



СЪЮЗ НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ

ЦЕНТРАЛЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Пиротска" № 7

тел./факс: 0359-2987-83-90

e-mail: sub@sub.bg

Изм. № 51/24.06.2016г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 188 КЗ 6/16г.

Дата 27.06.2016г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

НА СЪЮЗА НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 6 ОТ 2016 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 2 юни 2016 г. Съюзът на юристите в България е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 6 от 2016 година, образувано по искане на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 230, ал. 2, 3 и 4 и на чл.166, ал. 3 от Закона за съдебната власт.

Съюзът на юристите в България изразява следното становище:

Съюзът на юристите в България намира, че чл. 230, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 и чл. 166, ал. 3 от ЗСВ са в пряко противоречие с чл. 16, във вр. с чл. 48, ал. 1, чл. 51, ал. 1, чл. 126, ал. 1 и чл. 127 и чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията на Република България, регламентиращи правото труд, правото на обществено осигуряване и социално подпомагане, правомощията на главния прокурор и прокуратурата и основанията за освобождаване от длъжност на магистратите, както и с принципите на пропорционалност и правна сигурност.

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. Посоченото отстраняване от длъжност, но при условията на оперативна самостоятелност, предвижда чл. 230, ал. 2 от

ЗСВ за съответната колегия на Висшия съдебен съвет, когато извън случаите по чл. 230, ал. 1 от ЗСВ (чл. 132 от Конституцията) срещу съдия, прокурор или следовател е образувано наказателно производство от общ характер. И двете разпоредби на чл. 230 от ЗСВ не предвиждат по отношение на временното отстраняване от длъжност до приключване на наказателното производство, да се осъществява периодичен съдебен контрол над мярката по време на наказателния процес. От своя страна наказателното производство може да се окаже с необоснована продължителност по отношение на трудовите и свързаните с тях права на съответния магистрат.

Съгласно чл. 16 от Конституцията, трудът се гарантира и защитава от закона, а чл. 48, ал. 1 от основния закон прогласява, че гражданите имат право на труд, а държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право, което противоречи на ограниченията, които поставя чл. 230, ал. 2 от Конституцията по отношение на магистратите. Разпоредбата противоречи и на чл. 6, т. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права – „държавите, страни по този пакт, признават правото на труд, което включва правото на всеки човек да има възможност да изкарва прехраната си чрез труд, свободно избран или приет и ще вземат съответните мерки за защита на това право“. Във връзка с това директно нарушаване на конституционни разпоредби, като последица се явява и погазването на принципи на Конституцията – принципът на правова държава (чл. 4) и на социалната държава, прогласен в Преамбюла – „да създадем демократична, правова и социална държава“ във върховен принцип в Преамбюла – „правата на личността, нейното достойнство и сигурност“, като чл. 16 и чл. 48 от Конституцията са израз на тези права. Не може да бъде правова, нито социална държава, която чрез закон отнема свободата на едно лице да работи (чл. 15 от Хартата на основните права на Европейския съюз) и чрез труда си да осигурява прехрана за себе си и семейството си (чл. 6, т. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права) и като последица го лишава от основно съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията право на обществено осигуряване и социално подпомагане, които са същностни проявления на социалната сигурност, обявена като ценност от висш порядък в чл. 9 от Международния пакт за икономически, социални и културни права: „Държавите – страни по този пакт, признават правото на всяко лице на социална сигурност, включително и на обществено осигуровки“.

На следващо място, и по силата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията, гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане. С отстраняването от длъжност съответният магистрат реално продължава да бъде в магистратско правоотношение, но без да изпълнява функциите си, без да получава възнаграждение, без да има право да сключва трудов договор, без да има право да се осигурява и да получава съответно социално подпомагане от държавата.

Следва да се подчертае, че неопределеният времеви период на отстраняване на магистрата, често с необосновано дълга продължителност, не позволява на същия да реализира необходимите социални престации, така че да ползва правата, произтичащи от пенсионното осигуряване. Така гражданите, респективно магистратите, лишени от правото си на труд, се оказват в невъзможност да внасят осигурителни вноски. Отстранените магистрати са лишени от право на законни доходи за неопределен, често прекомерен период, а от друга страна, не могат да се ползват и от произтичащите от разходопокривния начин на действие на пенсионно-осигурителната система в страната.

В случая наложените с разпоредбата на чл. 230, ал. 2 от ЗСВ са ограничения са прекомерни и неоправдани, тъй като тежестта им не съответства на защитаваните с нея цели. Ограниченията на основни права са допустими, стига да се спазва изискването за пропорционалност. Практиката на Конституционния съд в решение №20 от 14.07.1998 г. по конституционно дело №16/1998 г., предвижда че при наличие на такова несъответствие нормата трябва да бъде обявена за противоконституционна.

Съгласно чл. 48, ал. 1 от Конституцията гражданите имат право на труд. Държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право. Текстът на чл. 51, ал. 1 от Конституцията пък урежда правото на гражданите на обществено осигуряване. С налагане на мярката отстраняване от длъжност се нарушават конституционно издигнатите права на магистратите, като граждани на републиката да се ползват от конституционно гарантираните им права за неопределен период от време. С решение №7 от 19.06.2012 г. по конституционно дело №2/2012 г. Конституционният съд е прогласил, че „поначало ограниченията на основните права, вкл. правата – свободи са допустими, стига да се спазва принципът на пропорционалността“. Съгласно чл. 6, ал. 2 и ал. 5 от АПК административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава и административните органи трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел. В този смисъл решенията на ВСС, представляващи административен акт, не следва да засягат права и интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която се издава, поради което административният орган, а именно ВСС трябва да се въздържа от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел.

В случаите, в които забавянето на наказателния процес се забави неоправдано дълго, магистратът, на който е наложено временното отстраняване от длъжност, изтърпява изключително тежки битови, семейни, финансови и морални поражения. Принудителната административна мярка, която се изтърпява без възможност за периодично

преразглеждане от съда при едно по-дълго наказателно производство, я превръща в изтърпяване на наказание, което е наложено без да е влязъл в сила съдебен акт, което от своя страна е в противоречие с духа и целите на закона.

Според чл. 4, ал. 1 от Конституцията, Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

Изискването за пропорционалност на принципа на чл. 4, ал.1 от Конституцията се прилага като решаващ критерий за вида и размера на допустимите със закон ограничения, както и за определянето на конкретни гаранции при упражняване на основни права.

Поставянето на трудовите права на лицето, в зависимост от продължителността на наказателното преследване, в т. ч. и съдебните процедури установяващи не/виновността му, и прекомерната продължителност, представлява прекомерно дълъг период, в който лицето се намира в правна несигурност.

Решението на ВСС, в което не е фиксиран краен срок за отстраняването от длъжност на лицето, противоречи на принципа на правната сигурност и защита от произвол. Както бе посочено, тази колизия може да бъде преодоляна само чрез периодичен съдебен контрол, който да отчита необходимостта и пропорционалността на мярката на всеки етап от наказателното производство.

Специфичното наказателнопроцесуално проявление на този принцип е разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от Конституцията, според която: „ Не се допускат ограничения в правата на обвиняемия, надхвърлящи най-необходимото за осъществяване на правосъдието“.

С решение №5 от 12.05.2016 г. по конституционно дело №2/2012 г. на Конституционния съд е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 100, ал. 2 от Закона за държавния служител (обн. ДВ, бр. 67/1999 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 98/2015 г.), според която във всички случаи, когато е образувано наказателно производство срещу държавен служител за престъпления, извършени от него в качеството му на длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т. 1, буква "а" от Наказателния кодекс, органът по назначаването го отстранява временно от работа. Конституционният съд е изложил в посоченото решение, че „Индивидуалният административен акт по чл. 100, ал. 2 от ЗДСл се издава от органа по назначаването, който действа като обвързана администрация. В тези стеснени рамки той се проверява и от съда по жалба на засегнатото лице. Изобщо не е предвидена възможност за последващ съдебен контрол, който да отразява конкретното развитие на наказателния процес.“ Идентично е положението и при отстраняването от длъжност на магистратите при образуване на наказателно производство за извършено престъпление от общ характер. Разпоредбата на чл. 230, ал. 2 от ЗСВ също не предвижда периодичен последващ съдебен контрол за приложената мярка, с оглед развитието на наказателния процес и наличието на основания за продължаването ѝ,

съответно отпадане на основания за изтърпяване на временното отстраняване от магистратска длъжност.

В наказателния процес, производството по налагане на мярката по чл. 69 от НПК „отстраняване на обвиняемия от длъжност“ започва по искане на прокурора, а компетентен да го разгледа е първоинстанционният съд (районен или окръжен според вида на престъплението и правилата на подсъдността). Искането следва да бъде мотивирано, за да може другата страна - обвиняемият и адвокатът да изградят защитата си. Наказателно-процесуалната мярка се налага с мотивирано определение на съдебния състав, който я разглежда, в което се отбелязват най-общо дали са налице основанията за налагането ѝ, както и авторството на деянието. Това определение подлежи на въззивен контрол, който се провежда в открито съдебно заседание с обвиняемия и защитника. След налагането ѝ, по силата на чл. 69, ал. 5 от НПК обвиняемият може да я обжалва, като при новото разглеждане на жалбата се прави нова преценка на основанията за продължаване на действието ѝ, като при липсата на основания – мярката се отменя. В наказателното производство освен поведението на обвиняемия, се преценява и дали дейността на обвинението е достатъчно активна, поради което при бездействие отстраняването на обвиняемия от длъжност се отменя като необосновано и засягащо личната сфера на обвиняемия при отпаднал обществен интерес.

Направената кратка правна характеристика по мярката по НПК има за цел да посочи параметрите, по които да бъде направен сравнителен анализ с отстраняване от длъжност по чл. 230, ал. 1 и ал. 2 от ЗСВ.

Срещу предвиденото съгласно чл. 69 от НПК произнасяне по налагане на мярката от съда в открито съдебно заседание, в което участват прокурорът, защитникът му и прокурорът, с мотивирано съдебно определение, чл. 230, ал. 2 от ЗСВ дава възможност на съответната колегия на ВСС в рамките на своята оперативна самостоятелност да отстрани магистрата от длъжност при образувано срещу него наказателно производство от общ характер. На изискванията на определението на съда да съдържа анализ на събраните до момента доказателства и аргументирано да сочи налице ли са изискуемите от закона основания, има ли или липсва обосновано предположение за авторството на деянието, предмета на производството по чл. 230, ал. 2 от ЗСВ изисква само ВСС, като кадрови орган да се произнесе с административен акт (решение), в което да посочи само правното основание – чл. 230, ал. 2 от ЗСВ и обстоятелството, че срещу съответния магистрат е образувано наказателно производство от общ характер.

Разпоредбите на чл. 230, ал. 2 и ал. 4 от ЗСВ противоречат и на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС), която е приложима и в националното законодателство по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, според която международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в

сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат, поради което също следва да се отчете в настоящото производство. Прилагането на чл. 230, ал. 2 от ЗСВ противоречи и на чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, съгласно който всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. Преходните разпоредби не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито считат за необходими за осъществяване на принудителни административни мерки върху магистрати в съответствие с обществения интерес или за възможността в хода на досъдебното производство на магистрата да му бъде ограничена възможността да въздейства на наказателния процес. Но ограничението, което поставя разпоредбата на чл. 230, ал. 2 от ЗСВ, без конкретизиране на срок за налагане на мярката и периодичен съдебен контрол се отразява за неопределен период от време върху средствата, които магистратът следва да получава, като възнаграждение. Той не може да получава средства, тъй като е в правоотношение по ЗСВ към момента на изтърпяване на принудителната административна мярка, а това го лишава и от правото на получаване на социални помощи. В този смисъл следва да се отбележи, че с разпоредбата, налагаща отстраняване от длъжност по чл. 230, ал. 2 от ЗСВ държавата се намесва в собствеността и средствата за издръжка на магистрата.

В §109 – §134 от решение от 23.05.2006 г. на Европейския съд по правата на човека „Ринер срещу България“, с оплакване срещу прекомерната продължителност и невъзможността за периодичен съдебен контрол спрямо мярката „забрана за напускане на територията на Република България, ЕСПЧ приема, че липсата на периодичен съдебен контрол, който да установи дали през всички етапи от дългогодишното ограничаване на свободата на придвижване на Ринер, принудителната административна мярка е обслужвала целта на закона, води до диспропорционална намеса в правата на жалбоподателката по чл. 2 от Протокол №8 от КЗПЧОС. Действието на решенията на Европейския съд в Страсбург не се ограничава до конкретните страни и факти, които са били предмет на обсъждане в дадено дело. Тази решения задават общовалидни правни стандарти, задължителни за страните, ратифицирали Конвенцията. Следователно принципите, визирани в решението Ринер, дават резултат не само във взаимоотношенията между държавата и г-жа Ринер, а те са задължителни за всички принципно сходни дела в България, като имат отношение и към настоящото производство. Налице е общовалиден правен стандарт, обективиран в практиката на ЕСПЧ по делото Ринер срещу

България.

В същата насока в още по-категорична позиция на ЕСПЧ по българския казус „Капиталбанк“ АД срещу България (Решение от 24.11.2005 г. по жалба №49429/1999 г.): „Съдът многократно е заявявал, че неговите решения всъщност не служат единствено за разрешаването на делата, образувани от него, но и в по-общ смисъл за изясняване, гарантиране и развитие на правилата, установени в Конвенцията, като по този начин допринасят за спазване от страна на държавите на ангажиментите, поети от тях, в качеството им на договарящи страни. Макар, че основната цел на системата на Конвенцията е осигуряването на лична обезвреда, нейната цел е също така решаването въпроси в светлината на общественополитически съображения в общ интерес, като по този начин се утвърждават общите стандарти за защита правата на човека и съдебната практика в тази област сред цялата общност на държавите, страни по Конвенцията“.

Изводът е, че действието на решенията на Европейския съд не се ограничава до конкретните страни и факти, които са били предмет на обсъждане в дадено дело. Тези решения задават общовалидни правни стандарти, задължителни за страните, ратифицирали Конвенцията. Следователно принципите, визирани в решението Ринер срещу България, дават резултат не само във взаимоотношенията между държавата и г-жа Ринер.

В §140 от решението на ЕСПЧ Oleksandr Volkov по принципно сходен въпрос, е направен извод, че принципите за правната сигурност и за защита от произвол са нарушени. В решението е посочено, че „макар съдът да не намира за уместно да посочва колко дълъг трябва да бъде крайният срок, той намира, че такъв неограничен във времето подход към дисциплинарите дела в съдебната система, създава сериозна заплахата за правната сигурност“.

С чл. 230, ал. 3 от ЗСВ се дава възможност на главния прокурор да прави искане за временно отстраняване от длъжност, като в случаите на ал. 2 на цитираната норма, това правомощие е дадено и на една пета от членовете на съответна колегия на ВСС. В чл. 126 от Конституцията е предвидено, като конституционно установен орган главният прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. В чл. 127 от основния закон са разписани и правомощията на прокуратурата, както следва: ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; може да извършва разследване; привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер; упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки; предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове; в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела. Видно от горните правомощия,

никъде не е делегирано на главния прокурор, нито в качеството му на член на ВСС, нито в качеството му на прокурор, че може да прави искане за налагане на принудителни административни мерки на магистрати. Предвидено е единствено да упражнява надзор при изпълнението на принудителните административни мерки. В случая с приложението на чл. 230, ал. 3 от ЗСВ главният прокурор излиза от възложените му с Конституцията компетенции и правомощия. С т. 2. 2 от Тълкувателно решение №13 от 15.12.2010 г. по конституционно дело №12/2010 г. на Конституционния съд е изведена противоконституционност на всяка норма от закон, с която се добавят или отнемат правомощия на всички конституционно установени държавни органи, какъвто е главният прокурор. В решението е тълкувана разпоредбата на чл. 149, ал. 2 от Конституцията, като е отбелязано, че възможността за промяната на правомощията на държавен орган е чрез промяна по конституционен ред, което е гаранция за конституционосъобразното осъществяване на държавната власт. Поради това разпоредбата на чл. 230, ал. 3 от ЗСВ възлагащи допълнителни правомощия на главния прокурор да прави искане за временно отстраняване от длъжност е противоконституционна, тъй като противоречи на чл. 126 и чл. 127 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 230, ал. 4 от ЗСВ, чийто текст гласи: „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“, противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В правомощията на ВСС, закрепени в чл. 130а от Конституцията, като конституционно установен държавен орган не е предвидено правото да отстраняват временно от длъжност магистратите. Още повече тази мярка да се прилага със съдебен акт, а не както е разписано в ЗСВ с решение на кадровия орган. В случая се наблюдава противоречие в разпоредбата, относно правомощието за отстраняването от длъжност при постановена мярка за неотклонение задържане под стража. Ако се приеме, че ВСС има правомощието да наложи принудителната административна мярка, то следва това да стане с решение на административния орган. В случая, обаче, с влизане в сила на съдебен акт, издаден от състав на съда, разгледал мярката за неотклонение, реално не се произнася ВСС, а отстраняването настъпва автоматично, по силата на съдебния акт. В случая временното отстраняване от длъжност следва да бъде направено от ВСС, ако се приеме, че има такова правомощие, като нито един друг акт на държавен орган не може да има същата последица.

Чл. 166, ал. 3 от ЗСВ изключва възможността съдия, прокурор или следовател да бъде освободен от длъжност при подаване на оставка, ако срещу него е образувано дисциплинарно производство, до приключване на производството. Съгласно чл. 129, т. 3 от Конституцията освобождаването от длъжност на магистратите става чрез подаване на оставка. В случая с

въвеждането на това допълнително условие в Закона за съдебната власт, конституционното право на магистратите е нарушено, което прави разпоредбата на чл. 166, ал. 3 от ЗСВ противоконституционна. При положение, че Конституционният съд възприеме това становище, за да не се злоупотребява с възможността да се подава оставка при възбудено дисциплинарно производство, която би прекратила производството и би дала възможност на лицето да получи обезщетение по чл. 225 от ЗСВ, може би в мотивите на решението следва да се отбележи, че законодателният орган трябва да съобрази посочените правни последици по смисъла на чл. 22, ал. 4 от ЗКС.

В заключение считаме, че с разпоредбите на чл. 230, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 и чл. 166, ал. 3 от ЗСВ се допускат отнемане на основни права на човека (чл. 48, ал. 1 и чл. 51, ал. 1 от Конституцията) – правото и свободата на труд и социално подпомагане, закрепени в посочените по-горе норми от Основния закон, нарушава се принципът на пропорционалност (чл. 4 от Конституцията), както и правомощията на конституционно установени органи на съдебната власт, и се отнема правото на магистратите да подават оставка, регламентирано в Основния закон, при наличието на конкретни обстоятелства, поради което подкрепяме искането на Върховния касационен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 230, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 и чл. 166, ал. 3 от ЗСВ.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(ВЛ. СЛАВОВ)