

КАМАРА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ

КА 7/2005 г.
 на съдите за държ
 29.07.2005

13
 28.07.2005г.

КАМАРА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ	
Рег. №	Екз. №
от.....	26.07.2005г.
СОФИЯ	

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
 НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

По КД № 7/ 2005г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 14 юли 2005г. Камарата на следователите в България (КСБ) е конституирана като заинтересована страна по КД № 7 / 16.06 2005 г. по искане на Пленума на Върховния касационен съд за тълкуване на чл.153 и чл.158, т.3 от Конституцията на Република България, относно следните питання:

“1. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление приемането на конституционна разпоредба, с която да се прогласи, че съдилищата в Република България са основен носител на съдебната власт и единствени осъществяват държавно правосъдие.

2. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление приемането на конституционна разпоредба, с която се реструктурира прокуратурата и се определя, че правомощията ѝ в рамките на съдебната власт са свързани само с поддържане на обвинението пред съда.

3. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление, ако се запише в Конституцията, че следствието се реструктурира, като участва в разследването, изпълнявайки функциите на съдии по разследването.

4. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление, ако в Конституцията се предвиди, че прокуратурата, следствието и МВР осъществяват единна държавна политика в борбата с престъпността и дейността им в тази насока се наблюдава от Народното събрание.

5. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление, ако в Конституцията се извърши промяна в структурата и начина на избиране на Висшия съдебен съвет, като се предвиди професионалната квота да включва като членове по право председателите на ВКС, ВАС, ръководителя на прокуратурата, поддържаща обвинения пред съда, както и ръководителя на съдиите по разследването следователи. Останалата част от професионалната квота да се избира с мнозинство от две трети от всички съдии. Парламентарната квота също да се избира с мнозинство от две трети.”

I. Необходимо уточнение

Настоящото дело е особено. Коментари, предхождащи образуването му, го свързваха с реформи, “определящи бъдещето на държавата.” С оглед субекта на искането – пленума на Върховния касационен съд, а и след допускането му за разглеждане по същество – мнението на сдружение на юристи от противоположния - най-нисък ранг в йерархията не би следвало да е различно.

Доколкото си позволяваме да изразим опасения и да поставяме допълнителни въпроси, правим го за по-доброто решаване на правния проблем.

II.

Според нас

1. В т.1 се задава риторичен въпрос без да има спор. Прогласяването на конституционна норма, че съдилищата в Република България са основен носител на съдебната власт и единствени осъществяват държавно правосъдие не може да се счете за промяна във формата на държавно управление.

Няма система, базирана на разделението на властите, в която изтъкнатото да не е вярно. В редица държави съдебната власт се изчерпва със съдилищата. От приемането на Конституцията през 1991г.и у нас никой не е оспорил съдържанието на тезата. Следователно по-скоро може да се постави въпрос *необходимо* ли е подобно изменение (предвид чл.4,ал.1 пр.1, чл.8, чл.119 и др. от основния закон) и *в какво е новото и липсващо* сега съдържание.

2. Точки 2 и 3 от искането поражда опасения, че дискусията за структурата на съдебната власт е представена *отново за преразглеждане* на Решение 3 от 10. 04. 2003 г. на КС и получаване на различно от даденото вече по к.д. № 22 / 2002г. тълкуване. Предвид допускането на искането за разглеждане по същество вероятно тези опасения са неоснователни, но изискват уточнение и аргументиране в редица насоки.

2.1) На първо място не е ясно съдържанието на евентуалната “конституционна разпоредба, с която се реструктурира прокуратурата и се определя, че правомощията ѝ в рамките на съдебната власт са свързани само с поддържане на обвинението пред съда”.

А. Дали това означава създаването на *две* прокуратури ? Едната с функцията по действащия чл.127 т.1 предложение 2-ро – която да е част от съдебната система (като английски пледиращ адвокат – barrister) и втора прокуратура, извън съдебната система ?

Б. Какво би станало със структурата на прокуратурата (чл.126, ал.1) функциите на главния прокурор (чл.126, ал.2) и функцията за надзор за законност по чл.127 точки 1-4 , освен т.1,предложение 2 на този текст?

В. Къде извън съдебната система би била втората прокуратура, с какви функции и при какво взаимодействие между пледиращите

прокурори и останалите (по аналогия - solicitors ?) Как и от кого ще се предприемат действията по отмяна на незаконосъобразни актове, ще има ли прокурорско участие по граждански и административни дела ?

Г. Неясно е и бъдещето на ВСС и участието в него на прокурори.

2.2. На второ място критиките към прокуратурата не засягаха конституционната ѝ рамка (“твърда”,но “широка”). Промените бяха предприемани чрез изменения на закона (напр. Чл.114а, 140,ал1 и др.ЗСВ). Най-спорна продължава да е разпоредбата на чл.112 от ЗСВ, заради концентрирането на цялата “обвинителна власт на държавата” в един човек. Нормата е по-скоро реминисценция от чл.5 от Закона за прокуратурата (отменен) и предхождащите го актове, създадени за различна политическа и правна система. Тази норма не произтича от чл.чл.126-127 на основния закон и може би противоречи на чл.117, ал.2 от него. Конституционният принцип прокурорите при осъществяване на своите функции да се подчиняват “само на закона”, е развит в “подчинение на съответния по-горестоящ по длъжност и всички на главния прокурор”.

Питането, предмет на КД № 7 / 2005г. не съдържа аргументи в подобна насока, нито очертава съдържанието на евентуално изменение на основния закон. Същевременно новото,предлагано тълкуване би ревизирало Решение 3 / 2003г. по КД № 22 / 2002 г. според което :

“Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции *дейности и правомощия*,(курсивът наш) доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.”

3. Аналогични опасения предизвиква точка 3 от питането. Тя визира вече възникнал правен проблем. От 1999 г., след замяната на прилагателното “*предварително*” с “*досъдебно*” производство, чрез промени на НПК се ограничиха конституционните правомощия на следователите в началната, първа,

подготвителна и т. н. фаза на наказателния процес. Със ЗИДНПК (Д.в.бр.89 / 12. 10. 2004 г.) следователите бяха лишени от правомощие за правната преценка, като магистрати - да образуват дело или да постановят отказ за образуване.Чл.172а НПК(в сила от 12 април т.г.) пък значително стесни следствието като форма на разследване за сметка на дознанието и бързото полицейско производство, възложено на служители на МВР и МФ. В обнародван през м.май т.г.проект за нов НПК, внесен в 39-тото Народно събрание тенденцията е развита до *суспендиране на чл.128* от Конституцията, защото разследването от следователи е почти без приложение. В тази насока НПК (и проекта за нов) вероятно нарушават Конституцията и практиката на Конституционния съд - например Решение 14 / 30. 09. 1999 г. по КД № 1 / 1999г., Решение № 3 /10.04.2003г. по КД № 22 / 2002г.

Дали изтъкнатият правен проблем би се разрешил със ЗИД на Конституцията от Обикновено Народно събрание? При тълкуването следва мотивирано да се отговори на редица въпроси.

3.1 Действащата структура на Съдебната власт включва три обособени звена, никое от които не може да “погълща”останалите. Следователите са магистрати (със статут като този на прокурори и съдии) и специфична функция за разследване т.е. събиране на доказателства в първата (подготвителната) фаза на наказателния процес, по определена категория дела. Следствието (и съобразно Решение 14 по КД 1/1999) няма монопол върху функцията по разследване и наличието му не изключва възможността полицаите, капитаните на кораби и други лица да извършват подобна дейност. Законът (и съобразно чл.133 от Конституцията) може да редуцира дейността на следователите по определени категории дела съобразно общественния интерес. Такъв интерес има когато случаят съставлява голяма фактическа или правна сложност или се премахват съмнения, че йерархично подчинените полицейски или други органи биха попаднали в конфликт на интереси.

Предлаганото редуциране на следователите в съдии по разследване, ако предполага *пълно заличаване на функцията по разследване*, означава заличаване на едно от трите звена на съдебната система. Съдиите по разследване (по правата,предпроцесните съдии) имат друга функция (професия). Те не разследват, а

са част от колегията на съдилищата, разглеждащи наказателни дела от общ характер, като първа или втора инстанция. В някои системи, част от съдиите, временно се специализират по вид спорове – за правомерността на ограниченията на правата на гражданите. С реформата от 1998г. и у нас в момента тази функция се изпълнява от съдии. Следователно основното съдържание на исканата промяна е една от трите професии (звена) в съдебната система да престане да съществува, а функциите ѝ – по разследването - се поемат от органи на изпълнителната власт (МВР, МФ и др.).

3.2. До сега на основание чл.128 от Конституцията се приема, че функцията по разследване се изпълнява и от магистрати със статут като този на съдиите и прокурорите, обособени в следствени служби. В тази конституционна рамка, съобразно чл.133 от Конституцията действуваха три модела, уредени от Закона за съдебната власт и Наказателно-процесуалния кодекс:

- на силно централизирана система Национална следствена служба като единно учреждение;
- силно децентрализиран – на 28 окръжни и една специализирана следствени служби (1999-2002г.);
- и действащия в момента модел с Национална следствена служба като разследващо звено и административно-методически център с 28 окръжни следствени служби с относителна самостоятелност .

От тази гледна точка искането следствието да се “преструктурира” като участва в разследването, изпълнявайки функциите на съдии по разследването може да се тълкува по същество като стремеж за ревизия на Решение 3 / 2003г. по КД № 22 / 2002 г. Важното тук е именно функцията, която преминава от съдебната в изпълнителната власт. Останалото в проекто-нормата се отнася за *трудоустрояване на част* от действащите следователи.

3.3. Остават и редица други неясноти :

- какво съдържание биха имали разпоредбите за статута на магистратите и общият им орган – Висшия съдебен съвет?
- Какъв би бил предлагания “ръководител на съдиите по разследването следователи” , който да е член по право на ВСС, какви функции ще

включва неговото ръководство върху съдиите (предпроцесни, по правата и свободите ,по разследването)?

- Щом следователите (или поне тази част от тях, които продължават да са в системата на Съдебната власт) стават съдии т.е. независими от политиката арбитри как пак те, заедно с МВР и прокуратурата (коя от двете?) ще са отговорни за наказателната политика?!(вж. т.4 от искането)
- Въвеждането на съдиите по разследване дали означава непременно и конституционно заличаване на следователите ?
- Кой конституционен орган, по каква процедура и на какви нови конституционни основания ще съкрати следователите, които няма да са съдии по разследването ?
- Дали подобна промяна на институции и функции може да стане от Обикновено Народно събрание въпреки Решение 3/2003г по КД № 22 / 2002г. , в което Конституционния съд изхожда от разбирането, че:

“ Премахването, сливането, преминаването на някой от основните конституционни органи към друг или заменяне с друг, както и създаването на нови основни конституционни органи е също така промяна във формата на държавно управление.

4. Прогласяването на конституционна норма , че прокуратурата, следствието и МВР осъществяват единна държавна политика в борбата с престъпността и дейността им в тази насока се наблюдава от Народното събрание , не може да се счете за промяна във формата на държавно управление. Но съобразно Решение 3 / 2003 г.условие за това би било ако първите две ведомства останат в състава на съдебната власт с функциите, които основния закон им възлага.

Подобна норма би била спорна като съдържание. Изброените *три* ведомства не са единствените, които “осъществяват единна държавна политика в борбата с престъпността”, защото последната далеч не се изчерпва с разкриването, и разследването на престъпления и привличането на извършителите им към наказателна отговорност. По-важната и значима част от противодействието на престъпността е *превенцията*. Тук отношение имат и цялостната социално-икономическата политика и усилията в редица области като социалните грижи,

здравеопазването, образованието и т.н.т., но това е извън предмета на к.д.№ 7 / 2005г.

5 Петата точка от искането, доколкото означава въвеждане на квалифицирано мнозинство от 2/3 при избора на членовете на ВСС може да има само тълкуването, което предлагат от ВКС. Подобно изменение мъчно може да се квалифицира като промяна във формата на държавно управление и от там да се свърже правомощията на Велико Народно събрание.

Нещо повече, според нас, в съответствие с чл.133 от Конституцията, подобна промяна въобще *не налага изменение на конституцията*, а само на Закона за съдебната власт. От приемането му, този закон предвижда квалифициран кворум на делегатските събрания (чл.19, ал.1 ЗСВ). С изменение на ЗСВ бе въведено квалифицирано мнозинство при избора на членовете по право на ВСС (чл.28, ал.6). Следователно може да се твърди, че и предвиждането на квалифициран кворум при избора на членовете на Висшия съдебен съвет следва да се уреди със закон (ЗСВ).

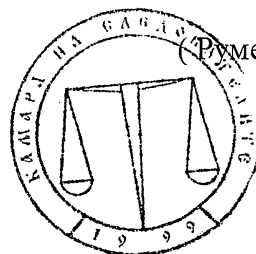
Неяснота в искането поражда изразите *“ръководителя на прокуратурата, поддържаща обвинения пред съда”*, *“ръководителя на съдиите по разследването следователи”* и *“2/3 от всички съдии”*. Според нас, не би следвало да се предлага:

- Във Висшия съдебен съвет да има само съдии и да няма прокурори и следователи;
- Да се премахва длъжността главен прокурор и да се наруши единството на прокуратурата;
- Да се заличат следствените служби;

Всяко подобно изменение би съставлявало промяна във формата на държавно управление. (Вж.Р 3/2003г. по КД 22/2002г.)

Камарата на следователите в България моли и се надява, при постановяване на своето решение по КД № 7 / 2005г., Конституционния съд да отчете дългогодишната си практика и скромното ни изложение.

ПРЕДСЕДАТЕЛ



(Румел Георгиев)