБ установяват динамичното развитие на правоотношенията на следователите като магистрати – тяхното възникване, развитие, действие и прекратяване („назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност”), и компетентния орган, който го осъществява със свои актове – Висшият съдебен съвет, а нормите на чл. 148-154 ЗСВ, и по-специално чл. 151 ЗСВ определя състава от следователи и структурните звена – окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури, в които те се намират. Това са различни въпроси, които се решават последователно във времето: първо се определят звената, в които се намират следователите (чл. 151 ЗСВ), и след това – редът, по който те постъпват в тях, развиват се и прекратяват дейността си при осъществяване на съдебната власт като следователи (чл. 129, ал. 1 и чл. 131 КРБ).

На тези две, с различен предмет на правно регулиране, уредби КРБ е отредила различно място и е определила различни по ранг нормативни

актове, в които са установени. Възникването, развитието и прекратяването на правоотношенията на магистратите (включително и на следователите като част от тях), Конституцията е „запазила“ за себе си и е уредила изрично, включително и в чл. 129, ал. 1 и чл. 132, на които искането се позовава.

II. Разпоредбата на § 112, ал. 2 ЗИДЗСВ противоречи на чл. 129, ал. 3 и ал. 6 КРБ

Не отговарят на фактите твърденията, които се съдържат в искането, че директорът на НСлС бил понижен, а директорите на ОСлС били освободени от ръководни длъжности, с измененията в ЗИДЗСВ.

Съгласно чл. 150, ал. 1 ЗСВ, директорът на НСлС е и „заместник на главния прокурор по разследването.“ Това е нова, специфична и по-висока служебна позиция на директора в йерархическата структура, с определен в закона ресор от дейността на Прокуратурата, който ръководи от името и по възлагане на главния прокурор. Особеното в законната уредба на служебното положение на директора на НСлС е, че той е заместник на главния прокурор по разследването. Директорът на НСлС не е преназначен, на него само му се възлага допълнителна функция.

Това не накърнява служебното положение на директора на НСлС като заместник на главния прокурор и ранга, който законът му определя. Положението на директора на НСлС и досега се определяше в ЗСВ, а не в Конституцията, за разликата от ръководителите по чл. 129, ал. 3 и ал. 6 КРБ, поради което позоваването на тези конституционни разпоредби е най-малкото неточно и неотнормено към спорния въпрос.

Що се отнася до ръководната длъжност на директорите на ОСлС, нещата също така не са поставени точно. Тази длъжност не е ръководна длъжност по смисъла на чл. 129, ал. 6 КРБ. „Административните

ръководители” на органите на съдебната власт са изчерпателно изброени в чл. 167 ЗСВ и между тях не са посочени директорите на ОСлС.

III. Разпоредбата на § 25 от ЗИДЗСВ противоречи на чл. 117, ал. 2 КРБ

Не подкрепям твърдението, което се съдържа в искането до КС, че промените в ЗИДЗСВ, с които става „преподчиняване” на следователите на главния прокурор и на съответните административни ръководители в прокуратурата, противоречат на чл. 117, ал. 2 КРБ.

Независимостта на следователите произтича от чл. 117, ал. 2 КРБ, а не от мястото, което заемат в един или друг от нейните органи. Тя е необходима за изпълняването на всяка магистратска длъжност, независимо от органа на съдебната власт, в която работи, и независимо от ранга, който има. Отнася се за всички магистрати, включително и за следователите, независимо дали са „към”, „във” или „при” НСлС, окръжните или военните прокуратури. По този въпрос не може да има никакво колебание и всеки опит да се определи независимостта на следователите според органа, към който се намират, по идея противоречи на чл. 117, ал. 2 КРБ. Такава идея е дълбоко чужда и на промените в ЗСВ.

В Решение № 6/1993 г. по к.д. № 4/1993 г. КС приема, че „независимостта на съдебната власт, и по-точно на съдебния магистрат (в по-широкия смисъл, съдия, прокурор, следовател) са гарантирани от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решения и че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение... че актът, постановен от съдия, може да бъде отменян само от по-горен съд”, т.е. от съдебна власт, а не от друга власт.

Доколкото конституционният текст определя мястото на следствените органи в системата на съдебната власт, изваждането на

следствените органи от тази система може да стане само чрез изменение на Конституцията, но такъв въпрос при приемането на ЗИДЗСВ, обн., ДВ, бр. 33/2009 г. въобще не е бил поставян.

Предвидената административна подчиненост не изключва независимостта на следователите при осъществяване на техните правомощия по закон. Независимостта на магистратите е обсъждана и пояснена в редица решения на КС (Решение № 6/1993 г. по к.д. № 4/1993 г., Решение № 3/1998 г. по к.д. № 1/1998 г., Решение № 11/1998 г. по к.д. № 10/1998 г., Решение № 1/1999 г. по к.д. № 34/1998 г.). Тази независимост включва и правомощие за самостоятелно тълкуване и прилагане на закона от страна на магистратите, освен при обвързващо ги тълкуване, дадено от надлежните висшестоящи съдебни органи, или задължителни указания по реда на инстанционния контрол и указания, в случаите, предвидени в закона (напр. от горестоящ прокурор, или от прокурор към следовател). Независимостта на магистратите не се засяга от законова разпоредба, която нито визира конкретни дела, нито указва как да се реши дадено дело или преписка (Решение № 15/09.06.1998 г. по к.д. № 12/1998 г. на КС).

IV. Административното подчиняване на следствените органи на Прокуратурата е противоконституционно

Целта на законодателя е с приемането на ЗИДЗСВ да разшири процесуалната компетентност на следователите, като им се възложат частични прокурорски правомощия. Това бе възможно само чрез включването на следствените органи в структурата на Прокуратурата на Република България.

С извършеното „прехвърляне” на окръжните следствени служби в окръжни следствени отдели към окръжните прокуратури не се променя формата на държавно управление.

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 може да се извърши, съгласно посочените тълкувателни решения на Конституционния съд само от Велико Народно събрание по чл. 158, т. 3 КРБ.

Това твърдение предполага за доказано „спорното”. А „спорното” в случая е, дали с тези изменения се извършва промяна в държавното управление и в съдебната власт от мащабите на тези, които визира чл. 158, т. 3 КРБ, и решения № 3 от 2003 г. и № 8 от 2005 г., или промяна, която може да бъде извършена с изменения в Конституцията от Народното събрание по чл.153-156 КРБ. Тук не са налице нито едната, нито другата хипотеза по глава девета от Конституцията. В никакъв случай, обаче, ЗИДЗСВ не променя формата на държавно управление.

Що се отнася до организационните звена, в които те осъществяват дейността си, Конституцията е приела друг, диференциран подход. На съдилищата, на тяхната организация и дейност КРБ е посветила най-много изрични разпоредби, общо 8 – чл. 118, чл. 119, чл. 120, чл. 121, чл. 122, чл. 123, чл. 124 и чл. 125, а на прокуратурата – общо 2 – чл. 126 и чл. 127, от които тази на чл. 127 се отличава със своята детайлност. На следствените органи КРБ е посветила само една кратка разпоредба – чл. 128, който предвижда, че те са част от съдебната власт и разследват наказателни дела в случаите, определени в закона. Но тази конституционна пестеливост се дължи не на пропуск, а е израз на конституционната концепция за съдебната власт. От конституционната лаконичност по отношение на следствените органи (чл. 128 КРБ) може да се направи извод, че КРБ не е сметнала тези въпроси за своя материя, отминала я е с мълчание, не разбира се, за да я пренебрегне, а като отчита нейната специфика, да я предостави за уреждане от законовата уредба на организацията и

дейността на органите на съдебната власт. Такава уредба се съдържа в издадения въз основа на делегацията по чл. 133 КРБ Закон за съдебната власт от 1994 г. и заменилия го и действащ от 11 август 2007 г. едноименен закон (обн. ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г.).

Твърдението в искането до Конституционния съд не почива и на измененията на ЗСВ от 30 април 2009 г. Този закон не преурежда въпроса *ex lege* „за понижаване и преместване на всички следователи”. Той определя само мястото на тези следствени органи в рамките на съдебната власт, както предвижда чл. 128, изр.1 КРБ. С това измененията на ЗСВ се придържат към чл. 128, изр.1 КРБ, съгласно който следствените органи са в съдебната власт. От друга страна, окръжните следствени отдели продължават да бъдат част от следствените органи по смисъла на чл. 128, изр.1 КРБ. Това изрично предвижда и чл. 148, ал. 1 ЗСВ, като посочва, че следствени органи са Националната следствена служба и окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури. Не се променя и тяхната основна дейност и функция. Тя продължава да бъде разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закона. Тази промяна е конституционно допустима поради следните съображения.

Следствието е най-тясно свързано с прокуратурата. Съгласно чл.127, т. 1 и т. 2 КРБ, прокуратурата ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане, прокуратурата може сама да извършва разследване. Ето защо включването на една значителна част от следователите в организационния състав на прокуратурата не представлява „прехвърляне” към нея на нова дейност, а на дейност, която тя и досега ръководи и осъществява, на основание чл. 127, т. 1 и т. 2 КРБ.

Преместването на част от следствените служби в прокуратурата не се извършва автоматически, както се твърди в искането. Член 151 ЗСВ създава само законово основание за това, но то се извършва по решение на Висшия съдебен съвет, съгласно § 112, ал. 3 от Преходните и

заклучителни разпоредби на ЗИДЗСВ. По този начин се спазва конституционното изискване на чл. 129, ал. 1 и чл. 131 КРБ.

ЗИДЗСВ цели съвместното организационно съществуване на прокуратура и следствие, както е съществувало в по-далечното минало (преди Указ № 1138 за създаване на единен следствен апарат при МВР – обн. ДВ, бр. 57 от 20.07.1979 г., отм.), така и сега с военните прокуратури и следователите към тях при действието на Конституцията от 1991 г., което не е възбуждало съмнение за неговата конституционна допустимост и организационната и правна поносимост.

В конкретния случай атакуваните разпоредби на ЗИДЗСВ не изваждат следователите от системата на съдебната власт. Реорганизацията става в рамките на системата на съдебната власт.

Член 128 КРБ не предвижда никаква структура или статут на следствените органи. Това означава, че те ще се определят със закон. Нито Националната следствена служба, нито окръжните следствени служби са визирани като структури в Конституцията. Това означава, че реорганизацията на структурите на следствените органи може да стане със закон.

Въпросите, които трябва да получат отговор, са свързани с преместването на следователите в следствени отдели към съответните окръжни прокуратури и промяната на статута на НСлС, ОСлС и техните ръководители. Щом следствените органи не се изваждат от системата на съдебната власт, реорганизацията може да стане със закон, а не с промяна на Конституцията. Промените в организационната структура неминуемо довеждат до промени и в статута на личния състав.

Засягането на статута на следователите от организационните промени не трябва да се отразява на онези елементи от правния им статут, които са утвърдени в конституционни норми.

С Решение № 10/1998 г. по к.д. № 8/1998 г. КС е дал задължително тълкуване на чл. 119, ал. 1 КРБ и се е произнесъл по сходен казус, относно необходимостта от съществуването на военна колегия към ВКС, респ. на военни прокурори към Главната прокуратура. КС е посочил, че въпросите във връзка със структурата и организацията на военните съдилища не са уредени в Конституцията. С чл. 133 КРБ уреждането им е предоставено на законодателя. От изключителна компетентност на законодателя е да прецени необходимостта от тези структурни звена в съдебната и прокурорската система. Съображенията на КС по отношение на военните съдилища, респ. на военните прокурори към Прокуратурата на РБ, с още по-голяма сила важат за следствените органи. Както вече беше посочено, в Конституцията няма уредба на организацията и структурата на следствените органи, следователно от изключителна компетентност на законодателя е да уреди организацията и структурата на тези органи. На практика това е направено със ЗСВ.

С Решение № 1/1999 г. по к.д. № 34/1998 г. КС е приел, че съгласно чл. 128 КРБ следствените органи са в системата на съдебната власт. Според чл. 133 КРБ, организацията на следствените органи се урежда от законодателя. Ето защо в правомощията на Народното събрание е да прецени и да закрие районните следствени служби и Националната следствена служба, както и да създаде Специализираната следствена служба, която заедно с окръжните следствени служби се ръководи от директор. При осъществяване на това правомощие на парламента не е нарушен основният закон, защото следствените служби остават част от системата на съдебната власт с предвидените в Конституцията правомощия.

С Решение № 8/2005 г. КС е приел, че Конституцията не урежда вида и структурата на следствените органи, дори в Конституцията не се споменава, че тези органи съставляват определена система. В чл. 128 от

Конституцията се определя само функцията на следствените органи. Ето защо въвеждането в основния закон на текстове, които реструктурират или създават структури на следствените органи, не е промяна във формата на държавно управление, защото и сега този въпрос е от компетентността на Народното събрание.

Преминаването на следствието към прокуратурата не го извежда от системата на съдебната власт, то продължава да е част от тази система, разбира се като организирана по определен начин цялост (Български тълковен речник, 1963 г., стр. 834).

Конституцията е решила, че следствието е част от съдебната власт, без да конкретизира неговата структура и правно-административни връзки със съда и прокуратурата. Това подлежи на решаване от закона, предвиден в чл.133 КРБ. В този смисъл е и Решение № 6/22.04.1993 г. по к.д. № 4/1993 г. на КС.

Възможността Народното събрание, на основание овластяването по чл. 133 КРБ, да „премества” следствените органи, щом те остават в системата на съдебната власт с предвидените в Конституцията правомощия, е подчертана изрично и в т. X от Решение № 1/14.01.1999 г. по к.д. № 34/1998 г. на КС.

Измененията и допълненията на Закона за съдебната власт, обн. в ДВ, бр. 33 от 2009 г., и в частност тези, свързани с реструктурирането на следствените органи, не са противоконституционни.

Според чл. 128 КРБ, „следствените органи са в системата на съдебната власт”. Съгласно изменената редакция на чл. 136, ал. 3 ЗСВ, следователите са подчинени на прокурора. Прокуратурата обаче е също звено от съдебната власт и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност с решение на Висшия съдебен съвет така, както съдиите и прокурорите (чл. 160 ЗСВ). Затова е повече от очевидно, че с тези изменения на ЗСВ следователите остават в

системата на съдебната власт и с нищо не се променя нито конституционната рамка на тази власт, нито установеният конституционен статут на следователите.

Съгласно чл. 126, ал. 2 КРБ, главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, без да са посочени и следователите. Вярно е също, че съгласно тези последни изменения на чл. 136, ал. 3 ЗСВ, всички прокурори, но вече с добавката и следователи, са подчинени на главния прокурор. Такава подчиненост обаче не противоречи на Конституцията. Нещо повече, тя трябваше да се уреди в ЗСВ още през 2006 г., когато се измени и Конституцията, като се създаде новата т. 1 на чл. 127. Според този текст, прокуратурата „ръководи разследването и упражнява надзор за законност за законосъобразното му провеждане“. По този начин още към този момент бе изменена и уточнена конституционната рамка – следствените органи са в системата на съдебната власт (чл. 128, изр. 1), те осъществяват разследване по наказателни дела (чл. 128, изр. 2), но под ръководството и надзора на прокурора (чл. 127, т. 1). Няма съмнение нито какъв е замисълът, нито каква е идеята на конституционния законодател – следователите да извършват своята дейност, но не самостоятелно, а под ръководството и надзора на прокурора така, както това е за военните следователи повече от 20 години, без това положение да е прието досега за противоконституционно.

По действащия закон разследващите органи са процесуално подчинени на прокурора. Те извършват разследването, събирайки доказателствата, необходими именно на прокурора, който е единствено компетентен да повдигне обвинение пред съд.

След приемането на новия НПК: 1) разследващите органи не могат да образуват досъдебно производство (чл. 112, ал. 1 НПК), а при започване на разследване в случай на неотложност са длъжни незабавно да уведомят

прокурора; 2) не могат да откажат образуването на досъдебно производство (чл. 213 НПК); 3) не могат да обединяват и да разделят дела (чл. 216 и чл. 217 НПК); 4) разследващите органи не могат да отправят директно искане до съда, а само чрез прокурора, за налагането на мярка за неотклонение, на друга мярка за процесуална принуда, не могат да искат разрешение от съда за извършването на действия по разследването – претърсване, изземване и т.н., нито могат да представят пред съдията за одобрение протокола от извършеното действие; 5) разследващият орган не може да привлече обвиняем преди да е докладвал на прокурора (чл. 219 НПК); 6) не може също така да реши, че е приключил разследването, преди да е докладвал на прокурора; 7) исканията, бележките и възраженията, които са направени при предявяване на разследването, могат да бъдат решени само от прокурора (чл. 229, ал. 3 НПК); 8) всички писмени указания на прокурора са задължителни за разследващия орган и не подлежат на възражение (чл. 197 НПК); 9) прокурорът може да отменя всяко постановление на разследващия орган (чл. 46, ал. 2, т. 7 НПК).

От цитираните законови разпоредби следва и друг несъмнен извод: разследващите органи нямат самостоятелни решаващи правомощия по съществуващото на делото – те не могат да образуват, нито да отказват образуване на производство, не могат да обединяват, разделят, спират, прекратяват наказателни дела без санкцията на прокурора. Тези органи не осъществяват и дейност (функция) по обвинение. Прокурорът е единствено компетентен да повдигне обвинение пред съд. Разследващият орган не може и самостоятелно да привлече обвиняем, преди да е докладвал на прокурора. При този доклад именно прокурорът решава, кое лице да се привлече като обвиняем и за какво конкретно престъпление.

В същото време на разследващите органи е запазена известна оперативна самостоятелност, защото самостоятелно решават, без да искат разрешение, одобрение или съгласие за извършване на действия по

разследването (чл. 203, ал. 1 НПК), в което се изразява и конституционната им функция – да осъществяват разследване (чл. 128). Но и оперативната им самостоятелност бе твърде ограничена след конституционната реформа и приемането на новия НПК. Според чл. 203, ал. 2 НПК, разследващият орган е длъжен в най-кратък срок да събере необходимите доказателства, като се ръководи не само от закона и вътрешното си убеждение, но и от „указанията на прокурора”. Този текст означава, че прокурорът може без каквито и да било ограничения да дава указания за извършването на едни или други действия по разследването и за събирането на едни или други доказателства, а тези указания са задължителни и не могат да се възразяват (чл. 197 НПК).

В резултат на приетите през 2006 г. нови две точки на чл. 127 КРБ, според които прокурорът може да извършва разследване и да упражнява ръководство и надзор за законност при неговото провеждане, стана възможно в НПК да се предпишат правила, които да направят възможно екипното разследване. Съгласно чл. 46, ал. 2, т. 1 НПК, прокурорът осъществява постоянен надзор за законност при провеждане на разследването. По отменения НПК прокурорът също беше длъжен да осъществява надзор за законност, като по собствена инициатива постоянно проверява извършеното в хода на разследването. Новото обаче е твърде съществено – създаде се задължение за разследващия орган не да изчаква прокурора, а също служебно, по собствена инициатива, системно да му докладва, като обсъжда с него възможните версии по разследването и неговия по-нататъшен ход (чл. 203, ал. 4 НПК). В същото време се установиха и три случая на задължителен доклад, както и се отмени институтът на връщането на делата с даването на нови срокове за допълнително разследване. Чрез така възприетия законодателен механизъм се създадоха обективни предпоставки за разследващия орган и прокурора

да работят съвместно, с ясни задачи и отговорности за разследването и приключването на делото.

Тези изводи се основават на съображения и аргументи, които са почерпени единствено от легалните разпоредби на Конституцията и НПК.

След като Конституцията през 2006 г. овласти прокурора да ръководи и да упражнява надзор за законност над разследването, очевидна е идеята – следователите да осъществяват разследване, но при извършването на тази си дейност процесуално да са напълно подчинени на прокурора. С последните изменения на ЗСВ (обн. в ДВ, бр. 33 от 2009 г.) за следователите се установи още административна и организационна подчиненост на прокурора. Така приетите текстове от ЗСВ не противоречат на Конституцията и по съображенията, които предлагаме по-долу.

V. Противоречие с чл. 4, ал. 1 КРБ и Решение № 9 от 1993 г. на КС на РБ относно принципите на правовата държава

Неоснователно е твърдението, което се съдържа в искането, че несъвършенствата в ЗИДЗСВ нарушават принципа на чл.4, ал.1 КРБ (за правовата държава).

Противоречието на една законова норма с разпоредба на друг закон не води до нарушаване на Конституцията. От компетентността на Народното събрание е да отстрани това противоречие (Решение № 1/14.01.1999 г. по к.д. № 34/1998 г. на КС).

Твърдението, че противоречието между различни закони е нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията е резултат на извеждане на изречения от контекста на някои мотиви на КС, които не водят към извод за противоконституционност. А и такава не може да бъде обоснована – преценката за противоконституционност се прави чрез преценка за

нормено съответствие с разпоредби на Конституцията. Иначе никога няма да може да се установи кой от двата противоречиви закона е противоконституционен.

Това ясно е обобщено в Решение № 14/23.11.2000 г. по к.д. № 12/2000 г. на КС: „...вътрешните противоречия във възприетата законодателна уредба и неясноти при нейното тълкуване не са достатъчни за обявяване на съответните разпоредби за противоконституционни. Последователното провеждане на подобно разбиране би означавало да се признае на КС компетентност за проверка на съответствие на „законите със законите”, нещо, което Конституцията не предвижда”.

Посоченият пример за противоречие между чл. 164, ал. 1 и ал. 2 ЗСВ вече не е актуален. Противоречието между чл. 164, ал. 1 и ал. 2 ЗСВ относно изискуемия юридически стаж при назначаване на длъжност „следовател” в окръжните следствени отдели е съществувало. Но то беше преодоляно с промяната на чл. 164, ал. 1 ЗСВ, приета от 40-ото Народно събрание, обн., ДВ, бр. 42 от 05.06.2009 г. Впрочем искането, което е депозирано в Конституционния съд на 29.05.2009 г., не е съобразено с приетите законодателни разрешения преди сезирането на Конституционния съд. Конституционният съд по всяка вероятност ще констатира това. Искането в тази част е с отпаднало основание.

Посочените в тази точка аргументи не обосновават противоконституционност на конкретни текстове от ЗИДЗСВ. Има общо позоваване за нарушаване на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, което, според вносителите на искането, се получава поради невъзможност да се издават удостоверения на граждани, че срещу тях няма висящо наказателно производство, поради закриване на НСлСл и ОСлСл. Параграф 111 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСВ определя Прокуратурата на Р България като правопреемник на активите, пасивите, архива, както и другите права и задължения на НСлСл и на окръжните

следствени служби. При това положение няма никаква причина да се преустанови издаването на удостоверения, които се изискват от различни закони. Отделен въпрос е, че поради ограничения брой дела, по които се провежда разследване от следователите, много малка част от гражданите биха били засегнати от тези изисквания в различни закони. Не е налице противоконституционност в този аспект, както твърдят вносителите на искането.

Вносителите на искането посочват противоречие със Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2009 г., каквото не е налице, защото цитираният §111 урежда въпросите за правоприемството. Освен това противоречието със закон не е основание за обявяване на противоконституционност. Противоречието със ЗДБРБ за 2009 г., което се изтъква в искането, е преодолимо чрез „пренасочването” на съответна част от бюджета на съдебната власт – НСлС, към бюджета на прокуратурата, тъй като това се отнася за финансови средства в рамките на бюджета на съдебната власт за 2009 г.

Не е удачен и примера, посочен в искането, за наличие на спорове и неясноти при разпределение на делата за разследване между следователите и разследващите полицаи, породени от промените в ЗИДЗСВ, като основание за нарушение на принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ).

Вече беше изтъкнато, че съгласно чл. 128 от КРБ следователите осъществяват разследване по наказателни дела в определените от закон случаи. По този начин Конституцията е възложила на Народното събрание със закон да определя случаите, в които ще разследват следователите. След като със закон – ЗИДЗСВ, Народното събрание е изпълнило тази конституционна разпоредба и не може да става дума за нарушение на основния закон. Дори и да има проблеми при прилагането на закона и при разпределянето на делата между следователите и разследващите полицаи

това може да се уреди с Инструкцията за взаимодействието между Прокуратурата и МВР. Ако проблемът е по-съществен, няма пречка да се направи промяна на закон. Наличие на противоречие или неяснота в закона или между закони не води автоматично до противоконституционност.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля, да приемете посочените по-горе аргументи и съображения за основателни и в съответствие с тях да отхвърлите всички искания за обявяване на посочените параграфи от ЗИДЗСВ за противоконституционни.

С УВАЖЕНИЕ:

БОРИС ВЕЛЧЕВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

