



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 2

София, 21 февруари 2019 г.
(Обн. ДВ, бр. 19 от 05.03.2019 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Мариана Карагъзова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Желепова

Павлина Панова

Атанас Семов

Красимир Влахов

при участието на секретар-протоколита Кристина Енчева, разгледа в закрито заседание на 21 февруари 2019 г. конституционно дело № 2/2018 г., докладвано от съдия Георги Ангелов.

Постъпило е искане от Върховния касационен съд за установяване на противоконституционността на чл. 230 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.; ЗСВ).

Оспореният текст гласи:

„Чл. 230. (Изм. - ДВ, бр. 90 от 2017 г.) (1) 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.

(2) 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 може да го отстрани от длъжност до приключването на наказателното производство. Колегията може да изслуша съдията, прокурора или следователя преди вземането на решение.

(3) 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.

(4) 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. Отказът подлежи на обжалване пред Върховния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

(5) Искането за временно отстраняване от длъжност по ал. 1 и 2 се прави от главния прокурор по предложение на наблюдаващия прокурор и се мотивира.

(6) 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.“

В искането се твърди, че разпоредбите противоречат на чл. 4, ал. 1 (правова държава), чл. 6, ал. 2 (равенство пред закона и забрана за дискриминация), чл. 31, ал. 4 (презумпция за невинност), чл. 48, ал. 1 и ал. 3 (право на труд и свободен избор на професия) във връзка с чл. 16 (гарантиране и защита на труда от закона), и чл. 56 (право на защита) от Конституцията.

Искането е допуснато до разглеждане по същество.

Постъпилите становища и правни мнения по основателността му могат да бъдат представени в две групи.

Според Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, главния прокурор и Асоциацията на прокурорите в България то е неоснователно. Според Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет и Съюза на съдиите в България искането е основателно.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Съдът вече е разглеждал повече или по-малко подобни случаи, свързани с правното положение на държавните служители и служителите в МВР. Техните разрешения (решение № 5 от 2016 г., решение № 1 от 2017 г. и решение № 10 от 2018 г. на Конституционния съд), са отчасти приложими и по настоящото дело. Без да е необходимо да бъдат подробно повтаряни, те могат да се обобщят така:

Правоотношенията на съдии, прокурори и следователи (магистратските правоотношения) не са трудови, защото се пораждат, променят и прекратяват не от трудов договор – институт на частното, а от институт на публичното право – индивидуален административен, т. е. властнически акт (инвеститура), на съответната колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС). Това са самостоятелен

и специфичен вид административни правоотношения при осъществяването на съдебната власт като проявление на държавната власт по смисъла на чл. 8 от Конституцията.

Тъй като магистратите полагат труд, за който получават възнаграждение, ползват различни видове отпуски, подлежат на командироване и пр., спрямо тях са приложими принципите и разпоредбите на международните правни актове и на вътрешното законодателство, свързани с правото на труд и неговата защита. Член 229 ЗСВ изрично предвижда субсидиарното прилагане на Кодекса на труда за неуредените в раздел „Права и задължения“ от ЗСВ въпроси (решение № 1 от 2017 г. на Конституционния съд).

„Временно отстраняване от длъжност“ по смисъла на чл. 230 ЗСВ означава забрана магистратът да упражнява правомощията си по магистратското правоотношение, което продължава да съществува, от момента на привличането му като обвиняем до приключването на наказателното производство (ал. 1 и ал. 2) или до настъпването на обстоятелствата по ал. 4 на този член. При съществуването на това правоотношение за магистрата важат всички основания за несъвместимост по чл. 195, ал. 1 – 3 ЗСВ. Единственият начин той да се освободи от несъвместимостта е да подаде оставка.

Временното отстраняване от длъжност, следователно, ограничава едновременно правото на труд и правото на свободен избор на професия съответно по чл. 48, ал. 1, изр. 1 и ал. 3, предл. 1 от Конституцията. Социалните права на гражданите не са абсолютни и магистратите не правят изключение. Конституцията допуска ограничаването им в името на друга висша конституционна ценност.

Временното отстраняване от длъжност по чл. 230, ал. 1 и ал. 2 ЗСВ не е мярка на процесуална принуда, каквато е отстраняването от съда по чл. 69, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), приложим и спрямо

магистратите. Принудата по НПК е процесуална, защото процесуална е целта ѝ – защита на истинността на доказването в наказателното производство.

Фактическият състав на отстраняването по ЗСВ не съдържа пречки за обективно, всестранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото. Напротив, по хипотеза в случая такива няма, иначе отстраняването би било разпоредено от съда и повторното му отстраняване от съответната колегия на ВСС не би било нужно. Целта на отстраняването не е защитата на доказването, за която самият чл. 69, ал. 1 НПК е достатъчен.

Временното отстраняване не е и принудителна административна мярка по смисъла на чл. 22 Закона за административните нарушения и наказания (обн., ДВ, бр. 92 1969 г., посл. доп., бр. 38 от 2018 г.).

Следователно целта на оспорените първи две алинеи на чл. 230 ЗСВ не е да се защити наказателния процес. Техните разпоредби защитават „специфичния авторитет“ (решение № 5 от 2016 г. и № 10 от 2018 г. на Конституционния съд), т. е. престижа на съдебната власт.

Както разпоредбата в ал. 1, така и тази в ал. 2 на чл. 230 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) са предназначени несъмнено да защитят престижа на съдебната власт, изведен като конституционна ценност в чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията. Накърняването на престижа на съдебната власт е изрично посочено от конституционния законодател като едно от основанията за освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател. Съгласно чл. 129, ал. 1 от основния закон, компетентна да направи това е съответната колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС) по определен от закона ред (чл. 133 от основния закон), който включва и анализ, преценка и взимане на решение за прекратяване на магистратските правоотношения. Важното е, че решението за това се взима от съответната колегия на ВСС и както при всеки процес на взимане на решение е налице гарантирана възможност за избор на поведение

от структура на ВСС – орган, специално създаден от конституционния законодател да администрира и осигурява кадрово съдебната власт и така да гарантира нейната вътрешна и външна независимост.

По аргумент за по-силното основание, съответната колегия на ВСС, макар това да не е изрично предвидено от основния закон, е компетентна и да отстрани временно съдия, прокурор или следовател в хипотезата на привличане като обвиняем в случаи по чл. 132 от Конституцията, водена от същата легитимна цел. Това правомощие на съответните колегии на ВСС е уредено на законово равнище. Поставяйки легитимна цел, обаче, законодателят специално в ал. 1 от чл. 230 ЗСВ предвижда средство за постигането ѝ, което застрашава вътрешната и външна независимост на съдебната власт.

Независимостта на съдебната власт е основен фактор за нейния престиж. Единствено за съдебната власт Конституцията прогласява независимостта като иманентен белег. По смисъла на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ съответните колегии на ВСС действат не като решаващ, т.е. имащ възможност да прецени и избере позицията си, орган на съдебната власт, основано на конституционния им статус. Според оспорената ал. 1 на чл. 230 от ЗСВ, съответните колегии на ВСС гласуват решение за временното отстраняване, при което само потвърждават предписаното от законодателя *ex lege* разрешение, инициативата за което е на прокурора, и го обличат във формата на свое решение. Автоматизмът на действие на съответните колегии на ВСС в този случай представлява нарушаване на независимостта на съдебната власт, разбирана и като независимост на всеки от органите на съдебната власт спрямо другите при осъществяване на конституционните им функции. Предвид спецификата на дейност на органите на съдебната власт - съд, прокуратура и следствие, известна асиметрия в тежестта на всеки от тях е възможна за различните фази

на наказателното производство, но е недопустимо тя да ерозира принципа на независимост на съдебната власт.

Да се лишат съответните колегии на ВСС от възможност да преценяват дали магистратът да бъде временно отстранен от длъжност или не, като са задължени да изпълнят предписаното от законодателя в чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, е несъвместимо с принципа на независимост на съдебната власт.

В своята съвкупност разпоредбите на чл. 117, 118 и 120 ал. 1 във връзка с чл. 4 ал. 1 от Конституцията въвеждат „специфичния авторитет“ или „престижа“ на съдебната власт в самостоятелна конституционна ценност. Изискванията за съхраняване на престижа на съдебната власт са специфични и следователно защитата ѝ може да се различава от тази на престижа на която и да била друга държавна служба. Това оправдава въвеждането на специфична защита по законодателен ред, каквато е предвидена в съдържанието на атакуваната ал. 2 на чл. 230 ЗСВ.

Доколкото става въпрос за разграничими ценности, тази защита е независима от и не следва да се смесва със защитата, предвидена в чл. 69 от НПК за нуждите на наказателния процес по конкретно дело.

Очевидно е, че в повечето случаи магистрат, над когото тегне заплахата от наказателна санкция и от действия на прокурора в наказателния процес, трудно би могъл да отстои своята независимост. Както беше посочено по-горе, автоматичното отстраняване от длъжност на магистрат, не е конституционносъобразно разрешение на този проблем.

Ето защо уместно и конституционносъобразно е предоставянето на ВСС на възможността да извърши преценка дали специфичната защита на престижа на съдебната власт следва да се постави в действие или не във всеки конкретен случай.

От конституционноправна гледна точка принципът на разделение на властите (и тяхната независимост) е първичен източник на институционен взаимоконтрол и баланс и от там – основна гаранция за всички права и свободи на гражданите в правовата държава.

Взаимоконтролът при разделението на властите не може и не трябва да бъде основан само на чисто правни съображения, а и на естествената конкуренция между институциите, което мотивира една от тях да се противопостави на накърняването на правата на гражданите от друга.

Това се отнася особено за защитата на независимостта на носителите на власт от нечий произвол. Затова исторически е бил създаден и институтът на имунитета. В ограничен вид аналогична функция по нашата Конституция изпълнява Висшият съдебен съвет чрез своите колегии.

В случаите по чл. 230 ал. 2.от ЗСВ задачата на ВСС не е да правораздава, а да прояви властническа воля, чрез която да избере да защити ли или не магистрат срещу евентуален произвол. Решението на ВСС в този случай не разрешава наказателноправния казус, а единствено възпира настъпването (до окончателното му разрешаване) на една от предвидените в закона последици от инициране на наказателното преследване – временно отстраняване на магистрат от длъжност.

Конституционносъобразността на съдържанието на атакуваната разпоредба на чл. 230 ал. 2 би се обезсмислила, ако бъде запазено изключението, въведено с фразата „*извън случаите по ал. 1*“. При това приемайки, че атакуваната разпоредба на чл. 230 ал. 1 е противоконституционна, Конституционният съд би влязъл в противоречие със собствените си мотиви и би ги превърнал в правен абсурд, ако остави в действие това изключение. Ето защо единствено фразата „*извън случаите по ал.1*“ в оспорената ал. 2 следва да бъде обявена за противоконституционна.

Оспорените разпоредби на ал. ал. 3, 4 и 5 на чл. 230 ЗСВ са логически свързани и обслужват приложението на мярката по ал. 2. Нито една от тях не е противоконституционна на собствено основание, доколкото гарантира права или конкретизира процедура по гореспоменатата разпоредба.

Оспорената ал. 6 на чл. 230 ЗСВ въвежда специфично основание за отстраняване от длъжност, когато е взета мярка за неотклонение „задържане под стража“. Очевидно е, че за времето, през което е задържан, магистратът е във физическа невъзможност да упражнява правомощията си.

Следователно временното отстраняване ще възникне и ще съществува докато е налице задържането на магистрата под стража, т. е. – при режима на тази мярка за неотклонение по НПК.

Разпоредбата на чл. 230, ал. 6 ЗСВ не противоречи на разпоредби и принципи на Конституцията. Оспорването следва да се отхвърли и в тази му част.

Воден от горното и на основание чл. 149 ал. 1 т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 230, ал. 1 и чл. 230, ал. 2 в частта *„извън случаите по ал. 1“*, от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Отхвърля искането за обявяване за противоконституционни на разпоредбите на чл. 230, ал. 2 в останалата ѝ част, ал. 3, ал. 4, ал. 5 и ал. 6 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Съдиите Георги Ангелов, Надежда Джелепова, Павлина Панова и Красимир Влахов са подписали решението с особено мнение в частта, с която се отхвърля искането на Върховния касационен съд относно чл. 230, ал. 2 , ал. 3, изречение първо, ал. 4 и ал. 5 от Закона за съдебната власт.

Председател: Борис Велчев