

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 9 юли 2009 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

членове: Васил Гоцев

Емилия Друмева

Владислав Славов

Евгени Танчев

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Снежана Начева

Георги Петканов

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 9 юли 2009 г. конституционно дело № 6/2009 г., докладвано от съдията Емилия Друмева.

I

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Делото е образувано на 29.05.2009 г. по искане на 49 народни представители. Иска се да бъде установена противоконституционността на 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./, с които са изменени съответно 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, както и на параграфи 111 - 113 от преходните и заключителните разпоредби на същия изменителен закон.

В искането се поддържа, че разпоредбите по характер и степен са конституционно нетърпими и нарушават принципа за правовата държава /чл. 4, ал.1 от Конституцията/, поради което се иска Конституционният съд да установи тяхната противоконституционност.

С определение от 6 юни 2009 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, Главния прокурор, Националната следствена служба, Висшия съдебен съвет, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на прокурорите в България, Националното сдружение на българските прокурори, Съюза на юристите в България, Камарата на следователите в България и Висшият адвокатски съвет. От тях становища по делото не са представили Народното събрание, Съюзът на съдиите в България, Асоциацията на прокурорите в България, Националното сдружение на българските прокурори и Висшият адвокатски съвет.

Искането се подкрепя от Камарата на следователите в България и Висшия съдебен съвет; Съюзът на юристите в България подкрепя искането частично.

Другите страни - Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, Главният прокурор и Националната следствена служба излагат становища, че искането следва да бъде отхвърлено изцяло.

II

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на страните, установените факти и обстоятелства, за да се произнесе взе предвид следното:

1. В искането разпоредбите се оспорват съвкупно и с общи аргументи. Конкретните твърдения за противоконституционност ще бъдат разгледани отделно.

Разпоредбите на чл. 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 заключителните разпоредби на същия изменителен закон регулират отношения по устройството и принципите на дейност на следствените органи : след измененията следователите от окръжните следствени служби са преминали като следователи в окръжни следствени отдели при окръжните прокуратури ; ръководството на Националната следствена служба /НСлС/ се осъществява пряко от главния прокурор или от нейния директор, който е и заместник на главния прокурор, отговарящ за разследването. Директорът на НСлС осъществява административното и организационното ръководство на следователите в тази служба, както и методическо ръководство на следователите в окръжните следствени отдели при окръжните прокуратури.

Принципният въпрос в този конституционен спор е дали извършената със закон структурна промяна в следствените органи е конституционно допустима.

Централно място в искането заема твърдението, че атакуваните изменения в ЗСВ променят конституционната структура на съдебната власт като прехвърлят следствието в прокуратурата и това представлява промяна във формата на държавно управление на съвременна България, следователно, според искателите, е трябвало да се извърши от Велико народно събрание ; твърди се, че е налице „суспендиране" на

задължителния характер на решения на Конституционния съд - посочват се Решения № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г. и № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005* г.,

Внимателният прочит на конституционната уредба, на оспорените законови изменения и на двете посочени съдебни решения не дава основание Конституционният съд да направи такъв извод. Без съмнение следствената функция е компонент от същността на съдебната власт и съответно се упражнява от „следствени органи“, изрично предвидени в Конституцията. В Глава Шеста „Съдебна власт“ на Конституцията „следствени органи“ и „следователи“ се споменават в редица разпоредби. От тях единствената, която експлицитно урежда „следствените органи“, е тази на чл. 128 : „Следствените органи са в системата на съдебната власт. Те осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон.“ Систематически този текст е разположен след конституционните текстове за съда и прокуратурата, съдържащи принципна правна уредба на техни функции и структури. За разлика от тях обаче, чл. 128 е много пестелив по отношение на следствените органи и не определя структурата им. Оттук следва заключението, че конституционният законодател съзнателно е оставил тези въпроси да се уреждат на законово ниво, към което препраща и чл. 133 от Конституцията. Това заключение намира опора и в стенографските протоколи на VII. Велико народно събрание /162. заседание, 22 юни 1991

Този специфичен законодателен подход, дискусиата в Комисията за изработване проект за Конституция на Република България /VII. ВНС, Стенографски протокол от 24 юни 1991 г./, както и цялостната конституционна уредба на съдебната власт водят до извода, че въпросът за организационната структура на следствените органи не е предмет на уредба в Конституцията ; тя съдържа само функциите им. Оттук и обособеността на следствените органи в рамките на съдебната власт е по-

малка, сравнено с тази на съда и прокуратурата. Допълнителен аргумент за това е чл. 129, ал.2, който очевидно не равнопоставя длъжностите председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, от една страна, и директора на Националната следствена служба, от друга : първите три длъжности се заемат по особен ред, различен от този за другите магистрати - чрез назначаване от Президента на Републиката по предложение на ВСС ; този особен ред обаче, не е предвиден за директора на НСлС.

Конституцията не си служи с обобщено понятие за обозначаването на следствените органи като структурно обособена система от органи. Заслужава отбелязване, че през изминалите години при действието на сегашната Конституция /1991 г. и измененията/ се прилагаха, законодателно уредени чрез ЗСВ и Наказателнопроцесуалния кодекс /НПК/, различни организационни модели - от силно централизирани, до обратния полюс - силно децентрализирани следствени органи.

Цитираното по-горе съдържание на чл. 128 от Конституцията е редакцията след Третото конституционно изменение /ДВ, бр. 27 от 2006 г./. То засегна пряко не само чл. 128, но и чл. 127, т.1, като установи ясни взаимоотношения между прокуратурата и следствието и предвиди, че прокуратурата ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане. Резултатът бе - по-прецизна конституционна основа на досъдебната фаза в наказателното производство /разследването/; а за самата досъдебна фаза вече действаше ясна уредба с органи и правомощия в новоприетия /тогава/ НПК, целяща да бъде използван капацитетът на квалифицирани и опитни юристи, работещи като следователи, за засилване на противодействието срещу престъпността и корупцията, което обществото и Европейският съюз изискваха и очакваха /видно от мотивите към законопроекта/. Така съдържанието на изменения в 2006 г. чл. 128 от Конституцията не може да се възприема по друг начин, освен във връзка със съдържанието на чл. 127 от Конституцията, също

изменен, защото самата Конституция съдържа необходимото взаимодействие между следствени органи и прокуратура. Налага се изводът, че атакуваните сега законови изменения по същество развиват и уплътняват измененията на чл. 127 и чл. 128 от Конституцията, осъществени през 2006 г. - следствието е най-тясно свързано с прокуратурата и при действието на новата уредба на чл. 127 от Конституцията включването на следователите в прокуратурата не е „прехвърляне“ към нея на нова дейност, а организационно рационализиране на разследващата дейност, която прокуратурата продължава да ръководи.

Заслужава отбелязване, че възприетият с оспорените законови изменения модел на следствените органи съществува при действието на сегашната Конституция още от 1991 г. във военните прокуратури. И това не е поставяло под съмнение неговата конституционна допустимост.

В отговор на поставения въпрос за конституционната допустимост : и след оспорените сега законови изменения следствените органи не напускат съдебната власт, а остават част от нея, продължават да съществуват и да упражняват конституционно предвидените им функции по разследване ; с упражняването на същите функции, но в структурата на прокуратурата, и все в рамките на съдебната власт не се нарушава балансът между законодателната, изпълнителната и съдебната власт в държавата ; не се нарушават и другите конституционни принципи, изрично посочени в диспозитива на Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г. - народния суверенитет, върховенството на основния закон, политическия плюрализъм, правовата държава и независимостта на съдебната власт. В настоящия спор съдът констатира, че дори и разширително тълкуваното през 2003 г. понятие за формата на държавното управление не е засегнато от оспорваните изменения в ЗСВ, тъй като не се нарушава балансът между властите ; с други думи съдът не установява твърдяното в искането суспендиране на своето Решение № 3 от 2003 г.

Във второто тълкувателно решение, посочено в искането - Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г., произнесено по-късно Конституционният съд дава интерпретация на същността и функциите на съдебната власт и нейните конституционни основи с ясното разбиране, че Конституцията не само че не изключва, но принципно е отворена за промени, вкл. вътрешно реструктуриране в съдебната власт, в т.ч. и на следствените органи и това няма да е промяна във формата на държавно управление, а ще е от компетентността на обикновено Народното събрание. И още - организацията на следствените органи е проблем на законодателна целесъобразност ; зависи 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 е материя, която следва да бъде уредена чрез съгласувани промени в Наказателния кодекс, НПК и ЗСВ.

В същия смисъл са и изложените мотиви на Конституционния съд в неговото Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г., визиращи тогавашни изменения пак в ЗСВ, вкл. закриването на районните следствени служби и Националната следствена служба и създаването на Специализирана следствена служба.

Следва изводът, че сега оспореното организационно реструктуриране на следствените органи при запазването на техните конституционно определени функции /извършване на разследване по наказателни дела/ не е промяна във формата на държавното управление и не следва да се извършва чрез промяна на Конституцията. Това реструктуриране, извършено на законово равнище, не противоречи на Конституцията, защото следствените органи остават част от съдебната власт. Не се нарушава и балансът на функциите между органите вътре в съдебната власт, защото и в структурата на прокуратурата следствените

органи продължават да изпълняват основната си функция, определена от самата Конституция.

2. Според искането разпоредбата на § 112, ал. 1, 2 и 3 от преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗСВ противоречи на чл. 8, чл. 129, ал.1, 3 и 6 и чл. 131 от Конституцията, тъй като понижаване и преместване на следователи може да извършва само Висшият съдебен съвет, а не Народното събрание по силата на закон.

2.1. Предвид новата структура на следствените органи следователите от окръжните следствени служби се преназначават без конкурс в окръжните следствени отдели на окръжните прокуратури /§ 112, ал.3/; създадено е специално правило от преходен характер за неприлагането на конкурсното начало като общо правило при преназначаването. Така че, предмет на оспорената уредба са висящи правоотношения. В съвременния нормотворчески процес тяхното уреждане е задължение за законодателя и същностен белег на правовата държава ; ако законодателят не създаде такава уредба ще наруши конституционния принцип. А що се отнася до самото преназначаване, то се извършва от Висшия съдебен съвет, както изрично се посочва в § 112, ал.3 , а не от законодателя, както се твърди в искането. Следователно няма изземване на конституционни правомощия на кадровия орган на съдебната власт.

Преназначаването на следователите от окръжните следствени служби не е понижаване в длъжност по смисъла на чл. 131 от Конституцията, а изпълнение на посоченото задължение на законодателя да уреди висящите правоотношения в рамките на осъщественото реструктуриране на следствените органи „под шапката" на прокуратурата. Съдът не установява намеса на законодателната власт в работата на съдебната власт, поради което няма нарушение на принципа за разделение на властите по чл. 8 от Конституцията.

2.2. Алинеи 1 и 3 на § 112 от преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗСВ са посветени на административните ръководители: предвиждат

съответно, че директорът на НСлС продължава да изпълнява задълженията си на административен ръководител до края на мандата, за който е избран, и че заварените директори на окръжните следствени служби се преназначават без конкурс на длъжност завеждащ окръжен следствен отдел в окръжните прокуратури и продължават да изпълняват задълженията си на административни ръководители до края на мандата, за който са избрани.

Съдът не намира опора в Конституцията за твърдението, че заварените административни ръководители на следствените органи противоконституционно се понижават, съответно освобождават от ръководна длъжност с уредбата на ал.1 и 2 от § 112. Конституцията не определя длъжностите на административните ръководители в съдебната власт, с изключение на трите висши - председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор. Съгласно чл. 129, ал. 6 от Конституцията административните ръководители в органите на съдебната власт, без посочените „трима висши“, се назначават на ръководната длъжност за срок от 5 години с право на повторно назначаване. От друга страна Конституцията в чл. 133 възлага на обикновения законодател да уреди организацията и дейността на органите в съдебната власт, както и условията и реда за назначаване и освобождаване на съдии, прокурори и следователи.

От съчетаването на двата конституционни текста следва, че Конституцията предоставя определянето на длъжностите на административните ръководители да се извърши на законово ниво. Това е направено със ЗСВ /чл. 167, ал.1/, като изчерпателното изброяване в закона по дефиниция е в синхрон с онова, което Конституцията предвижда за съдебната власт. След оспорените изменения в ЗСВ следствените органи продължават да изпълняват същите функции в съдебната власт, но в системата на прокуратурата, при което длъжността завеждащ окръжен следствен отдел в окръжна прокуратура не е сред длъжностите на

административен ръководител. Както беше посочено, изброяването на длъжностите на административен ръководител самата Конституция е възложила на законодателя и той го изпълнява, което несъмнено включва и промени. Но вършейки това, законодателят спазва и друго правило, възложено му пак от Конституцията чрез принципа за правовата държава - да се съобразява с конституционно установени мандати на заварени административни ръководители и да не допусне предсрочното им прекратяване, въпреки, че конкретната длъжност административен ръководител вече не съществува вследствие осъщественото реструктуриране на следствените органи. Не се прекратява предсрочно и мандатът на директора на НСлС - длъжността остава длъжност на административен ръководител, но едновременно с това директорът на НСлС е и заместник на главния прокурор. Преназначаването му се осъществява пак от Висшия съдебен съвет, аналогично на другите магистратски длъжности.

Следователно няма нарушение на принципа за разделение на властите по чл. 8 от Конституцията, защото законодателната власт не се намесва и не изземва правомощия на съдебната власт, а действа в рамките на изключителната си конституционна компетентност на законодател /чл. 84, т. 1/.

Съдът не установява и нарушаване на несменяемостта на следователите по чл. 129, ал.3 от Конституцията, тъй като те не се освобождават от длъжност като следователи. Както вече бе отбелязано, те не се освобождават и от длъжността на административни ръководители преди изтичането на заварения от законовите изменения мандат.

3. В искането се твърди, че чл. 136 след измененията противоречи на чл. 117, ал.2 от Конституцията, тъй като се нарушава независимостта на следователите поради тяхното „преподчиняване“ на главния прокурор, а административно - на административния ръководител на съответната прокуратура.

Независимостта на съдебната власт е класически въпрос на правовата държава, по който Конституционният съд има стабилна практика: независимостта на съдебната власт и по-точно на съдебния магистрат /съдия, прокурор, следовател/ се гарантира от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решения; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че се ползва с функционален имунитет, че съдебните актове имат задължителна сила и др. /Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г./. И още: конституционно гарантираната независимост на съдебната власт се изразява в подчинението единствено на закона при вземането на решения, тяхната неотменимост от законодателната и изпълнителната власт, както и в кадровото ѝ формиране от Висшия съдебен съвет като неин вътрешен орган /Решение № 1 от 1999 г. по к.д. от 1998 г./.

Следователите имат независимост /чл. 117, ал.2 от Конституцията/ в качеството им на магистрати от съдебната власт, а не от мястото, което заемат в нейните структури. Независимостта е необходима за осъществяването на всяка магистратска длъжност, независимо от органа и от ранга. Във всички случаи тя има едно и също конституционно съдържание. Така че, всеки опит да се определи независимостта на следователите според органа, в който се намират в рамките на съдебната власт, по идея противоречи на чл. 117, ал.2 от Конституцията; такава идея не се установява в оспорените законови изменения.

Заслужава отбелязване, че оспорените законови изменения легитимират и конституционното правомощие на прокуратурата в лицето на главния прокурор, да представя ежегодно в Народното събрание доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи /чл. 84, т.16 от Конституцията/. Този годишен доклад включва и отчета за дейността на следствените органи, т.е. Конституцията не предвижда следствените органи да се отчитат самостоятелно пред Народното събрание, а предвижда, че главният прокурор прави това.

Налага се заключението, че след като по Конституция главният прокурор отчита пред Народното събрание дейността на разследващите органи и след като прокуратурата е централизирана, има резон и не е противоконституционно следствените органи да са и организационно свързани с прокуратурата.

Оспорването, че следователите се „преподчиняват“ не само на главния прокурор, но и на съответните административни ръководители в прокуратурата не отчита обстоятелството, че по принцип всички магистрати административно са подчинени на съответните административни ръководители в съдебната власт, което е принцип на организация на работата във всяка структура, независимо в кое от разклоненията на държавната власт е тя.

4. В искането се твърди, че оспореният ЗИДЗСВ в частта си относно следствените органи е приет само на едно четене/гласуване, което представлява нарушение на Конституцията, тъй като нейният чл. 88, ал.1 изисква всеки закон да е приет на две четения/гласувания в Народното събрание.

Действащият законодателен процес е нормиран принципно в Конституцията и е развит в детайли в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание /ПОДНС/. С такъв правилник работи всяко Народно събрание; той не е подзаконов, а особен подконституционен акт, приеман въз основа на самата Конституция /чл. 73 от Конституцията/.

Конституционният съд многократно /Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г., Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г., Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 за 2002 г., Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г., Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г./ е разглеждал спорове във връзка с конституционното правило за задължителните две четения/гласувания за всеки законопроект /чл. 88, ал. 1/ и се е произнасял в следния смисъл:

двете „четения“ са двете решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента. Освен в пленарната зала обаче, законопроектите се обсъждат и гласуват и в постоянните комисии на Народното събрание. Съгласно ПОДНС преди първото четене всеки законопроект се обсъжда в комисиите, на които е разпределен от председателя на Народното събрание. Следва: „I. четене“, на което законопроектът се обсъжда и приема от народните представители в "цялост и по принцип"; после - фазата за писмени предложения за изменение и допълнение, които народните представители могат да правят по законопроекта. Тази фаза не е спомената изрично в Конституцията, но без нея второто четене в пленарна зала просто няма смисъл - защо да има второ четене, ако законопроектът няма да може да бъде изменян и/или допълван между двете четения? Според ПОДНС такива предложения се обсъждат в постоянната комисия, която е „водеща“ по конкретния законопроект, при което може да се формират и предложения, изхождащи от самата комисия; всички предложения - на народните представители и на комисията се включват в нейния доклад за второ четене/гласуване, обсъждат се в пленарна зала и се гласуват.

Следователно, при спазване на Конституцията и ПОДНС сред разпоредбите на приетия закон, по дефиниция /почти винаги/ ще има такива, които са основани на предложения между I. и II. четене на законопроекта, без да ги е имало в първоначално внесения законопроект. Това е основно положение в съвременния законодателен процес. То се прилага в съчетание с правилото, че такива предложения се обсъждат и гласуват на II четене само, ако не противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на I четене /чл. 71, ал.1 от ПОДНС/; преценката за наличие или липса на такова противоречие принадлежи единствено на самото Народно събрание. Така на II четене се отчита, че всеки закон е съвкупност от отделни разпоредби, като вниманието е върху отделната разпоредба и нейната относителна самостоятелност.

Внимание заслужава още една правна фигура на законодателния процес, която е уредена в ПОДНС /чл. 68, ал.2/ и е релевантна в настоящия спор: оспореният изменителен закон е приет въз основа на три внесени законопроекта: един от Министерския съвет и два - от народни представители. И трите са приети на I. четене, след което са били обединени в „общ законопроект“, върху който всъщност са правени предложенията на народните представители и на водещата комисия за II-то четене. Оттук възможните различия между съдържанието на приетите на I четене законопроекта, обединяването на тройното съдържание в общ законопроект, по който народните представители са правили писмени предложения за изменение и допълнение, и приетия на II четене закон, нарастват по принцип.

В настоящия спор Конституционният съд не преценява достойнствата или слабостите на законодателните процедури, регламентирани в ПОДНС. От стенографските протоколи на Народното събрание е видно, че при оспорвания законопроект процедурите са спазвани, законопроектът е приет на две четения/гласувания, поради което няма нарушение на чл. 88 ал.1 от Конституцията.

5. Относно твърдението, че оспорените разпоредби нарушават принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 от Конституцията, защото предизвикват хаос от противоречия, които правят изпълними различни закони. По принцип противоречието на една законова норма с разпоредба от друг закон не означава нарушаване на Конституцията. Конституционният съд има ясно и категорично разбиране по този въпрос : ако се констатират такива противоречия, в компетентност на Народното събрание е да ги отстрани. Последователното провеждане на противното разбиране би означавало на Конституционния съд да се признае компетентност за проверка на съответствие на „закони със закони“ - нещо, което Конституцията не предвижда. Въвеждането на изискване за вътрешна съгласуваност на законовата уредба има отношение към

принципа за правовата държава, но само при условие, че установеното противоречие по характер и степен е конституционно нетърпимо. Вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни /Решение № 14 от 2000 по к.д. № 12 за 2000 г./.

Задача на Конституционния съд е да установи дали соченото в искането противоречие е налице и ако - „да“ дали по характер и степен е конституционно нетърпимо.

5.1. В искането се твърди, че е налице вътрешно противоречие в оспорваната законова уредба относно изискванията за назначаване на следователи в окръжен следствен отдел: чл. 164, ал.1 предвижда най-малко 3 години стаж, а ал. 2 предвижда 8 години. Твърдението бе основателно до извършването на последвалото изменение на чл. 164 от ЗСВ /ДВ, бр. 42 от 2009 г./, с което противоречието е отстранено и оспорването остава без предмет.

Пак във връзка с изискванията за назначаване на следователите в окръжните следствени отдели в искането се твърди, че предвид законовото изискване за 8 години стаж заварените несменяеми следователи със стаж над 5 години, но по-малко от 8 години няма да могат да бъдат преназначени в прокуратурата ; искателите считат, че това прави законът изпълним, а нарушението му - предпоставено.

Заключението е неоснователно и противно на правната логика: то изхожда /без изрично да се уточнява/ от уредбата на § 112 ал.3 от преходните и заключителните разпоредби на оспорения изменителен закон: "Висшият съдебен съвет преназначава без конкурс следователите от окръжните следствени служби в окръжните следствени отдели на окръжните прокуратури." Оспорването на тази разпоредба вече беше разгледано /т. 2/. Тук отбелязване заслужава само, че въпросното преназначаване представлява правна фигура от преходен характер, затова е

уредена в преходните разпоредби на изменителния закон и заварените случаи не се обхващат от действието на чл. 164, ал.2 от ЗСВ, регулиращ общия ред за назначаване. Противоречие няма, нито предпоставки за нарушаване на закона.

5.2. В искането се твърди, че оспорените изменения в ЗСВ ще предизвикат нарушения в прилагането на няколко закона във връзка с предоставянето на информация дали спрямо конкретни лица не са образувани предварителни производства за извършени умишлени престъпления от общ характер. Всъщност в искането не се сочат конкретни противоречия между ЗСВ и други закони, а се излагат предположения за евентуална неприложимост на процедури по други закони. Съдът установи, че въпросното издаване на удостоверителни документи е в Правилника за прилагането на Закона за защита на класифицираната информация, в Закона за частната охранителна дейност, в Закона за отбраната и Въоръжените сили, в Закона за българското гражданство, в Закона за контрол над взривните вещества и Правилника по прилагането му; в някои от тези актове изрично се сочи, че Националната следствена служба издава служебните бележки. Съдът констатира, че правна уредба, която в случая е релевантна и не е посочена в искането, се съдържа и в ЗСВ, чл. 378 - 386 и визира Единната информационна система за противодействие на престъпността /ЕИСПП/, както и в наредбата, издадена на основание един от тези законови текстове.

В искането се твърди, че поради „ликвидирането“ на Националната следствена служба ще има неизпълнение на посоченото задължение .

Такова заключение опира до организация на публични функции, т.е. до компетенции. И след оспорените изменения на ЗСВ Националната следствена служба продължава да съществува и функционира като „следствен орган“ съгл. Глава VII, чл. 148 и следващите от ЗСВ, по смисъла на чл. 128 от Конституцията ; НСлС остава в съдебната власт, в системата на прокуратурата. А точно прокуратурата е изрично посочена от

същия изменителен закон, който се оспорва, че има задължението да изгражда, поддържа и развива ядрото на ЕИСПП /чл. 379, ап.1 и 2 от ЗСВ/; в това ядро е и информационната система на следствените органи, съгласно споменатата по-горе наредба. Всички тези законови разпоредби обаче, не се оспорват в искането. От съпоставянето на чл. 379, ал.1 и 2 от ЗСВ и § 111 от ЗИДЗСВ /ДВ, бр. 33 от 2009 г., вж. по-долу 5.3/ следва, че законодателят възлага на прокуратурата, респ. на главния прокурор да разпредели функциите така, че дейност, изрично предвидена в закон, да не остане без титуляр. Ако действително се установят затруднения при прилагането на други закони, отстраняването им е от компетентност на Народното събрание. Противоконституционност не е налице.

5.3. В искането се твърди, че оспорените изменения в ЗСВ противоречат на Закона за държавния бюджет /ЗДБ/ за 2009 г., както и на правилата в бюджетната сфера във връзка с разхода на средства за ежедневната работа на следователите и се правят предположения за евентуални законови нарушения: „ако финансирането спре - ще се нарушат функционалните задължения на следователите, ако продължи - ще бъдат нарушени правилата за разходване на бюджетни средства". Сред оспорените законови разпоредби е и § 111: „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."

Твърдението в искането е несъстоятелно и няма опора в бюджетното законодателство. Там водещо правило е, че при функционални/структурни промени в държавните органи парите, т.е. записаните в закона бюджетни кредити следват осъществяването на промени, а не обратното. Организацията на съвременната държава не е застинала материя и в нея непрестанно се извършват промени. За тях законодателят е предвидил в Закона за устройството на държавния бюджет /ЗУДБ/ принципна възможност за

извършване на изменения, в т.ч. и по бюджетните сметки на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити в рамките на годишния одобрен бюджет на първостепенния разпоредител /чл. 34, ал. 4 и 5/. Принципната схема е, че в такава хипотеза първостепенният разпоредител с бюджетни кредити извършва промените и ги изпраща на министъра на финансите за отразяване в изпълнението на годишния държавен бюджет. Следователно финансирането на ежедневната дейност на следователите не може да спре, защото предвидените в ЗДБ за 2009 г. средства се прехвърлят, следвайки осъществените структурни промени, като обособеността на тези средства се гарантира и с възможно въвеждане на II-а степен разпоредителство с бюджетни кредити /чл. 6, ал. 3 от ЗУДБ/. Така бюджетното законодателство не позволява предвидените по бюджетния закон пари да се намалят, нито да се спрат. Гаранция за това е действащата бюджетна процедура, съдържаща регламентация за запазването на размера и предназначението на фиксираните в годишния бюджетен закон средства. Първостепенен разпоредител с бюджетни кредити за съдебната власт е Висшият съдебен съвет.

5.4. Според искането, в резултат от извършените законови промени „противоречива става и процедурата по НПК“.

ЗСВ и НПК са свързани закони, което оправдава вниманието към соченото противоречие между двата закона. Искателите твърдят, че с изменената редакция на чл. 52, ал.2 от НПК следователите вече имали общата компетентност на прокурори, поради което се предпоставяли спорове за некомпетентно разследване и неяснота при разпределяне на делата между следователите и разследващите полицаи. Чл. 52, ал.2 от НПК предвижда, че следователите при извършване на разследването имат правомощията на прокурорите пл. 46, ал.2, т.2 от НПК - да извършват разследване или отделни действия по разследването, както и други процесуални действия, в т. ч. по дела, които се разследват от разследващи полицаи.

Съдът прави констатацията, че това са функции, които се вменят в конституционните правомощия на следствените органи. Изменената уредба в НПК, засегната от настоящия спор, е в съответствие с измененията на Конституцията, извършени с Третата поправка /2006 г./, и целящи подобряване качеството на разследването. За съда не е трудно да установи същата цел и при въпросните изменения в НПК - по-добро разследване, събиране на голям доказателствен материал, което е в пряка връзка с юридическото образование и големия опит на следователите. Съдът не констатира опасност от „неясни критерии“ за разпределянето на делата при разследването, защото чл. 194 от НПК посочва изрично случаите, при които разследването се води от следовател, и оставя всички други на разследващите полицаи. Следователно няма противоречие между оспорените текстове на ЗСВ и визираните разпоредби от НПК, което да води до нарушаване на принципа за правова държава по чл. 4 от Конституцията.

Предвид това, че в настоящия спор акцентът е върху оспорването на законовите разпоредби в тяхната съвкупност и с общи аргументи /вж. т. 1/ съдът в края на мотивите си прави извод също „в съвкупност и общи доводи“ и той е следният : конституционно положение е, че следствените органи не могат да са извън съдебната власт, но самата Конституцията оставя в компетентност на законодателя да прецени в рамките на конституционната допустимост каква структура да им създаде, за да могат те да извършват конституционно определените си функции оптимално.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И :

Отхвърля искането на 49 народни представители за установяване противоконституционността 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 заключителните разпоредби на същия изменителен закон.

Председател:

Румей Янков