



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-4.....13-04-2018

На Ваш № 75 КД / 13.03.2018 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е
от
ЦЕЦКА ЦАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
по
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2/2018 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 13 март 2018 г. съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 2 за 2018 г., образувано на 13.03.2018 г. по искане на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 230 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. бр. 15 от 16.02.2018 г.).

С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд е допуснато за разглеждане по същество искането на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 230 от Закона за съдебната власт.

Разпоредбата на чл. 230 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) е оспорена в искането с твърдението, че противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 31, ал. 4, чл. 48, ал. 1 и ал. 3 във връзка с чл. 16, и чл. 56 от Конституцията.

В искането на върховните съдии са изложени аргументи за оспорването в цялост на залегналата в чл. 230 от ЗСВ регламентация на отстраняването от длъжност на съдия, прокурор или следовател.

Смятам, че не следва да бъде подкрепено така изложеното разбиране, във връзка с което излагам следните съображения по съдържащите се в него твърдения:

1. Общи бележки:

Съдържанието на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ (обн., ДВ, бр. 90 от 2017 г.) предвижда в случаите по чл. 132 от Конституцията, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем, съответната колегия на Висшия съдебен съвет временно да го отстрани от длъжност до приключване на наказателното производство.

Съдържанието на чл. 230, ал. 2 от ЗСВ (обн., ДВ, бр. 90 от 2017 г.) предвижда когато, извън случаите по ал. 1, съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за престъпление от общ характер, съответната колегия на Висшия съдебен съвет да може да го отстрани от длъжност до приключването на наказателното производство. Колегията може да изслуша съдията, прокурора или следователя преди вземането на решение.

Следва да се посочи, че цитираното в искането за обявяване на противоконституционност на чл. 230 от ЗСВ становище на Венецианската комисия (CDL-AD (2017)018) по Закона за съдебната власт, прието на 112-та й сесия (6-7 октомври 2017 г.), в частта за временното отстраняване от длъжност на магистрати (§ 44 - § 47) не се отнася до текста на чл. 230, ал. 1 в настоящата му редакция, а реферира към измененията, обнародвани в ДВ, бр. 65 от 2017 г., според които, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, съответната колегия на Висшия съдебен съвет временно го отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство.

В изпълнение на препоръките и заключенията на Венецианската комисия, а именно „предоставяне на съдийската колегия на правомощия да контролира временното отстраняване от длъжност на съдиите, срещу които се води следствие“, са предложени измененията на чл. 230, ал. 1 и 2 (обн., ДВ, бр. 90 от 2017 г.).

С тези измененията отново са разграничени две хипотези на отстраняване на магистратите от длъжност: 1) по чл. 230, ал. 1 от ЗСВ - в случаите по чл. 132 от Конституцията, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за извършено умишлено престъпление от общ характер; и 2) по чл. 230, ал. 2 от ЗСВ - извън случаите по чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за престъпление от общ характер, в който случай на решаващият орган е предоставена пълна дискреция да прецени необходимостта от временното отстраняване от длъжност.

Следва да се отбележи, че това е избраният законодателен подход от момента на създаването на разпоредбата на чл. 230 от ЗСВ (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.) до влизането в сила на измененията в чл. 230, ал. 1 и 2 (обн., ДВ, бр. 62 от 2016 г.). Всъщност това законодателно разрешение цели да преодолее прекомерно засилената защита на магистратите, предвидена с процедурата по сваляне на имунитета, съществувала в Конституцията до измененията с ДВ, бр. 12 от 2007 г., която бе оправдано критикувана, че е в ущърб на справедливостта и на обществения интерес.

Не може да бъде подкрепено твърдението, според което последните изменения на разпоредбата (ДВ, бр. 90 от 2017 г.) възстановяват съществуващия до 09.08.2016 г. режим, оспорен от тричленен състав на Върховния административен съд и от Пленума на Върховния касационен съд по прекратеното с определение № 5 от

13.10.2016 г. по к. д. № 4/2016 г. (обн., ДВ, бр. 82 от 18.10.2016 г.), тъй като са запазени гаранциите за правата на съдиите, прокурорите и следователите, предвидени именно с измененията от 09.08.2016 г. и изразяващи се в ограничения срок на временното отстраняване от длъжност в досъдебното производство, който не може да надвишава срока по чл. 234, ал. 8 от Наказателно-процесуалния кодекс; във възможността при промяна на обстоятелствата временно отстраненият съдия, прокурор или следовател да може да поиска от съответната колегия на Висшия съдебен съвет да го възстанови на заеманата длъжност, като отказът подлежи на съдебен контрол; заплащането на възнаграждение в размер на минималната работна заплата за периода на временното отстраняване от длъжност на съдията, прокурора и следователя, както и новопредвидената възможност съответната колегия да може да изслуша съдията, прокурора или следователя преди вземането на решение.

Поначало ограничения на основните права, включително правата-свободи, са допустими (Решение № 15 от 2010 г. по к.д. № 9 от 2010 г.), стига да се спазва принципът на пропорционалността (чл. 5, ал. 1 и 4 от Договора за Европейския съюз), който принцип трайно присъства и в практиката на Конституционния съд (Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16 от 1998 г.; Решение № 15 от 2010 г. по к.д. № 9 от 2010 г.).

С временното отстраняване от длъжност на магистрати по чл. 230, ал. 1 и 2 от ЗСВ се цели защита на интереса на правосъдието, който би могъл да бъде уронен, ако магистратът продължи да осъществява служебните си функции, при условие че е привлечен като обвиняем. Тези цели са оправдани и необходими.

2. По чл. 230, ал. 1 от ЗСВ:

Подателите на искането твърдят, че нормата на ал. 1 на чл. 230 от ЗСВ нарушава принципа за независимост на съдебната власт и правото на защита на лицето, срещу което се взема принудителната административна мярка, тъй като решаващият орган не разполага с възможност за преценка относно необходимостта от отстраняването от длъжност на обвиняемия магистрат.

Не подкрепям изложеното мнение.

Член 132 от Конституцията урежда функционалния имунитет на магистратите, постановявайки, че: „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.“ Тази защита е свързана с осигуряването на принципа за независимост на съдебната власт, определен в чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Корелативно на тази засилена защита на магистратите е изискването към тях за засилена отговорност при изпълнение на задълженията си по служба. Създавайки разпоредбата на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ законодателят априори е отчел обществената опасност и тежестта на умишлените престъпления по служба, извършени от магистрати. Също така е отчел с оглед на заеманата длъжност засилените възможности на обвиняемия магистрат да влияе върху законосъобразното провеждане и приключване на наказателното производство. Ето защо в защита на обществения интерес е постановил липсата на дискреция на решаващия орган в хипотезата на повдигнато обвинение в случаите по чл. 132 от Конституцията.

Решението на Висшия съдебен съвет подлежи на съдебен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс, което осигурява на лицето, срещу което се налага мярката „временно отстраняване от длъжност“, необходимата гаранция за защита.

С оглед на изложеното смятам, че в хипотезата на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ е спазен принципът на пропорционалност и не са нарушени принципите на законност и на независимостта на съдебната власт, както и на правото на защита.

3. По чл. 230, ал. 2 от ЗСВ:

В искането се твърди, че дискрецията на решаващия орган е частична, кръгът от престъпления, по отношение на които може да се постанови временно отстраняване от длъжност, е неприемливо широк в сравнение с режима, приложим по отношение на останалите обвиняеми по Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), което е нарушение на чл. 31, ал. 4 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Изразеното становище не може да бъде споделено.

В хипотезата на чл. 230, ал. 2 компетентният административен орган действа в условията на оперативна самостоятелност – колегиите на Висшия съдебен съвет разполагат с правомощие да избират измежду две установени в закона възможности – да отстранят съответния магистрат или да откажат поисканото временно отстраняване от длъжност. При осъществяване на това правомощие решаващият орган обсъжда и преценява необходимостта и съразмерността на временното отстраняване в контекста на опасността магистратът да възпрепятства или затруднява изясняването на обстоятелствата на делото. Такава е и съдебната практика на Върховния административен съд (Решение № 9217 от 2015 на ВАС по адм. Д. № 7 от 2014 г.)

В чл. 230 не са регламентирани процесуални правила. Това означава, че административният орган, респективно съдът при обжалване, може и следва да използва процесуалните средства, които в най-висока степен ще гарантират правата на лицето, срещу което се иска временното отстраняване от длъжност. Законът не съдържа ограничения в този смисъл, ето защо не споделям извода на вносителите за частична дискреция на решаващите органи.¹

По-широкият кръг от престъпления, за които на магистратите може да бъде поискано отстраняване от длъжност, в сравнение с общия институт по чл. 69 от НПК, се обуславя, както вече бе посочено в становището по чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, от необходимостта за запазване на високия престиж на длъжността на магистрата, както и с оглед обстоятелството за засилените възможности на обвиняемия магистрат да влияе върху законосъобразното провеждане и приключване на наказателното производство. Възможността административният орган, а впоследствие и съдът да

¹ В този смисъл е и Решение № 9217 от 2015 на ВАС по адм. д. № 7 от 2014 г.: „временното отстраняване представлява по своята правна същност принудителна административна мярка. По своите правни характеристики актът за налагане на принудителна административна мярка представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, тъй като съдържа властническо волеизявление на издателя си, комуто са предоставени по закон правомощия да издава такива актове и с акта се засягат права и законни интереси на граждани, в случая - на адресата на акта. Следователно, от една страна е налице акт, който съдържа всички белези на индивидуален административен акт, а от друга липсват специални правила за производството за издаването му. Затова приложение следва да намерят общите правила за издаване на индивидуални административни актове по АПК, доколкото естеството на акта не изключва това.“

правят пълна преценка за необходимостта от отстраняването, както и да мотивират причините, поради които приемат едно от двете възможни решения по отстраняването, са гаранция за справедливото упражняване на този институт.

С оглед на изложеното смятам, че при законодателното разрешение по чл. 230, ал. 2 от ЗСВ е спазен принципът за пропорционалност и няма нарушение на чл. 31, ал. 4 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

4. По чл. 230, ал. 3 и 4:

Подателите на искането твърдят, че институтът на отстраняването не гарантира по надежден начин опасността от произволна продължителност на принудителната мярка, нито пък гарантира недвусмислено, по адекватен и ефикасен начин, възможността за периодичното ѝ преразглеждане.

Този извод не може да бъде споделен.

Институтът на отстраняването относно продължителността на мярката е аналогичен на този по Наказателно – процесуалния кодекс (чл. 234, ал. 8), който урежда правното положение на всички обвиняеми с постановена мярка на процесуална принуда. В това отношение няма различно третиране на магистратите, по отношение на които е постановено временно отстраняване от длъжност, от останалите обвиняеми. Наистина, по отношение на съдиите, прокурорите и следователите не е предвидена възможност за преразглеждане на взетата мярка, но това произтича от общественото положение, което магистратите заемат в системата на държавната власт. Статутът им на магистрати позволява много по – големи възможности от тези на останалите обвиняеми, отстранени от длъжност, за възпрепятстване или затрудняване на провеждането и разследването на наказателното производство, например за оказване на влияние върху свидетели, унищожаване или укриване на документи, за използване на служебни контакти и зависимост и други подобни. Законодателят е счел, че с оглед на тяхното специално качество няма хипотеза, при която нуждата от взетата мярка да отпадне, тоест че всяко възстановяване на длъжност създава опасност за обективното, всестранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото, поради която причина направената първоначална преценка от съответната колегия на Висшия съдебен съвет за необходимостта от отстраняването не подлежи на преразглеждане. С оглед на изложеното не е допуснато неравно третиране по отношение на магистратите, а е отчетен специалният им статут и е защитен общественият интерес.

5. По чл. 230, ал. 5:

Твърди се, че разпоредбата е неясна по отношение на правомощията на сезиращите Висшия съдебен съвет органи – наблюдаващият прокурор и главният прокурор.

Това разбиране не може да бъде подкрепено.

Единствената промяна в текста в сравнение с редакцията на разпоредбата от ДВ, бр. 62 от 2016 г. е свързана с включването на наблюдаващия прокурор, чиято функция е да сезира главния прокурор с предложение за временно отстраняване от длъжност. Това е оправдано практически, тъй като наблюдаващият прокурор разполага с необходимата информация.

Висшият съдебен съвет има достатъчно практика по приложението на разпоредбата на чл. 230 от ЗСВ в предходните ѝ редакции, включително по отношение на правомощията на главния прокурор за отправяне на искане за отстраняване от длъжност и не е известно приложението на тази компетентност на главния прокурор да е създавало проблеми на практика, откъдето следва изводът, че нормата е била ясна на прилагащите я органи.

6. По чл. 230, ал. 6:

Подателите на искането изразяват становище, че фикцията в чл. 230, ал. 6 от ЗСВ е неясна и двусмислена и особено при положение, че засяга правата и свободите на индивида, е несъвместима с принципа на законността и правовата държава.

Не подкрепям изразеното становище.

Законодателното разрешение по ал. 6 на чл. 230 е много близко до института на временно отстраняване от длъжност при условията на чл. 403, ал. 1 от НПК.

Според сочения текст когато спрямо военнорслужещи или други военнизиращи лица, които са обвиняеми, бъде взета мярка за неотклонение задържане под стража или домашен арест, те се отстраняват временно от длъжност, докато тези мерки за неотклонение бъдат отменени или заменени с по-леки.

И в двата случая – по чл. 230, ал. 6 от ЗСВ и чл. 403, ал. 1 от НПК, това разрешение се налага от фактическата невъзможност на обвиняемия да изпълнява функционалните си задължения. И в двата случая става въпрос за особена категория обвиняеми, изпълнението на професионалните задължения на които следва да се ползва с висок престиж и доверие в обществото. Наистина, в ал. 6 на чл. 230 от ЗСВ законодателят си е послужил с фикция, докато в чл. 403, ал. 1 от НПК отстраняването е с нарочен акт.

Правните последици обаче са еднакви и това е така, защото постановяващият отстраняването от длъжност по чл. 403, ал. 1 от НПК орган няма право на дискреция – и в двата разглеждани случая в хипотезата на задържане под стража обвиняемият се отстранява от длъжност по силата на закона.

Смятам, че не е налице неяснота или двусмисленост в текста на нормата на ал. 6, както се твърди в искането, които да засягат принципите на законността или правовата държава.

С оглед на гореизложеното не споделям съдържащото се в искането твърдение, според което оспорените разпоредби на чл. 230, ал. 1- 6 от Закона за съдебната власт следва да бъдат обявени за противоконституционни.

С УВАЖЕНИЕ,

ЦЕЦКА ЦАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО