

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 1 септември 2005 г. конституционно дело № 7 от 2005 г., докладвано от съдията Лазар Груев.

Делото е образувано на 17.06.2005 г. по искане на Върховния касационен съд (ВКС). Допуснато е за разглеждане по същество на 14.07.2005 г. за тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията 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.

На 09.08.2005 г. постъпи становище от ВКС, с което са представени някои допълнителни съображения във връзка с искането.

Конституираните като заинтересовани страни Народно събрание, министър на правосъдието, Върховен административен съд и Национално сдружение на българските прокурори не са представили становища. Такива постъпиха от президента на Република България, Съюза на юристите, главния прокурор, Асоциацията на прокурорите, Националната следствена служба, Камарата на следователите, министъра на вътрешните работи, Съюза на съдиите, Висшия адвокатски съвет, Висшия съдебен съвет и Министерския съвет.

В искането ВКС е изразил своята позиция, че конституционни промени, формулирани в петте конкретни питання, не водят до промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат направени от Народно събрание. Това разбиране се подкрепя от Министерския съвет, президента на Република България, Висшия адвокатски съвет, Съюза на съдиите и Националната следствена служба и частично от Съюза на юристите, Камарата на следователите, Висшия съдебен съвет и министъра на вътрешните работи, който наред с това счита, че като цяло не са налице предпоставки, които да обосноват необходимостта от допълнително детайлизиране и конкретизиране на обхвата на визираните и вече обсъждани по други дела разпоредби на основния закон.

Главният прокурор и Асоциацията на прокурорите считат, че искането е недопустимо и следва да бъде отхвърлено изцяло, като уточняват, че ако то бъде разгледано, би следвало да се приеме разбирането, че посочените изменения представляват промяна във формата на държавно управление и извършването им е от компетентността на ВНС.

Всяка от страните наред с основната застъпвана от нея теза излага и множество допълнителни аргументи и въпроси. По основните доводи на представилите становища заинтересовани страни е взето отношение в отделните раздели на решението.

След като обсъди доводите и съображенията, развити в искането, допълнителните писма и становищата на заинтересованите страни, Конституционният съд прие следното:

I. Изходни позиции

Настоящото искане за тълкуване разпоредбите на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от

Конституцията е четвърто поред в рамките на последните три години. Според ВКС то е “от обосновано значим обществен и държавен (от гледна точка на приемането ни в Европейския съюз) интерес”. Тези два фактора налагат още в самото начало съдът ясно да посочи изходните позиции, от които ще пристъпи към разглеждане на въпросите по същество.

1. Относно същината и функциите на тълкуването

Конституционното правосъдие е елемент на европейския модел за правова държава. Определящо за компетентността на Конституционния съд е неговата основна задача да бъде гарант за върховенството на Конституцията. Специфична част при реализацията на тази задача според българския основен закон е самостоятелно предвиденото правомощие на конституционната юрисдикция да дава задължителни тълкувания на Конституцията.

За да бъде то правилно разбрано, а и за да се избегне възможната подмяна на конституционно установени правомощия, тяхното заобикаляне или прехвърляне на отговорности, Конституционният съд намира за необходимо да отговори на въпросите: каква е същината на това правомощие и какви са неговите функции.

Тълкуването, предвидено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, е абстрактно. То не е свързано с определен, конкретен конституционноправен спор. Тълкуването, което Конституционният съд прави на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, се отнася до всеобхватно изясняване на възможни юридически проблеми, които съществуват или които ще възникнат и по чийто точен смисъл се спори (определение № 2 по к.д. № 5 от 2005 г.).

Ноторно е, че между двата акта - тълкувания (съответната разпоредба, част от такава или комплекс от няколко разпоредби на Конституцията) и тълкуващия (съответното решение на КС), съществува определено отношение и взаимовръзка. Единият от тях е първичен и в този смисъл предпоставка за издаване на другия, тълкуващия акт, който винаги е вторичен. След издаването му обаче той образува с първичния акт единство, като, образно казано, тълкуващият акт се слива с тълкувания. Първичният акт не може повече да се прилага по начин, който се различава от постановеното във връзка с него решение на Конституционния съд.

Казаното позволява да бъдат формулирани, макар и накратко, функциите, свързани с

разглежданото правомощие. Основна сред тях е съдействието на Конституционния съд чрез тълкуването на конституционните разпоредби да се изгради ясна и безпротиворечива система от норми. В този смисъл тълкуването се свързва пряко с ефективността на основния закон. Доколкото Конституцията е живо, действащо право, има пряко и непосредствено действие и стои на върха на пирамидата от нормативни актове, тази функция е от особено значение за правната система като цяло. Втората функция може да бъде определена като превантивна. Тя е свързана с първата и практически неотделима от нея. Чрез изясняване точния смисъл на конституционните разпоредби и изграждането на стройна и безпротиворечива система на нормативните актове, свързани с Конституцията, тълкуването спомага за предотвратяване използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен.

Следователно правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията играе изключително важна роля при формирането и утвърждаването на върховенството на основния закон и съдейства за защитата и гарантира спазването на основните права и свободи на гражданите.

2. Относно възможността една и съща разпоредба на Конституцията да бъде многократно обект на тълкуване

На няколко пъти Конституционният съд е имал възможността да се произнесе, че е допустимо да се иска ново тълкуване на едни и същи разпоредби, но по повод на други, различни тълкувателни питання. В конкретния случай разпоредбите на чл. 158, т. 3 от Конституцията в частта ѝ “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление” и на чл. 153 са били тълкувани от Конституционния съд с Решение № 3 от 2003 г. и Решение № 3 от 2004 г., от които становища съдът изхожда и по настоящото дело. В определението по допустимостта обаче бе прието, че предметът на тълкуване по тях съдържа различни акценти и нюанси. В тази връзка съдът счита за необходимо да изясни отношението между тълкувателните питання (конкретните въпроси) в едно искане и обекта (обхвата) на тълкуване, съдържащо се в диспозитива на решението на Конституционния съд, когато той упражнява правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от основния закон.

Ролята на тълкувателните питання може да се определи в две насоки - да очертаят рамката на тълкуването, акцентите и приоритетите в конкретния случай и да служат като ориентир при преценката, дали съответната разпоредба на Конституцията вече

не е тълкувана от тази гледна точка и следователно обсъждането на конкретен въпрос да се явява недопустимо.

Съдът не може да приеме тезата, че при осъществяване на своето правомощие в диспозитива на решението Конституционният съд следва винаги изчерпателно да отговаря на поставените въпроси, защото в някои случаи съобразно особеностите им това разбиране би могло да подмени самата същност на разглежданото правомощие - изясняване точния смисъл на определена конституционна разпоредба - и да превърне съда в консултативен орган или да го постави в положението на позитивен законодател, което очевидно е извън правомощията му.

Недопустимо е чрез тълкуване да се търси или постига заобикаляне, подмяна или нарушаване на конституционно установени правомощия. Конституционният съд не може чрез тълкуване да дава конкретни указания за действие (бездействие) на конституционно определените държавни органи, вкл. Народното събрание, още по-малко да ограничава (лимитира) неговата суверенна функция на единствен законодателен орган в държавата.

Разумният подход в случая е да се изходи от разбирането, че тълкуването има за задача единствено да разкрие точния смисъл на съответната разпоредба, формулирана по необходимост твърде абстрактно в основния закон, да уточни смисловите акценти в нея, придържайки се, разбира се, в рамките, очертани от конкретните въпроси, съдържащи се в искането. Ето защо е възможно една разпоредба да бъде тълкувана неколkokратно, но само и единствено при условие, че няма повторемост на питанията, че се иска разкриване на смисъла ѝ от друг, различен ъгъл, от друга гледна точка или в друг контекст. В редица случаи преценката за тези обстоятелства не може да се направи преди събирането на доказателства и навлизане в същината на делото, поради което чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд предвижда изрично възможността съдът да се произнася по въпросите за допустимостта на искането във всяка фаза от развитието на конституционния процес.

3. Относно обхвата на настоящото искане

В молба, постъпила в Конституционния съд на 08.07.2005 г., ВКС уточнява, че “обект на питането е разпоредбата на чл. 158, т. 3 и по-точно съдържащото се в нея понятие “форма на държавно управление”, свързана с приложението на чл. 153”, както и че то

“локализира проблема вътре в системата на съдебната власт” и търси отговор на въпроса, изменя ли се формата на държавно управление “когато се извършва реструктуриране, включително и оптимизиране от предметно-съдържателна гледна точка, на работата на органите вътре във всяка от системите на определена власт, в интересувания ни случай - на съдебната”.

Това уточнение на ВКС, както и анализът на самото питане показват, че то има за обект разпоредбата на чл. 158, т. 3 в частта ѝ “форма на държавно управление”, свързана с приложението на чл. 153 от Конституцията. С други думи, иска се тълкуване, което да изясни точния смисъл на понятието “форма на държавно управление” (чл. 158, т. 3) в контекста на конституционни промени (чл. 153), концентрирани вътре в рамките на съдебната власт, промени, които най-общо са характеризирани в искането като “реструктуриране, включително и оптимизиране на работата на органите” ѝ. Крайният ефект от изясняване точния смисъл на съотношението между визираните разпоредби на основния закон, тълкувани през призмата на конкретно формулираните питання, ще бъде отговорът на въпроса, кой от двата конституционно възможни режима за промяна - чрез Народно събрание или Велико Народно събрание - е съотносим към конкретния случай.

4. Относно характера на Конституцията и ролята на Велико народно събрание

Законът за изменение и допълнение на Конституцията на НРБ (ДВ, бр. 29 от 1990 г.) възкреси една изоставена българска традиция в конституционното право и политическия живот на България от 1879 до 1947 г., според която приемането на основния закон е изключително правомощие на по-широко народно представителство, наречено Велико Народно събрание. Седмото ВНС (1990 - 1991 г.) по своята същност е учредително, защото създава нов конституционен модел. Приетата от него на 12 юли 1991 г. Конституция предвиди особен, сложен ред за нейното ревизиране, запазвайки изискването приемането на нов основен закон или съществена промяна в действащия да могат да бъдат извършени само от ВНС, като изрично регламентира тези въпроси в глава девета. По този начин учредителната власт сама определи българската Конституция като една от най-твърдите сред основните закони на развитите демокрации и придаде особена важност на нейната стабилност.

Суверенният народ, от когото произтича държавната власт, я осъществява непосредствено или чрез органите, предвидени в Конституцията. Парламентът,

избран от народа, като национален представителен орган е изразител на неговия суверенитет. Учредителната власт постанови, че изменения, засягащи най-важните обществени отношения, регламентирани в Конституцията, могат да бъдат извършени единствено от по-широко народно представителство, което дава възможност на различните социални слоеве и политически формации да бъдат представени във ВНС и по този начин зад крайния резултат да стои политическият интерес на огромната част от народа. ВНС е форма на по-широко народно представителство за решаване на изрично предвидени в Конституцията въпроси от особена важност за държавата, механизъм за осигуряването на такова представителство и стабилността на основния закон.

II. Относно допустимостта на искането

При гласуването относно допустимостта на т. 5 от искането не се получи мнозинство на гласовете, поради което искането за разглеждането ѝ по същество трябва да бъде отклонено.

Съдиите Васил Гоцев, Румен Янков, Лазар Груев, Мария Павлова, Емилия Друмева и Евгени Танчев считат, че в Решение № 3 от 2003 г. съдът е дал задължително тълкуване по поставения в този пункт въпрос относно начина на формиране на органите на съдебната власт, вкл. и относно Висшия съдебен съвет.

Съдиите Неделчо Беров, Стефанка Стоянова, Маргарита Златарева, Людмил Нейков, Живан Белчев и Владислав Славов считат, че Решение № 3 от 2003 г. не изчерпва изцяло поставените в този пункт въпроси.

Липсата на мнозинство за една от двете тези възпрепятства съда да изготви общи мотиви по този въпрос.

III. Относно отделните тълкувателни питання

Формулираните конкретни тълкувателни питання в искането на ВКС имат общ знаменател, който позволява да се изведе пред скоби това, което ги обединява. А то е дали промени в основния закон, концентрирани в рамките на съдебната власт и насочени към прецизиране на отделни функции на нейните органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им в определени аспекти с институции на другите власти, представляват промяна във формата на държавно управление.

Основният закон на държавата от 1991 г. въведе нов конституционен модел на съдебната власт, като установи основните ѝ характеристики в глава шеста. Единствено тук учредителната власт използва определящия функционален момент - осъществяваната съдебна власт чрез системата от органи - съдилища, прокуратура и следствие - като критерий за наименование на главата. В другите случаи е изведен органът, чиято организация и дейност се уреждат (Народно събрание, Президент на републиката, Министерски съвет).

Цялостният анализ на разпоредбите от глава шеста на Конституцията показва, че по волята на ВНС в осъществяването на съдебната власт, макар и с различна степен на интензивност на правната защита, служейки си с различни методи и постигайки в крайна сметка различен правен ефект, участват три категории органи - съдилища, прокуратура и следствени органи. Те не са и не могат да бъдат равнопоставени. Конституционната рамка определя за всеки от тях различна функция и всеки от тях с различен интензитет и с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт. Основополагащите конституционни характеристики, установени в чл. 117, разпростират обаче своето значение върху цялата глава шеста. Водеща сред тях е независимостта на съдебната власт. Чрез този принцип е гарантирана нейната независимост, но същевременно тази независимост е обективно ограничена чрез конституционния текст. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона (чл. 117, ал. 2 от Конституцията), но той е такъв, какъвто го е приело Народното събрание и именно неговата практическа реализация се осигурява чрез функционирането на съдебната власт.

Ако основополагащите конституционни характеристики, визирани в чл. 117, се отнасят до съдебната власт в нейната цялост, следващите разпоредби на глава шеста уреждат спецификата относно трите категории органи, очертават най-общо и по необходимост с висока степен на абстрактност конституционната рамка за тях в организационен и функционален аспект. Доразвитието на тази уредба е в устройствения закон за съдебната власт и процесуалните закони.

1. Относно приемането на разпоредба, с която да се прогласи, че съдилищата в Република България са основен носител на съдебната власт и единствени осъществяват държавно правосъдие

По дефиниция съдебната власт осъществява правозащитната функция на държавата (чл. 119, ал. 1 от Конституцията). Нейното конституционно предназначение е чрез специфични средства за въздействие да осигури приложението на закона, когато са застрашени или нарушени права или законни интереси на всеки, който има право на защита.

В организационен аспект съдилищата са в основата на съдебната власт, а във функционален - тяхната дейност е най-същественото и решаващо нейно проявление. Чрез правораздавателния акт на съдилищата се решава правен спор, с което спорното става безспорно и по този начин чрез тяхната дейност се осигурява най-интензивната и категорична правна защита на гражданите, юридическите лица и държавата. Няма система, основана на разделението на властите и върховенството на правото, в която изтъкнатото да не е вярно. Във всички конституционни модели съдилищата са основен (в някои и единствен) носител на съдебната власт.

В действащата Конституция на Република България това качество на съдилищата, без да е провъзгласено изрично, е неоспоримо. От друга страна, съдържанието на чл. 119 налага разбирането, че държавното правораздаване се осъществява от конституционно установените съдилища.

С оглед посоченото Конституционният съд счита, че промяна в основния закон, с която се прогласява изрично, че съдилищата са основен носител на съдебната власт и единствени осъществяват държавно правораздаване, не представлява промяна във формата на държавно управление, както това следва и от сега съществуващата конституционна уредба на правомощията, функциите и задачите на съдилищата в Република България.

2. Относно приемането на 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

Според някои от заинтересованите страни “не е ясно съдържанието” на такава евентуална конституционна разпоредба (Камара на следователите), според други в искането за тълкуване “не се сочи какво съществено реструктуриране се има предвид” (Министерски съвет), а според трети “питането по т. 2 е некоректно формулирано” (СЮБ).

Конституционният съд намира, че това тълкувателно питане съдържа всъщност два въпроса. Първият относно промени в структурата (преструктуриране), а вторият относно изменения в правомощията на прокуратурата. Съдът счита, че за да отговори кои от тях засягат формата на държавно управление, следва най-напред да анализира действащата конституционна уредба.

Две от разпоредбите на глава шеста от основния закон са посветени на прокуратурата. Член 126 урежда организацията и структурата ѝ, а чл. 127 - функциите, правомощията и способите, чрез които тя реализира тези функции.

Съгласно чл. 126, ал. 1 и 2 структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, а главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Съобразно с тази конституционна уредба в чл. 111 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) е предвидено, че прокуратурата на Република България се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, апелативни прокуратури, военно-апелативни прокуратури, окръжни прокуратури, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури.

Конституционно установената структура съдържа два момента с оглед нормативното ѝ съдържание. Прокуратурата е елемент от системата на съдебната власт, поради което структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата. От друга страна, тя е относително самостоятелна съставка на единната магистратура поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокурорските органи. Така например чл. 126, ал. 2 от Конституцията определя самостоятелно функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като едноличен орган в отклонение от структурата на съдилищата. Ето защо както съответствието, така и отклонението от него имат своето конституционно основание.

Функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация са визирани от учредителната власт в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Главната задача, която основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за спазване на законността. Това е нейната специализация в рамките на съдебната власт, това е основното в дейността ѝ. Чрез тази повеля Конституцията конкретизира правозащитната функция, възложена на прокуратурата като неотделим елемент от единната магистратура. Основната функция на прокуратурата се осъществява обаче

не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, т. 1 - 4 от Конституцията.

Този извод се потвърждава и от синтактичния анализ на текста. Посочените в подчиненото изречение способности са приобщени към главното със съюза “като”, което ясно показва, че те не могат да бъдат разбирани по друг начин, освен като способности, чрез които се осъществява основната, главна задача на прокуратурата - да следи за спазването на законността (Решение № 7 по к.д. № 6 от 2004 г.).

Изводът, до който Конституционният съд стига, е, че учредителната власт, определяйки специфичната основна функция на прокуратурата, същевременно е ограничила способите, чрез които тя при изпълнението ѝ реализира съответната част от правозащитната функция на държавата. Други способности са конституционно недопустими.

Същевременно съдът намира за необходимо да отбележи, че отношение към разисквания тук проблем има и разпоредбата на чл. 133 от Конституцията, съгласно която организацията и дейността на прокурорските органи се уреждат със закон. Очевидна е връзката с нормативните предписания на чл. 117, 126 и 127 от основния закон. Докато в тях са уредени основополагащите характеристики на съдебната власт (чл. 117) или специфичните основни положения относно структурата (чл. 126) и функциите (чл. 127) на прокуратурата, тук Конституцията ясно посочва, че практическата реализация на създадения с нея нов модел на съдебната власт задължително предполага законово ниво на нормативната уредба на неуредените от нея, но значими въпроси за организацията и дейността на прокурорските органи.

Всяка структура се изгражда, за да създаде необходимите условия и предпоставки за осъществяване на специфичните задачи на определен държавен орган. При сега съществуващия, предопределен от учредителната власт конституционен модел на съдебната власт структурата на прокуратурата е в съответствие с основната ѝ функция. Това не означава обаче, че тя не може да бъде променяна. Самият конституционен законодател е предвидил, че в определени случаи и в определени граници това може да бъде сторено дори със закон.

Ето защо, ако под преструктуриране в искането се разбира усъвършенстване на тази структура, в съответствие с основната задача и изчерпателно посочените в

Конституцията способи, чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, като например създаването на специализирани подразделения с оглед по-доброто противодействие на отделни видове престъпления (тероризъм, корупция, трансгранична престъпност и др.) или специализирани прокуратури към специализирани съдилища (чл. 119, ал. 2), то такава промяна, извършена вътре в рамките на съдебната власт, не би могла да засегне формата на държавно управление и е от компетенциите на Народното събрание. В този смисъл е и практиката на Конституционния съд. В Решение № 10 по к.д. № 8 от 1998 г. съдът отбелязва, че “от изключителна компетентност на законодателя е да прецени необходимостта от тези структурни звена в съдебната и прокурорската системи”.

Ако под преструктуриране се разбира обаче разчленяване на прокуратурата и прехвърляне на една част от нея извън рамките на съдебната власт, свиване на нейните основни функции само до един от способите, чрез които сега тя осъществява основната си задача, то в този случай, доколкото се променя изначално значима част от организационните и функционалните характеристики на този орган, се касае до промяна, рефлектираща върху формата на държавно управление.

Поначало всяко съществено преструктуриране трябва да бъде предшествано и обусловено от ясно дефиниране на необходимостта от промяна в основните функции на съответния орган, неговото място в системата на останалите държавни органи и начина на взаимодействие с тях. А това, доколкото засяга установения баланс между трите власти, предполага сериозна ревизия на основния закон, която е от компетентността на ВНС.

3. Относно промяна в Конституцията, при която следствието се преструктурира, като участва в разследването, изпълнявайки функциите на съдии по разследването

Заинтересованите страни изразяват противоречиви становища по този въпрос. Някои от тях споделят разбирането, че Конституцията не урежда понастоящем структурата на следствените органи и въвеждането на текстове относно нея, не представлява промяна във формата на държавно управление (МС, президент на Република България, СЮБ); за други въпросът е терминологичен и няма никаква пречка като законодателна техника да бъде ползван и терминът “съдия по разследването” (НСЛС); трети изтъкват, че България няма правни традиции по отношение на тази процесуална фигура и въвеждането ѝ би изменило цялостната система на наказателното правораздаване, от която гледна точка подобно изменение би могло да бъде

разглеждано като промяна във формата на държавно управление с уговорката, че е възможно да се поддържа и обратното становище (Съюз на съдиите); докато четвърти смятат, че подобно предложение по-скоро поставя редица сложни въпроси, отколкото дава решения (Камара на следователите, Асоциация на прокурорите).

Единственият конституционен текст, специално посветен на следствените органи, е разпоредбата на чл. 128. В него действащата Конституция не урежда вида и структурата на тези органи и за разлика от съдилищата и прокуратурата тук и в останалите текстове на глава шеста не си служи с обобщено понятие за обозначаването им именно като система от органи. В тази конституционна рамка и съобразно чл. 133 от основния закон в последните години действаха, законодателно уредени чрез ЗСВ и НПК, различни организационни модели - от силно централизирана, до обратния полюс - силно децентрализирана система на следствените органи.

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

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

Съвсем отделни и твърде сложни са проблемите за запълването със съдържание на понятието “съдия по разследването” чрез уточняване правомощията на тази процесуална фигура; уредбата на мястото ѝ в системата на съдебната власт и най-вече взаимоотношението ѝ с останалите процесуални субекти; отликата (или приликата) с фигурата например на “разследващ съдия”; въпросът, дали чрез Конституцията тя ще се “резервира” единствено за следователите или на общо основание могат да бъдат съдии по разследването и други магистрати. Тези, а и други свързани с тях проблеми обаче излизат извън предмета на настоящото дело и Конституционният съд не може да вземе отношение по тях. Това е така и защото в голямата си част те са проблеми на законодателна целесъобразност; зависят от цялостната характеристика, избрания модел, основните приоритети и акценти на съдебната реформа; както и от мястото, функциите и най-вече взаимоотношенията между различните участници в наказателния процес и в крайна сметка са материя, която следва да бъде уредена чрез съгласувани промени в НК, НПК и ЗСВ. Ако съдът се произнесе по тях в настоящото

производство, ще наруши своите правомощия, което е недопустимо.

4. Относно конституционна промяна, предвиждаща, че прокуратурата, следствието и МВР осъществяват единна държавна политика в борбата с престъпността и дейността им в тази насока се наблюдава от Народното събрание

В по-голямата си част заинтересованите страни приемат по принцип, че подобна промяна не рефлектира върху формата на държавно управление. Повечето от тях обаче изтъкват необходимостта от допълнително изясняване смисъла на определени понятия и категории. Така някои считат, че би трябвало да има по-голяма яснота какво се разбира под “наблюдава” и че понятието няма юридически смисъл (СЮБ); други, че включването на подобен текст следва да се предхожда от изясняване конкретните форми, в които намират израз тези правомощия на Народното събрание (МС); трети изтъкват, че това е принципно положение, реално съществуващо и към настоящия момент, поради което липсва необходимост от създаването на такава норма (министърът на вътрешните работи); четвърти, че подобна разпоредба би била спорна като съдържание, тъй като изброените ведомства не са единствените, които осъществяват държавната политика в борбата срещу престъпността (Камара на следователите).

Конституционният съд намира за необходимо да отбележи следните по-важни моменти, свързани с това питане.

Борбата с престъпността е въпрос на общодържавен приоритет във всяка цивилизована страна. В настоящите условия този въпрос е от първостепенна важност и за Република България. Конституцията издига във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Без съмнение сигурността на гражданите е пряко свързана и с ефективната борба с престъпността. Като общонационален приоритет тази борба не може, а и не трябва да бъде монопол на едно или няколко ведомства, институции или дори само на една от властите. Вярно е обратното. Само сътрудничеството между тях, изградено върху основата на ясно диференцирани правомощия, отговорности и уточнени приоритети, упражнявани с държавническа мъдрост и съзнание за важността на проблема, е гаранция за напредък. Като отбелязва, че не може да се включи в един поначало доктринален спор относно това, що е борба с престъпността и кой участва в нея, Конституционният съд намира, че отговорът на конкретното питане по необходимост изисква свързването му с принципа на разделение на властите - чл. 8 от

Конституцията.

Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. Същевременно модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях и това се отнася на първо място до областите, представляващи неоспорим национален приоритет, какъвто без съмнение е борбата с престъпността. Става дума за функционално взаимодействие по основни за обществото проблеми, което нито заличава, нито преодолява принципа в името на неговия антипод - единството на властта. Взаимодействието и сътрудничеството, от една страна, и взаимният контрол и възпиране - от друга, не следва да водят обаче до обезличаване на която и да е от трите власти, до размиване на нейните собствени отговорности или до прехвърляне на специфични правомощия на други субекти.

Съгласно чл. 1, ал. 1 от основния закон България е република с парламентарно управление, която се управлява според Конституцията и законите на страната (чл. 4, ал. 1). Народното събрание като свободно избран, общодържавен представителен орган на нацията заема първенстващо място в държавната система. Като единствен титуляр на законодателната власт чрез приеманите от него актове то определя насоките на държавната политика в различните сфери на обществения живот. Ето защо съдът счита, че в една парламентарна република Народното събрание би могло да има своето място не само в определянето, но и в наблюдението и анализа на резултатите от държавната политика за противодействие на престъпността и че поначало приемането на такава разпоредба в Конституцията не представлява промяна във формата на държавно управление.

Същевременно съдът отбелязва, че включването на подобен текст, за да бъде в синхрон с основни конституционни принципи на действащия основен закон, следва да се предхожда от изясняване на конкретните форми, в които ще намерят израз тези правомощия на Народното събрание. В частта му относно органите на съдебната власт не бива да се възпроизвеждат класическите форми на парламентарен контрол, типични за взаимоотношенията между законодателната и изпълнителната власт, защото това би означавало такава намеса, която фактически променя основата, върху която е изграден конституционният модел на държавата, и би засегнало формата на

държавно управление, установена от основния закон.

Предвид горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията
Конституционният съд

РЕШИ:

1. Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, във връзка с първите четири питання в искането, които са насочени към реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плюрализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

2. Отклонява искането по т. 5 като недопустимо.

Съдията Румен Янков е подписал решението с особено мнение.