



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

Вх. № 3556/ 2018 г.
Гр. София, д.д.ч.ч.: 2018 г.

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2/2018 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Съгласно предоставената възможност изразявам становище, че искането на Пленума на ВКС за установяване на противоконституционност на чл. 230 от Закона за съдебната власт /обн. ДВ, бр. 64/07.08.2007 г., посл. изм. бр. 15/16.02.2018 г./ е неоснователно.

С искането си Пленумът на ВКС оспорва изцяло регламентирания в чл. 230, ал. 1-6 ЗСВ институт от норми, уреждащ временното отстраняване от длъжност на съдия, прокурор или следовател поради несъответствието му с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 31, ал. 4, чл. 48, ал. 1 и ал. 3, вр. чл. 16 и чл. 56 от Конституцията (КРБ).

С чл. 117, ал. 1 КРБ е възложила на съдебната власт задачата да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. В осъществяването на съдебната власт с различни средства и методи на правна защита участват съдилищата, прокуратурата и следствието¹.

Съдебната власт в своята дейност е независима, като независимостта е гарантирана на конституционно ниво с чл. 117, ал. 2 КРБ - при осъществяване на своите функции съдиите, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Гаранция за независимостта на отделния магистрат е предвиденият в чл. 132 КРБ функционален имунитет - при осъществяване на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер. Този имунитет има

¹ В Решение № 8/01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г. КС приема, че „по дефиниция съдебната власт осъществява правозащитната функция на държавата /чл. 119, ал. 1 КРБ/, като нейното конституционно предназначение е чрез специфични средства за въздействие да осигури приложението на закона, когато са нарушени права или законни интереси на всеки, който има право на защита“.

материално-правен характер, тъй като наказателната и гражданската неотговорност се отнасят само до служебните действия, чрез които се осъществяват функции и се вземат решения от магистратите.

Оспорваната разпоредба на чл. 230, ал.1 ЗСВ не въвежда нови ограничения, а доразвива нормативно процедурата, при която да се реализира конституционно регламентираното изключение от имунитета по чл. 132 КРБ - магистратите не могат да се ползват с имунитет, ако са извършили умишлено престъпление от общ характер при осъществяване на функциите си, т.е при упражняване на съдебната власт.

Магистратите са длъжни да изпълняват конституционните си и законови задължения. Предоставените им от КРБ правомощия и независимост поставят спрямо тях и съответните високи изисквания за морал и подчиняване единствено на закона.

Виновното неизпълнение или нарушение на тези задължения² противоречи на правозащитната функция на държавата и на изискванията за справедливо правораздаване. Справедливостта като общочовешка ценност според преамбюла на Конституцията изисква съдии, прокурори и следователи, извършили умишлено престъпление от общ характер при осъществяване на съдебната власт, да преустановят временно изпълнението на функциите си до решаване на въпроса за отговорността им.

Вярно е, че в хипотезата на чл. 230, ал. 1 ЗСВ съответната колегия на Висшия съдебен съвет действа при условия на обвързана компетентност, като привличането на магистрата като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер в случаите на чл. 132 КРБ предполага неговото временно отстраняване от длъжност. Предвидената мярка има легитимна и пропорционална цел - да попречи на магистратите, извършили умишлено престъпление да правораздават, да запази авторитета и да гарантира законосъобразното осъществяване на съдебната власт и по този начин да защити държавата и обществото.

Легитимната цел на временното отстраняване от длъжност е свързана и със законосъобразното провеждане и приключване на наказателното производство, имащо за предмет на разследване на престъплението, извършено от магистрата при осъществяване на съдебната власт. По този начин се ограничава възможността съдията, прокурорът или следователят да възпрепятстват или затруднят провеждането на разследване по делото във връзка с установяване на релевантните факти.

Конституционният съд в множество свои решения³ е приемал, че „ правото на труд по чл. 48, ал. 1 изр. 1 Конституцията не е абсолютно и подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер“.

Правото на труд на съдията, прокурора и следователя е защитено и може да

² Каквото съставлява извършването на умишлено престъпление от общ характер

³ Р № 1/31.01.2017 г. по к.д, № 6/2016 г., Р № 3/25.09.2002 г. по к.д, № 11/2002 г. и Р № 11/05.10.2010 г. по к.д, № 13/2010 г.

бъде обект на ограничения, за да се гарантира обществения интерес. Ограничение на това право е допустимо при легитимна цел и пропорционалност между целта и степента на ограничението (Решение № 5 от 12.05.2016 г. на КС по к.д. № 2/2016 г.) и по отношение на оспорваната норма тази пропорционалност е постигната.

В практиката си Върховният административен съд (ВАС) приема, че временното отстраняване от длъжност има характер на принудителна административна мярка и цели препятстване на упражняването на функционалните права и задължения на магистрата⁴. Според ВАС⁵ „административната принуда в една правова държава е правова принуда. 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“.

За това, оспорваните разпоредби от ЗСВ изразяват законодателното разбиране за несъвместимост между изпълнение на функционалните задължения на магистрата и качеството му на страна в наказателно производство от общ характер, от което той е зависим.

Това законодателно решение несъмнено е в защита на обществения интерес, който изисква в правораздавателната дейност да участват само независими магистрати и този обществен интерес е толкова значим, че оправдава ограниченията, които отстранените от длъжност магистрати търпят до приключването на наказателното производство.

Не могат да бъдат аргумент за противоконституционност доводите в искането на Пленума на ВКС за хипотетична недобросъвестност и злоупотреба от страна на органите на досъдебното производство да предизвикат отстраняване от длъжност на всеки магистрат с привличането му като обвиняем. Конституционният съд в свои решения вече е давал отговор на аналогични опасения, като е посочвал, че добросъвестността на органите на власт, в т.ч. и на органите на съдебната власт, трябва да се предполага⁶.

Привличането на обвиняем не е последица от произволно решение на органа на досъдебното производство, а е подчинено на задълбочена преценка в съответствие със строгите изисквания, които процесуалният закон в чл. 219 НПК е поставил: да са събрани достатъчно доказателства за виновността на лицето в извършване на престъпление от общ характер и да не са налице някои от основанията за прекратяване на наказателното производство.

Като неоснователни се определят възраженията за противоречие на чл. 230, ал. 1 ЗСВ с конституционния принцип за равенство на гражданите, регламентиран в чл. 6, ал. 2 КРБ. Вярна е констатацията, че при отстраняване от длъжност на обвиняем по реда на чл. 69, ал. 1-6 НПК се извършва преценка за наличие на предвидените в чл. 69, ал. 1 НПК предпоставки: привличане за умишлено престъпление във връзка с работата и достатъчно основания да се счита, че

⁴ Р №13349 /19.10. 2011г. по адм.д. № 16315/2010 г. VII о., Р№ 13357 /2016 г. по адм.д. № 8656/2016г. ,VI о. и др.

⁵ № 15476/ 2013 г. по адм.д. № 10649 /2013 г.,VI о. и № 9895/2015 г. по адм.д. № 6590/2015 г. ,VI о.

⁶ Р № 10 / 15.11.2011г. по к.д. № 6 / 2011г., Р№ 1 / 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.

служебното положение ще създаде пречки за обективно, всестранно и пълно изясняване на обективната истина по делото, докато в хипотезата на чл. 230, ал.1 ЗСВ, макар и при аналогични предпоставки, преценка на решаващия орган не се изисква.

Тук, обаче, трябва да бъде отчетена съществената разлика между правата, задълженията и функциите, които Конституцията и законите са възложили на гражданите и на магистратите при упражняване на съдебната власт. Чл. 58 от Конституцията вмениява в задължение на гражданите да спазват и изпълняват Конституцията и законите, както и да зачитат правата и законните интереси на другите. За разлика от тях, КРБ възлага на магистратите осъществяването на съдебната власт и правозащитната функция на държавата - високо отговорни и обществено значими дейности, които никоя друга власт или лица не могат да изпълняват. Предвид това спрямо магистратите са предвидени и съответните по-високи изисквания и отговорности.

Не следва да бъде пренебрегван и фактът, че престъпленията в случаите на чл. 132 Конституцията се извършват от магистратите не в качеството им на граждани, а в качеството им на представители на съдебната власт, осъществяващи правосъдие над останалите ограждани. Следва да бъде отчетена и високата степен на обществена укоримост на умишлените престъпления, извършени от магистрати при осъществяване на функциите им, т. к. конституционните изисквания и обществените очаквания към съдиите, прокурорите и следователите е да спазват, а не да нарушават Конституцията и законите.

Констатираната разлика в института на чл. 69 НПК и този по чл. 230 ЗСВ не може да аргументира нарушение на принципите за равенство на всички граждани пред закона, регламентиран в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. За да гарантира този принцип, чл. 6, ал. 2 КРБ посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране – раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Те са посочени изчерпателно в цитираната норма /Решение № 14 от 10.11.1992 г. на КС по к.д. № 14/1992 г./ и разглежданата хипотеза не влиза в този обхват.

Разпоредбата на чл. 230, ал. 2 ЗСВ също не противоречи на Конституцията. Предмет на уредба в нея са случаите на извършено от съдия, прокурор или следовател престъпление от общ характер, което е извън осъществяването на съдебната власт /извън случаите на чл. 132 КРБ/. В тази хипотеза законодателят е предвидил възможност за временно отстраняване от длъжност на привлечения като обвиняем магистрат след преценка на съответната колегия на ВСС.

Последната има право да извърши собствена преценка дали да отстрани временно магистрата. Доводите на вносителите, че оперативната самостоятелност е ограничена, тъй като съответната колегия е лишена от възможност да преценява доказателствената обезпеченост на обвинението, не могат да аргументират противоконституционност на оспорваната норма.

Чл. 127 от Конституцията е възложил единствено и само на прокуратурата обвинителна функция и правомощия за привличане към отговорност на лицата, които са извършили престъпление от общ характер. Преценка за обосноваването на обвинението, съгласно изискванията на Конституцията и НПК може да извършват само прокурорът в досъдебното производство и съдът със съдебния акт след проведено съдебно производство, а не някой друг орган, включително и административен /каквото е ВСС/.

ВСС като орган, който управлява и представлява съдебната власт и осигурява нейната независимост, няма правомощия да подлага на анализ и контрол законосъобразността на отделни актове на следствието, прокуратурата или съда. Съгласно чл. 16, ал. 1 ЗСВ при организиране на работата на съдебната власт и при управлението на дейността ѝ ВСС не може да извършва действия, засягащи независимостта на нейните органи⁷.

Не са основателни и доводите в искането, че при хипотезата на чл. 230, ал. 1 ЗСВ временно отстранените от длъжност магистрати са лишени от право на защита. Чл. 230 е предвидил следните гаранции за защита: срокът на временно отстраняване от длъжност на магистрат в досъдебното производство не може да надвишава срока по чл. 234, ал. 8 НПК; правото на съдията, прокурора и следователя да искат от съответната колегия на ВСС след изтичането на този срок да бъдат възстановени на заеманата длъжност, възможност за съдебен контрол на решението за отстраняване от длъжност и на отказа по чл. 230, ал. 4, изр. 2-ро ЗСВ.

С нормата на чл. 230, ал. 2, изр. 2 ЗСВ законодателят е създал правна възможност съответната колегия на ВСС да изслуша магистрата преди да вземе решение. По този начин не се нарушава, а се обезпечава правото на защита на магистрата, тъй като му се дава възможност за участие в производството по чл. 230, ал. 2 ЗСВ. На практика, производството по временно отстраняване на съдия, прокурор или следовател в хипотезата на чл. 230, ал. 2 ЗСВ е сходно с процедурата по чл. 69 НПК.

В Решение № 3 от 17.05.1994 г. по к.д. № 1/1994 г. при тълкуване на чл. 56 КРБ Конституционният съд е посочил, че правото на защита е „основно, всеобщо и същевременно лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право /накърнено или застрашено/. Съществен елемент на това право е възможността на магистрата да обжалва по съдебен ред актовете на ВСС, които засягат личните му права. Оспорваните разпоредби също не правят изключение - решенията на колегията на ВСС за отстраняване от длъжност на магистрат по реда на чл. 230 ЗСВ, подлежат на съдебен контрол пред Върховния административен съд по реда, установен в чл. 36, ал. 1 и 2 ЗСВ. Възможността за оспорване пред ВАС е в съответствие и с регламентираното в чл. 120, ал. 2 КРБ право на обжалване от страна на гражданите и юридическите лица на всички административни актове, когато са засегнати техни права и законни интереси.

⁷ Решение № 5681/ 23.04.2013 г. на ВАС по адм. д. № 315/2013г., VI г.о.

Предвиденият в чл. 230, ал. 3 ЗСВ краен /преклузивен / срок на временно отстраняване от длъжност в досъдебното производство също е гаранция за правото на защита на отстранения магистрат. Неговата цел е да ограничи времето, през което магистратът може да търпи принудителна мярка в подготвителната фаза на наказателното производство, каквато е досъдебната, и по този начин да предотврати необосновано дълго ограничаване на правата му.

Вярна е констатацията на вносителя, че липсва нормативна уредба в ЗСВ относно продължителността на отстраняването в съдебната фаза на наказателното производство, аналогична на тази в чл. 230, ал. 3 ЗСВ. Не е налице и препращане към норми на друг закон. Тази законодателна празнота обаче не може да аргументира извод за противоречие на оспорваната разпоредба с Конституцията. В своята практика Конституционният съд изразява разбиране, че не е компетентен да разглежда твърдения за съществуваща непълнота в даден закон, тъй като не разполага с подобно правомощие - КС е компетентен да се занимае единствено с приети закони /Определение от 14.04.1994 г. по к.д. № 1/1994 г/.

Не е налице твърдяното противоречие на нормата на чл. 230, ал. 5 ЗСВ с чл.4, ал. 1 КРБ. Оспорваната разпоредба е ясно формулирана и не създава предпоставки за различно тълкуване. Производството по временно отстраняване от длъжност при хипотезите на чл. 230, ал.1 и 2 ЗСВ се инициира с искане на главния прокурор. Законът поставя изрично изискване за мотивираност на искането – за излагане на конкретни аргументи относно наличието на предпоставките на чл. 230, ал. 1 или чл. 230, ал. 2 ЗСВ.

Главният прокурор следва винаги да бъде сезиран с предложение от наблюдаващия прокурор, което не е обвързващо, респ. главният прокурор разполага с оперативна самостоятелност да извърши самостоятелна преценка дали да внесе искане или не за временно отстраняване на магистрата. Принципът на правовата държава /чл. 4, ал.1 КРБ/ е спазен, тъй като оспорваната разпоредба не е вътрешно противоречива, както и не противоречи на други норми на ЗСВ.

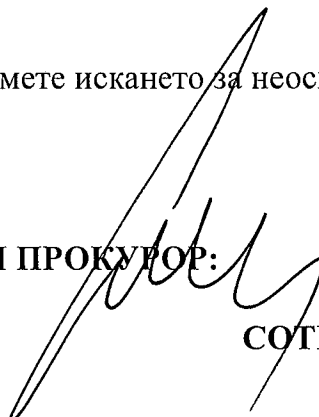
Неоснователни са възраженията за противоречие на нормата на чл. 230, ал.5 ЗСВ с Конституцията. С постановяването на мярка за неотклонение „задържане под стража“ обвиненият магистрат фактически е лишен от възможност да упражнява своите функции и в този аспект последиците от задържането под стража са същите като при временното отстраняване от длъжност на магистрата в хипотезите на чл. 230, ал. 1 или чл. 230, ал. 2 ЗСВ.

Мярката за неотклонение „задържане под стража“ се налага при наличие на предпоставките на чл. 63 НПК: обосновано предположение, че обвиняемият е извършил престъпление, наказуемо с лишаване от свобода или друго по-тежко наказание и доказателствата по делото сочат, че съществува реална опасност да се укрие или да извърши друго престъпление. Налагането на тази мярка за неотклонение аргументира висока степен на обществена опасност на деянието и дееца, което на самостоятелно основание обосновава временното отстраняване от длъжност на магистрата, тъй като имплицитно съдържа предвидените в чл. 230,

ал.1 и 2 ЗСВ предпоставки за това.

Предвид изложеното, моля да приемете искането за неоснователно.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР:



СОТИР ЦАЦАРОВ