



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Екзарх Йосиф", 12

Администрация – тел./факс 980-76-32

СТ А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 2/2018 г. на
Конституционния съд на Република България

С определение от 13 март 2018 г. на Конституционния съд по Конституционно дело № 2/2018 г. е допуснато за разглеждане по същество искането на Върховния касационен съд (ВКС) за установяване на противоконституционност на чл. 230, ал. 1 – ал. 6 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08. 2007 г., посл. изм. бр. 15 от 16.02.2018 г.).

В определения за целта месечен срок, пленумът на Висшия съдебен съвет изразява следното становище:

Пленумът на ВСС не споделя изразеното от ВКС становище, че залегналата в ЗСВ регламентация на отстраняването от длъжност на съдия, прокурор или следовател е противоконституционна поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 31, ал. 4, чл. 48, ал. 1 и ал. 3 вр. чл. 16, чл. 56 от Конституцията на Република България.

На първо място, неоснователни са изложените в искането доводи в подкрепа на становището за непропорционалност на мярката „временно отстраняване от длъжност“ и нарушаване на залегналото в чл. 48, ал. 1 и ал. 3 от КРБ право на труд на гражданите.

Безспорно са налице сходства между правоотношенията на съдиите, прокурорите и следователите и трудовите правоотношения. Съдиите, прокурорите и следователите полагат труд, срещу който получават съответното възнаграждение, използват различни видове отпуски, биват командировани и т.н. В тази връзка чл. 229 от ЗСВ изрично предвижда субсидиарно прилагане на Кодекса на труда по отношение на неуредените в специалния закон въпроси във връзка с правата и задълженията на съдиите, прокурорите и следователите. Въпреки това правоотношението на

магистратите се характеризират с редица специфики, които ги отличават от трудовото правоотношение. Правоотношенията на съдиите, прокурорите и следователите се създават, изменят и прекратяват с индивидуален административен акт, докато трудовите правоотношения са правоотношения на частното право и се осъществяват между равнопоставени субекти. При изпълнение на своите задължения магистратът осъществява съдебната, а не изпълнителната власт, като прилага законите по съвест и вътрешно убеждение, като изложеното обосновава извода, че правоотношенията на магистратите не са и служебни такива. Правоотношенията на съдии, прокурори и следователи са самостоятелни административни правоотношения, като техните рамки са определени от Закона за съдебната власт.

Субсидиарното прилагане на КТ по отношение на неуредените в специалния закон въпроси не е обстоятелство, което обуславя приравняването на правоотношенията на магистратите с трудовите такива. Следва да се отчетат всички специфики на тези правоотношения и засягането на значителен обем права и интереси на гражданите при осъществяване на магистратската дейност, респективно изключително високия обществен интерес към осъществяването ѝ.

Както е посочено и в искането на ВКС, зачитането на правото на труд по чл. 48, ал. 1, изр. 1 от Конституцията не е абсолютно. Ограничението му поначало е допустимо, ако съществува нормативно установена възможност за това, изпълнени са предвидените условия за принудителната намеса и е спазен принципа за пропорционалност. Институтът на временното отстраняване от длъжност на съдия, прокурор и следовател изцяло отговаря на тези изисквания.

На първо място, възможността за временно отстраняване е законово регламентирана. с разпоредбите на чл. 230 от ЗСВ. По своята същност решението на ВСС за временно отстраняване от длъжност има характер на принудителна административна мярка, целяща препятстване упражняването на функционалните права и задължения на магистрата до приключване на наказателното производство (Решение № 13349 от 19.01.2011 г. по адм. дело № 16315/2010 г., Решение № 486 от 16.01.2015 г. по адм. д. № 7669/2014 г., Решение № 9217 от 11.08.2015 г. по адм. д. № 7668/2014 г. на Върховния административен съд). Основанията за налагането ѝ, органите, които я прилагат, правните субекти, спрямо които се прилага, мерките за въздействие и редът за прилагането ѝ са нормативно установени.

Макар да не е изрично посочена в закона, безспорно ясна, необходима и легитимна е целта на временното отстраняване от длъжност. Налагането

на административна мярка е съобразено със спецификата на дейността на магистратите и е обоснована преди всичко със законосъобразното провеждане и приключване на съответното наказателно производство. С временното отстраняване на магистратите по чл. 230, ал. 1 и 2 от ЗСВ се цели и защита на специфичния интерес на правосъдието, който би могъл да бъде накърнен, ако съдията, прокурорът или следователят продължи да изпълнява функциите си, при положение, че самият той е привлечен като обвиняем в рамките на образувано наказателно производство. При наличие на предвидените в закона предпоставки, безспорен е и публичният интерес от налагане на административната мярка. Съвместяването на качеството на „обвиняем“ на лицето с изпълняваните от него служебни задължения като съдия, прокурор или следовател биха създали обосновано обществено недоверие във функционирането на съдебната власт.

Не могат да бъдат споделени изложените от ВКС доводи за явна непропорционалност на принудителната административна мярка „временно отстраняване от длъжност“ и необоснованото ограничаване на човешки права чрез налагането ѝ, в това число правото на труд и свободен избор на професия и място на работа. Неуместна е аналогията със заложените в чл. 69, ал. 1 – ал. 6 от НПК стандарти, приложими за всеки друг обвиняем. В случая следва да бъдат отчетена спецификата на функциите на съдиите, прокурорите и следователите, които са свързани с налагането на върховенството на закона - основен принцип на правовото общество. Правораздаването е основна проява на държавната власт, като законът обосновано въвежда високо изисквания за притежаваните професионални и нравствени качества от страна на осъществяващите го лица. Осъществяването на правораздавателна дейност от лице, привлечено като обвиняем, би създадо основателни съмнения в обществото относно притежаваните от магистрата качества и постановените от него актове. В този смисъл, макар и безспорно тежка и засягаща в голяма степен правата и интересите на отстраненото от длъжност лице, принудителната административна мярка е в пълно съответствие със залегналите в КРБ принципи и с обществените очаквания.

Относно изложените в искането на ВКС доводи за противоконституционност на всяка една от разпоредбите на чл. 230 от ЗСВ, пленумът на ВСС изразява следното становище:

По отношение на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ:

Съгласно чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, в случаите по чл. 132 от Конституцията на Република България, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем, съответната колегия на Висшия

съдебен съвет временно го отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство.

Съгласно установената практика на Върховния административен съд, в хипотезата на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ колегиите на ВСС действат в условията на обвързана компетентност. За да бъде постановено решението за временно отстраняване следва да са налице следните предпоставки: съдия, прокурор или следовател да е привлечен като обвиняем за престъпление при осъществяване на съдебната власт и компетентният административен орган да е сезиран с мотивирано искане от главния прокурор. В действителност колегията не разполага с компетентност да изследва основателността на обвинението, събраните в негова подкрепа доказателства или процесуалното поведение на обвиняемия. Не може да извършва и преценка относно необходимостта от отстраняването на магистрата от длъжност. Тази преценка е извършена от законодателя и е обективирана в разпоредбата на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ. Същата се основава на обективна несъвместимост на качеството на съдия, прокурор или следовател, изпълняващ правораздавателни функции, с качеството на обвиняем за престъпление при осъществяване на съдебната власт. Както бе посочено по-горе, безспорна е целта на принудителната административна мярка, като при осъществяване на хипотезата на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ се дава превес на защитата на обществения интерес и доверието в съдебната система над защитата на личните права и интереси на привлеченото като обвиняем лице.

Изложените доводи са относими и към изложеното в искането на ВКС становище, че регламентираната с чл. 230, ал. 1 от ЗСВ обвързана компетентност на колегиите на ВСС пречат за защитата на отстранения от длъжност магистрат. В действителност предмет на преценка от страна на компетентния административен орган е единствено наличието на материалноправните предпоставки за осъществяване на състава. Да се предвиди възможност за колегиите да ценят основателността на обвинението и събрания в негова подкрепа доказателствен материал обаче би била в противоречие с конституционно регламентираните правомощия на административния орган. Компетентността да извършва подобна преценка би била правораздавателна дейност, с каквато ВСС и неговите колегии не разполагат. Следва да се има предвид, че законът е предвидил механизъм за компенсиране на неблагоприятните последствия за временно отстраненото лице, в случай че наказателното производство бъде прекратено.

Не може да се приеме и че неучастието на магистрата в процедурата по постановяване на решението за временно отстраняване от длъжност

нарушава правото му на защита. Както бе посочено по-горе, временното отстраняване от длъжност представлява налагане на принудителна административна мярка. При това положение и с оглед спецификата на административното производство по налагане на принудителни административни мерки, то изключва предварително уведомяване, даване на възможност за запознаване със събраните по преписката доказателства, изразяване на становище по тях, призоваване и изслушване на лицето.

Относно доводите, че оспорената разпоредба застрашава независимостта на съдебната власт, същите се основават на презумиране на недобросъвестност от страна на разследващите органи, което е недопустимо в условията на правовата държава.

По отношение на чл. 230, ал. 2 от ЗСВ:

Според чл. 230, ал. 2 от ЗСВ, когато, извън случаите по чл. 132 от КРБ, съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за престъпление от общ характер, съответната колегия на Висшия съдебен съвет може да го отстрани от длъжност до приключването на наказателното производство. Колегията може да изслуша съдията, прокурора или следователя преди вземането на решение.

В този случай, за разлика от хипотезата на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, колегиите на ВСС действат в условията на оперативна самостоятелност при постановяване на решението за временно отстраняване от длъжност. Това обстоятелство обаче не означава, че в условията на чл. 230, ал. 2 от ЗСВ административният орган разполага с правомощие да цени основателността на обвинението и събрания в негова подкрепа доказателствен материал. Оценъчната дейност на колегиите на ВСС се ограничава до преценка на необходимостта и съразмерността на временното отстраняване на магистрата и е съобразена с целта на принудителната административна мярка. Органът взема предвид вида на престъплението, за което е привлечено лицето, опасността магистратът да възпрепятства или затруднява изясняването на обстоятелствата по досъдебното производство, обществения отзвук от привличането му като обвиняем и неблагоприятните последици за съдията, прокурора или следователя в случай на налагане на принудителната административна мярка.

Действително голям е кръгът на деянията, за които законът предвижда възможност за временно отстраняване от длъжност на съдия, прокурор или следовател. Не би могло обаче нормативно да се регламентират всички престъпления и съответните обстоятелства, свързани с привличането на магистрата като обвиняем, които обосновават налагането на административната мярка. Подобно законодателно решение би

обезсмислило преценката от страна на колегиите на ВСС и би ги поставило в условията на обвързана компетентност. В рамките на предоставената от закона на административния орган оперативна самостоятелност е правомощието да оцени всички относими факти и обстоятелства, отчитайки индивидуалните особености на всеки един случай.

В подкрепа на становището за необходимостта от цитираната законова разпоредба могат да се изложат и съображенията, съдържащи се в мотивите на Закона за изпълнение и допълнение на ЗСВ (обн. ДВ, бр. 90 от 2017 г.). Съгласно същите, премахването със ЗИДЗСВ (обн. ДВ, бр. 62 от 2016 г.) на оспорената норма, в резултат на което съдии и прокурори, обвинени в тежки престъпления, вкл. изнудване, продължават да правораздават, съответно да представляват държавното обвинение, е показало крайно негативен обществен резултат и публичен отзвук.

По отношение на чл. 230, ал. 3 от ЗСВ:

Съгласно чл. 230, ал. 3 от ЗСВ, срокът на временното отстраняване от длъжност в досъдебното производство не може да надвишава срока по чл. 234, ал. 8 от Наказателно-процесуалния кодекс. За периода на временното отстраняване от длъжност на съдията, прокурора и следователя се заплаща възнаграждение в размер на минималната работна заплата.

Пленумът на ВСС не споделя становището на ВКС, че посочените разпоредби не създават гаранции срещу прекомерната продължителност на ограничаването на правото на труд на временно отстранените съдии, прокурори и следователи. Посоченият в чл. 230, ал. 3 от ЗСВ срок от една година и шест месеца от привличането в случаите на тежко престъпление е аналогичен с предвидения подобен в разпоредбата на чл. 234, ал. 8 от НПК. По отношение на престъпленията, които не се квалифицират като тежки, предвиденият в оспорената разпоредба осеммесечен срок е значително по-благоприятен. Фактът, че разпоредбата на чл. 230, ал. 3 не определя пределна продължителност на принудителната мярка след внасянето на делото в съда не е обстоятелство, което може да обоснове противоконституционност на цитираната норма. В случая е налице непълнота на законовата уредба, а не противоречие на същата с норми и принципи на КРБ. Следва да се има предвид и обстоятелството, че разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от НПК създава задължение за съда да разглежда и решава делата в разумен срок - законова гаранция срещу прекомерната продължителност на ограничаването на правото на труд на временно отстранените магистрати в съдебната фаза на наказателното производство.

По отношение на чл. 230, ал. 4 от ЗСВ:

Разпоредбата на чл. 230, ал. 4 от ЗСВ предвижда, че при изтичане на срока по чл. 234, ал. 8 от Наказателно-процесуалния кодекс и при спиране на наказателното производство временно отстраненият съдия, прокурор или следовател може да поиска от съответната колегия на Висшия съдебен съвет с решение да го възстанови на заеманата длъжност.

Безспорно разпоредбите на чл. 230 от ЗСВ не предвиждат изрично възможност за отстранения от длъжност съдия, прокурор или следовател да сезира административния орган с искане за възстановяване във всеки един момент от досъдебното и съдебното производство. Не би и могло законът изчерпателно да регламентира всички събития и обстоятелства, настъпването или констатирането на които биха обосновали отпадане на нуждата от постановената принудителна административна мярка. Въпреки изложеното, макар в разпоредбите на чл. 230 от ЗСВ да не се съдържа подробна уредба, компетентният административен орган разполага с правомощието да отмени решението си за временно отстраняване на магистрат при условията на чл. 99 от Административнопроцесуалния кодекс.

По отношение на чл. 230, ал. 5 от ЗСВ:

Текстът на чл. 230, ал. 5 от ЗСВ гласи, че искането за временно отстраняване от длъжност се прави от главния прокурор по предложение на наблюдаващия прокурор и се мотивира.

Пленумът на ВСС не споделя становището на ВСС, че цитираната законовата уредба е неясна и двусмислена. Оспорената разпоредба следва да се тълкува в контекста на цялостната законова регламентация, дадена с чл. 230 от ЗСВ.

Предвид факта, че в чл. 230, ал. 1 от ЗСВ законодателят е предвидил привличането на магистрат като обвиняем в случаите по чл. 132 от КРБ като абсолютна предпоставка за временното му отстраняване от длъжност, безспорно в тази хипотеза е налице задължение както за наблюдаващия прокурор да направи предложение, така и за главния прокурор да отправи искане до съответната колегия на ВСС. В посочената хипотеза мотивите към предложението и искането, предвид законовото изискване за излагане на такива, могат да се ограничат до излагането на съображения за наличие на материалноправната предпоставка за налагане на административната принудителна мярка по чл. 230, ал. 2 от ЗСВ.

По отношение на чл. 230, ал. 2 от ЗСВ и предвидената в него оперативна самостоятелност за компетентния административен орган, пленумът на ВСС счита, че в условията на такава действат и наблюдаващият прокурор,

при направата на предложение, и главният прокурор, при отправянето на искане. Налице е задължение обаче и за двамата да изложат подробни мотиви, в които да обосноват необходимостта от временното отстраняване от длъжност на привлечения като обвиняем магистрат и съответствието му със целта на закона.

В допълнение считаме, че в случай на неяснота на разпоредбата на чл. 230, ал. 5 от ЗСВ, същата би могла да бъде основание за искане на тълкуване на законната норма, а не за обявяване на нейната противоконституционност.

По отношение на чл. 230, ал. 6 от ЗСВ:

Съгласно разпоредбата на чл. 230, ал. 6 от ЗСВ, в случаите, когато по отношение на съдия, прокурор или следовател е постановена мярка за неотклонение задържане под стража, той се смята за временно отстранен от длъжност от датата на влизане в сила на съдебния акт, с който се постановява мярката.

Пленумът на ВСС не споделя становището на ВКС, че цитираната законова разпоредба влиза в противоречие с чл. 4, ал. 1 от КРБ, съгласно който Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Не считаме за основателни доводите, че с оспорената норма е заменила компетентният административен орган, който да постанови временно отстраняване от длъжност, както и актът за налагането на принудителната административна мярка.

В разпоредбата на чл. 230, ал. 6 от ЗСВ законодателят е отчел идентичните последици от временното отстраняване от длъжност и постановената мярка за неотклонение „задържане под стража“ – магистратът не може да изпълнява своите правораздавателни функции. Нормата отразява точно обективната действителност, а именно обстоятелството, че магистрат, по отношение на който е постановена мярка за неотклонение задържане под стража, не изпълнява длъжността съдия, прокурор или следовател по време на действие на мярката. Предвиждане на изрична законова разпоредба, съгласно която съответната колегия, при условията на обвързана компетентност, постановява решение за временно отстраняване от длъжност на магистрат, по отношение на който е постановена мярка за неотклонение задържане под стража и придаване на това решение на обратно действие, считано от датата на влизане в сила на съдебния акт, с който се постановява мярката, по същество би представлявало излишен формализъм, който, с цел процесуална икономия, основателно е спестен от законодателя.

Предвид изложените по-горе съображения, пленумът на ВСС изразява становище, че в искането на ВКС не се съдържат доводи, които да обосноват обявяване на противоконституционност на оспорените разпоредби на чл. 230 от ЗСВ. Временното отстраняване от длъжност на съдия, прокурор или следовател, макар и безспорно тежка мярка, засягаща в голяма степен личните права и интереси на отстранения магистрат, е в пълно съответствие с разпоредбите на Конституцията, целта на закона, обществения интерес и очакванията на гражданите.

Във връзка с изложеното, уважаеми конституционни съдии, моля да постановите решение, с което да отхвърлите искането на Върховния касационен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 230, ал. 1 – ал. 6 от Закона за съдебната власт.