

# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## НАЦИОНАЛНА СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА

1797 София, бул. "Д-р. Г. М. Димитров" №42, тел. (02) 982 66 66; факс (02) 982 66 65, e-mail: nsls@nsls.bg, camsled@nsls.bg

НАЦИОНАЛНА СЛЕДСТВЕНА  
СЛУЖБА

Рез. № У 711 ..... Екз. № 1 .....  
19-06-2009 ..... 20..... г.  
СОФИЯ

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 6/2009 г.

**НА ОСНОВАНИЕ:** чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Р 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,

Въз основа на предоставената възможност, произтичаща от Ваше определение от 04.06.2009 г. по конституционно дело № 6/2009 г., представям следното становище:

**По някои предикатни въпроси, касаещи идеята на законодателя в Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт от 30.04.2009 г.**

Веднага трябва да се отбележи, че атакуваните изменения в ЗСВ бяха предопределени от редица законодателни и конституционни промени и следват логиката и необходимостта от реструктуриране на органите на съдебната власт след влизането на Република България в Европейския съюз. В контекста на тази безусловна необходимост, искането което оспорва цитираните разпоредби от ЗСВ, се явява алогично от гледна точка на неправилното им дешифриране като норми, които безапелационно „суспендират” решения на Конституционния съд /КС/ и променят конституционната структура на съдебната власт „прехвърляйки” следствието в прокуратурата. Селективното поднасяне на аргумента в тази насока, чрез цитати от Решение № 3/2003 г. по к.д. № 22/2002 г. на КС, не прави тезата на искателите по-аргументирана и обоснована. Промените в никаква степен не водят до ерозия на основните постановки в Конституцията, свързани с формата на държавно управление, независимост и разделение на властите. Основният закон определя мястото на следствените органи в съдебната власт и дефинира функциите им – разследване по наказателни дела в случаите предвидени в закона. Разширителното тълкуване в тази насока, което си позволяват авторите на искането до КС, би ни довело до парадоксалната претенция за някакво своеобразно вътрешно разделение и независимост на звената в рамките на самата съдебна власт.

Организационната структура на следствието е въпрос, който Великото народно събрание видимо е делегирал на законодателя от обикновено народно представителство. В този смисъл са и Решение

1/1999 г. по к.д. № 34/1998 г. на КС и Решение № 8/2005 г. по к. дело № 7/2005 г. на КС.

Именно липсата на точно определена и дефинирана на конституционно ниво структура на следствените органи, предпоставя възможността за изграждане на различен тип следствени структури, както сочи законодателната практика през последните години. Поради това, предприетите промени в ЗИДЗСВ, насочени към преструктуриране, оптимизиране и прецизиране на отделни функции на следствените органи вътре в конституционната рамка на съдебната власт, не е промяна във формата на държавното управление и не води до противоконституционност на дискутираните норми. Защото промените са проблеми на законодателна целесъобразност от една страна и са от компетентността на Народното събрание от друга.

Както вече беше изтъкнато, основателността на предприетите промени произтича от духа на идеите, заложи в приетия през 2006 г. нов НПК. Практическото му приложение за период от три години, наред с чисто процесуалните проблеми, поставя на дневен ред необходимостта от адекватни структурни реформи на следствените органи.

На фона на значително стеснените функционални правомощия, явно пролича несъответствието между досега съществуващия тромав модел от една национална и 28 окръжни дирекции, при това всяка една обособена като самостоятелна юридическа личност. Именно организационната партикуларност изпадна в дисонанс със завишените правомощия на прокуратурата във фазата на досъдебното производство.

Настъпилите изменения в ЗСВ дават основание да се направи обоснован извод, че съдържателната част на нормите, касаещи следствието сочат на един рационален модел за хоризонтално придвижване на следствените органи към прокуратурата, без при това да се разчупва конституционната рамка на съдебната власт. Практиката в

други европейски страни, в чийто досъдебни модели доминира прокурора, са доказали ефективността на процесуалната и организационната близост на двете подструктури. В контекста на изложеното е уместно да се отбележи, че по този начин се доразвива идеята на законодателя, заложена с изменението на Конституцията през 2006 г. в нормата на чл. 127, ал. 1, според която: прокуратурата: „ръководи разследването и упражнява надзор за законност за законосъобразното му провеждане.” На следващо място, допълнително се легитимира и новото конституционно правомощие на Главния прокурор да отчита и работата на следствието пред Народното събрание. Безспорно е, че без нужното организационно и административно единство, идеите и целите на законодателя, трудно биха могли да се постигнат.

В следващите пунктове на становището си ще изтъкнем доводи, които категорично отхвърлят съмненията за противоконституционност на новоприетите норми в ЗСВ.

### **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.**

Първата част от цитираните норми на Конституцията на Република България дефинира единия от основните принципи на конституционализма, а именно разделението на държавната власт в страната и отношението между трите власти. Добросъвестният подход при тълкуване на чл. 8 от КРБ, веднага разкрива методологичния дефект на искателите, тъй като този текст не е относим към оспорените текстове. В обстоятелствената част на изложението ни беше маркирано, че не може

да се гради и налага правна теза за прилагане на основополагащия принцип за разделение на властите и вътре в една от тях. Не е възможно априори да се приемат като действия по деструктуриране на цялата съдебна власт, действията на Народното събрание по въвеждането на правни норми, целящи вътрешното усъвършенстване дейността на едно от трите звена в системата. Преекспонирането на въпроса за разделението и независимостта на властите, фриволното разширяване полето на действие, би лишило законодателя от възможността да налага съответните законодателни механизми за управление и ефективност в работата на отделните звена на съдебната власт.

Неотносими към оспорените тестове от ЗИДЗСВ са и другите две посочени норми от Конституцията на Република България /КРБ/, а именно чл. 129, ал. 1 и чл. 131, които се отнасят до правомощията на ВСС да назначава, премества и освобождава съдии, прокурори и следователи. Видно е, че се касае за норми, които имат точно определен предмет на регулиране – възникване, развитие и прекратяване на трудовите правоотношения на магистратите от системата. Спрямо организационните звена, в които тези магистрати осъществяват дейността си, Конституцията следва специфичен подход. Обстоятелството, че спрямо следствените органи тя се е задоволила само да посочи, че са в системата на съдебната власт и осъществяват разследването по наказателни дела, показва, че това магистратско звено ще бъде структурно доизградено чрез устройствения закон. По своята съдържателна същност, направените изменения не засягат конституционно гарантирания правен статут на следователите. Следователно, претенцията за противоконституционност на измененията в ЗИДЗСВ не кореспондират с духа и логиката на КРБ по отношение на следствените органи. Твърде алогично е, за да се възприеме твърдението, че следователите “ex lege” са понижени и преместени. Извършена е

законодателна, конституционно допустима промяна чрез текста на чл. 148, ал. 1 от ЗСВ, който уточнява, че следствените органи са: „Националната следствена служба и окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури.” Тази законодателна интервенция по отношение ситуирането на следствените органи не противоречи на константната практика на КС, който в свои Решение № 10/1998 г. по к.д. № 8/1998 г., Решение № 1/1999 г. по к.д. № 34/1998 г. се е произнасял по сходни казуси. Категорично в мотивите на тези решения се налага становището, че от изключителната компетентност на Народното събрание е да уреди организацията и структурата на следствените органи, като част от съдебната власт и запазване на конституционно прокламираните им правомощия.

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

Нормите на Конституцията не регламентират служебното положение на директора на Националната следствена служба, както разбира се и наименованието на най-висшата следствена структура. Тези два въпроса след 1991 г. са решавани чрез закон, поради което е уместно да бъде припомнено, че през 1998 г. НСлС беше преименувана в Специализирана следствена служба, а окръжните отдели в следствени дирекции, без това да се счете като явно нарушение на Конституцията.

Съгласно дефиницията на чл. 150, ал. 1 от ЗСВ, директорът на НСлС е и „заместник на главния прокурор по разследването”. Необосновано в искането до КС се твърди, че тази законова постановка понижава директора на НСлС. Всъщност законодателят разширява функционалните правомощия на административния ръководител на следствието, възлагайки му част от правомощията на главния прокурор,

като най-висш в йерархията на ръководните кадри на следствените органи.

С последните изменения, наименованията и структурирането на окръжните следствени служби бяха променени, което в никаква степен не засяга функциите и правния статут на следователите и техните ръководители. Аргументи в тази насока вече бяха изложени.

### **III. Разпоредбите на § 25 от ЗИДЗСВ противоречи на чл. 117, ал. 2 от КРБ.**

В този пункт се педира за противоконституционност, поради въведено в чл. 136 от ЗСВ „преподчиняване” на следователите, което ще доведе до загубване на тяхната независимост. Прокламираната независимост в нормата на чл. 117, ал. 2 от КРБ, обаче гарантира на магистратите независимост и подчинение само на закона при формиране на вътрешното убеждение и вземане на решение при изготвянето на съответния процесуален акт: Възможността за ангажирането на административна отговорност спрямо следователя от страна на процесуалния ръководител на органа по разследване, не води до противоконституционност на нормата, защото не отнема правомощието за самостоятелно тълкуване и прилагане на закона.

### **IV. Подчиняване на следствените органи на Прокуратурата е противоконституционно.**

Аргументи, противоположни на тези изложени в искането до КС бяха вече посочени. Отново се поставя въпроса за т.нар. промяна на държавното устройство чрез законодателната интервенция в ЗИДЗСВ, като по този начин се търси конфликт с нормата на чл. 158, т. 3 от КРБ.

На първо място, не се намираме в хипотезата на сливане на следствената служба с окръжните прокуратури. Те запазват

относителната си самостоятелност, обособени в НСлС и окръжни следствени отдели, които изцяло запазват функционалната си независимост. Конституционно предвидената в чл. 127, т. 2 от КРБ възможност и прокуратурата да извършва разследване, съвсем не означава отнемане на това процесуално правомощие от следователите. Напротив, този начин на организационно структуриране осигурява по-оптимално използване на професионалния капацитет на следователите при наличието на три много важни предпоставки:

- общо ръководство на разследването (чл. 127, т. 1 от КРБ);
- предвидената законова възможност Главния прокурор да делегира част от тази функция на директора на НСлС, който е и заместник на главния прокурор по разследването (чл. 150, ал. 1 от ЗСВ);
- методическите функции по разследването на директора на НСлС по отношение на всички следователи в страната.

Оплакванията за противоконституционност в т. 2 на искането във връзка с преназначаването на директора на НСлС и директорите на Окръжните следствени служби са необосновани. Що се отнася до директора на НСлС, там нещата са ясни – без да бъде преназначаван, той изпълнява задълженията си на административен ръководител до изтичане на мандата му. Директорите на Окръжните следствени служби продължават да изпълняват длъжността „завеждащ отдел следствен” до изтичане на мандата. Ако съответния директор е с изтекъл вече мандат, се прилага нормата на чл. 153, ал. 2 от ЗСВ, според която административният ръководител на Окръжна прокуратура назначава завеждащ отдел.

## **V. Противоречие на чл. 4, ал. 1 от КРБ и Решение № 9/1993 г. на КСРБ, относно принципите на правовата държава.**

Изтъкнатото от вносителите на искането в КС противоречи в нормата на чл. 164, ал. 1 и ал. 2, отнасящи се до изискуемият юридически стаж при назначаването на длъжността „следовател” в Окръжни следствени отдели, считаме, че не следва да се обсъжда. Искането е депозирано в КС на 29.05.2009 г., т.е. няколко дни преди закона да влезе в сила. Междувременно „дефекта” е бил отстранен в пленарната зала.

Изложените в т. 5.2 на искането доводи, че седем закона задължават НСлС да издава удостоверителни документи, но с „ликвидирането” на следствените служби това ставало невъзможно и при отказ би бил нарушен Закона за защита на класифицираната информация. Ноторно известен факт е, че Централизираната информационна система на Следствените служби е част от изграждането на национална информационна система. Поради по-напредналата фаза на системата в следствието, което беше постигнато и въз основа на междуведомствени спогодби, НСлС получи въпросната акредитация. Изградената система работи без проблеми вече близо месец след влизане в сила на промените в ЗСВ, което сочи, че това е само въпрос на организация, а не предпоставка за нарушаване на законови процедури.

Посочените в т. 5.3. и т. 5.4 доводи за противоречие на ЗСВ със Закона за държавния бюджет и съответно с НПК, в частност нормата на чл. 52, ал. 2 от НПК са несъстоятелни.

Известно е, че Висшият съдебен съвет обсъжда проекта на бюджет на съдебната власт и го внася в Министерски съвет за включване в проекта на Закон за държавния бюджет на Република България и контролира изпълнението му (чл. 30, ал. 1 от ЗСВ). Само като твърдение, а не фактическо обстоятелство от правния мир, може да бъде третирано

отразеното в т. 5.4. Дали и какви спорове могат да възникнат в бъдеще е въпрос, касаещ правоприлагането.

Като общо заключение по пункт пети в становището ни следва да отбележим, че противоречието между отделни закони в никакъв случай не води до нарушение на чл. 4 от Конституцията. Добавените от искатели аргументи, че изброените противоречия са: „конституционно нетърпими”, „ликвидацията на 29 юридически лица – следствени служби е мощна дестабилизация” не могат да бъдат оборвани с правни аргументи. Разбира се, ако си послужим със стила на вносителите, подобни площадни апломби могат да се квалифицират като словесна еквилибристика.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Моля, да приемете изложеното по-горе становище за основателно и отхвърлите всички искания за обявяване на посочените параграфи от ЗИДЗСВ за противоконституционни.

**С УВАЖЕНИЕ:**



**Б. НАЙДЕНОВ**  
**ДИРЕКТОР НА НСЛС, ТОЙ И**  
**ЗАМЕСТНИК НА ГЛАВНИЯ**  
**ПРОКУРОР ПО РАЗСЛЕДВАНЕТО**