

СТАНОВИЩЕ
на Съюза на съдиите в България по конституционно дело № 4/2016 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По искането на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 230, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), допуснато до разглеждане по същество с определение от 05.04.2016 г. на Конституционния съд (КС), изразяваме следното СТАНОВИЩЕ:

Съюзът на съдиите в България споделя извода на тричленния състав на Върховния административен съд, че разпоредбата на чл. 230, ал. 1 от Закона за съдебната власт противоречи на Конституцията на Република България (КРБ) и по конкретно на чл. 16 - „Трудът се гарантира и защитава от закона“, чл. 48, ал. 1 – „Гражданите имат право на труд. Държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право.“, чл. 48, ал. 3 – „Всеки гражданин свободно избира своята професия и място на работа“ и чл. 51, ал. 1, предложение първо – „Гражданите имат право на обществено осигуряване ...“.

В раздел VI „Временно отстраняване от длъжност“ от Глава IX „Статут на съдиите, прокурорите и следователите“ на ЗСВ съществува разпоредбата на чл. 230, ал. 1 от Закона за съдебната власт, съгласно която „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 (ВСС) го отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство“. Нормата на ал. 1 от чл. 230 от ЗСВ е императивна, тя недвусмислено и категорично задължава органа по назначаване да пристъпи към отстраняване на съответния магистрат при наличие на визираните в нея предпоставки. Разпоредбата на чл. 132 от Конституцията на свой ред гласи, 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“. Т.е. предпоставката, при наличието на която органът по назначаването е задължен безусловно да изпълни предписаното от закона отстраняване от длъжност, с когото е (и продължава да бъде) в магистратско правоотношение, е образувано наказателно производство, по което е привлечен като обвиняем съдия, прокурор или следовател, за негово

служебно действие (действия) или постановен от него акт (актове) при осъществяване на съдебната власт, ако обвинението срещу магистрата е за извършено от него умишлено престъпление от общ характер. Това означава, че в такива случаи Висшият съдебен съвет (респ. негова колегия) действа в условията на обвързана компетентност, без право на дискреция, и винаги отстранява лицето.

При преценяване на конституционносъобразността на нормата на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, от една страна трябва да се има предвид целта на закона, която очевидно е привлеченият като обвиняем съдия, прокурор или следовател за престъпление, свързано с изпълнението на служебните му функции, да не осуети провеждането на вече образувано наказателно производство срещу него, съответно да се осигури възможност за осъществяване на всестранно, пълно и обективно разследване и да се отнеме възможността на привлечения към наказателна отговорност магистрат да въздейства негативно на процеса по събиране на доказателства. От друга страна, несъмнено следва да се съобрази и правилото на чл. 231 от ЗСВ, според което „при прекратяване на наказателното производство, освен в случаите по чл. 24, ал. 1, т. 2 и 3 и ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) или при постановяване на оправдателна присъда съдията, прокурорът или следователят, който е временно отстранен от длъжност, се възстановява и му се заплаща трудовото възнаграждение за периода на отстраняването“.

Временното отстраняване от длъжност по чл. 230, ал. 1 от ЗСВ е принудителна административна мярка (ПАМ), чието приложение законът не обвързва с изтичането на определен от него срок, а продължава до приключването на наказателното производство и не подлежи на периодичен съдебен контрол, който да отчита дали и доколко на различните етапи от наказателното производство тази ПАМ обслужва адекватно целта на закона, въз основа на която е наложена. Според чл. 36, ал. 1 от ЗСВ и трайно установената съдебна практика по жалби на съдии, прокурори и следователи срещу временното им отстраняване от длъжност на основание чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, решението на Висшия съдебен съвет (сега на съответната колегия на ВСС), с което се прилага въпросната принудителна административна мярка, подлежи на оспорване пред съда еднократно в рамките на преклузивен 14-дневен срок от неговото съобщаване, а съдебният контрол за законосъобразност обичайно се свежда до констатацията дали индивидуалният административен акт (решението на ВСС или на негова колегия) е издаден от компетентен орган в предвидената от закона форма. В случая еднократното обжалване на решението, с което Висшият съдебен съвет (респ. съответната негова колегия) временно е отстранил даден магистрат от длъжност, явно не би могло да даде адекватна преценка за необходимостта и пропорционалността на отстраняването на магистрата от длъжност за неограничен във времето период след прилагането на тази ПАМ. Следователно това еднократно, допустимо от закона оспорване, в нарушение на чл. 13 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) не е ефикасно вътрешноправно средство за защита на правата на отстранен по този ред от длъжност съдия,

прокурор или следовател по чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС, чл. 6, § 2 и чл. 8 от КЗПЧОС. Това е така, защото не е предвидена възможност да се отчита периодът на действие на мярката по чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, да се извършва периодично проверка на законосъобразността ѝ и нуждата от нейното продължаване, както и дали действието на мярката съответства на значим обществен интерес и на целите на разследването, няма и възможност да се съобразят настъпилите нови обстоятелства в комплекс с онези, при които е била наложена.

Обсъжданата ПАМ засяга чувствително правото на труд, прогласено и гарантирано в чл. 48, ал. 1 от Конституцията на Република България, свободата на избор на професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от Конституцията), и правото на обществено осигуряване по чл. 51, ал. 1, предложение първо от КРБ. Отстраняването от длъжност е съществено посягателство върху правото на труд и на осигуряване и може да лиши обвиняемия магистрат от единствения му източник на доход, при това за неопределена, понякога много дълга продължителност. Отстраненият е лишен от възможността да придобие осигурителни права за значителен период от време. Законът за съдебната власт не предвижда и длъжматата съгласно чл. 56 от КРБ (във връзка с чл. 16 от Конституцията) ефективна съдебна защита срещу отстраняването от длъжност в разумен срок.

В контекста на прилагането на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ не става дума само за правата на конкретен съдия, прокурор или следовател, свързани със заеманата длъжност, а за трудовите му права изобщо, тъй като за периода, в който е отстранен, магистратът не може да изпълнява друга трудова или служебна функция. Временното отстраняване не означава прекратяване на правоотношението по смисъла на закона. От една страна отстраненият магистрат продължава да бъде „заето лице“, а от друга страна обаче е налице рестрикция по отношение на правото му да полага труд срещу възнаграждение, който да му се зачита и за осигурителен или професионален стаж, т.е. той е лишен от всичките характеристики на трудовите си права по отношение на конкретната длъжност. Успоредно с това отстраненият магистрат не получава и заплата (или поне част от нея, както е в други държави) за времето, през което е отстранен. Изложеното води до извода, че по силата на нормата на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ законодателят е въвел пълно ограничение за неопределен период от време на всички трудови и произтичащи от правото на труд права. Магистратското правоотношение между отстранения съдия, прокурор или следовател и органа по назначаване не е прекратено, то продължава да съществува, но само формално, без същностния си компонент – свободно реално полагане на труд от лицето, запазило привидно статуса си на магистрат, срещу получаване на съответно възнаграждение, така че да бъде възможно осъществяването на признатото от държавата право на всяко лице и семейството му (чл. 11 от Международният пакт за икономически, социални и културни права /МПИСКП/) на задоволително жизнено равнище, включващо достатъчно храна, облекло и жилище, както и непрекъснато подобряване на условията на живот. Нещо повече, отстраненият магистрат не само е лишен от

правото да работи, за да се издържа, но и периодът на отстраняването му не се зачита за трудов и осигурителен стаж и законът не предвижда възможност магистратът поне сам да внася осигурителни вноски, а същевременно не може да въздейства върху продължителността на отстраняването.

В Закона за съдебната власт не е предвидена възможност при евентуално необосновано дълго забавяне и недостатъчна активност на държавното обвинение, обвиняемият да поиска от съда да направи нова преценка за наличието на основания за продължаване на действието на мярката, и дали в тази хипотеза ограничението на правото на труд създава по-големи затруднения на обвиняемия от действително необходимите за воденото срещу него разследване. Т.е. липсва механизъм в ЗСВ, непозволяващ ограничаването на правото на труд да се прилага с цел, различна от тази, за осъществяването на която е била въведена (чл. 18 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи), и няма предвидена в закона защита, която да не позволи ограничаването на правото на труд на обвиняемия магистрат да продължи неограничено и процесуални механизми да се подлага периодично на проверка законността на мярката след първоначалното ѝ налагане.

След като продължителността на временното отстраняване от длъжност се определя от продължителността на наказателното производство, то уредбата по чл. 231 от ЗСВ, съгласно която при неговото прекратяване (освен в случаите на амнистия, давност и одобрено от съда споразумение) и при финализирането му с оправдателна присъда съдията, прокурорът или следователят, който е временно отстранен от длъжност, се възстановява и му се заплаща трудовото възнаграждение за периода на отстраняването, очевидно не е достатъчна, за да се отговори на изискванията на Конституцията и на описаният по-горе международен стандарт. В случаите на наказателно производство, продължило значително над двумесечния срок по чл. 234, ал. 1 от НПК, обезщетението по чл. 231 от ЗСВ е закъсняла и неефикасна мярка за поправяне на вредите, причинени на временно отстранения от длъжност съдия, прокурор или следовател. За времето, през което е отстранен от длъжност, той не може да упражнява обичайна трудова дейност (арг. чл. 195 ЗСВ). А липсата на трудова дейност, за която отстраненият от длъжност съдия, прокурор или следовател да подлежи на социално осигуряване, води до прекъсване на неговото осигуряване (арг. чл. 10 от Кодекса за социално осигуряване /КСО/ и § 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на същия кодекс).

Подобни принудителни административни мерки, представляващи сходни правни институти, са въведени и с други закони, например чл. 69 от НПК, чл. 90 – 92 от Наказателния кодекс (НК), чл. 155 от Закона за здравето (ЗЗ), които обаче подлежат на периодично преразглеждане и съдебен контрол. При тях логиката на закона е ясна - тъй като тези мерки не са с фиксиран срок и съществено засягат основни права и свободи, те подлежат на периодично преразглеждане. От друга страна наказателният процес е динамичен и нуждата от продължаване на конкретната мярка варира според спецификата на казуса. За да се избегне ненужно и неоправдано от гледна точка на целите на закона ограничаване на основни права и свободи, тези мерки подлежат на съдебен

контрол през разумни времеви интервали (за разлика от мерките по чл. 230, ал. 1 от ЗСВ и по чл. 100, ал. 2 от Закона за държавния служител /ЗДСл./, обявяването на която разпоредба за противоконституционна също е поискано от Конституционния съд - конст. дело № 2/2016 г.).

При временното отстраняване от длъжност на съдии, прокурори и следователи обаче такъв контрол, иницииран служебно или по искане на заинтересованото лице, законът не допуска. Този пропуск на законодателя или така регламентираният от него институт на временно отстраняване от длъжност на съдия, прокурор или следовател води до нарушаване на основни, прогласени с Конституцията на Република България права и свободи на всеки човек - правото на труд (чл. 48, ал. 1 от КРБ), свободата на избор на професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от КРБ) и правото на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1, предложение първо от КРБ). В тази връзка следва изрично да се подчертае, че Конституционният съд на Република България е имал възможността да прогласи, че „поначало ограничения на основните права, вкл. правата–свободи са допустими (реш. № 7 от 19.06.2012 г. по конст. дело № 2/2012 г. и цитираните в него), стига да се спазва принципът на пропорционалността“, а според чл. 6, ал. 2 и ал. 5 от АПК във връзка с чл. 36 от ЗСВ административният акт (респ. решението на пленарния състав на ВСС преди, а сега на негова колегия) и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която се издава, (поради което) административните органи (в т.ч. и ВСС и неговите колегии) трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел.

Регламентацията на мерките за процесуална принуда и ПАМ, съпътстващи наказателния процес, с изключение на отстраняването от длъжност по чл. 100, ал. 2 от Закона за държавния служител и чл. 230, ал. 1 и ал. 2 от ЗСВ, е илюстрация на динамично равновесие между принципа за правната стабилност и принципа за пропорционалността в различните етапи от наказателното производство. Колкото по-дълго продължава дадена ПАМ, засягаща основни права и свободи, толкова по-осезаема е нуждата от периодичен съдебен контрол на нейната необходимост и пропорционалност. От тази перспектива периодичният съдебен контрол решава колизията между двата принципа, осигурявайки разумен баланс между обществения интерес от налагането на ПАМ и засегнатите от нея индивидуални права и свободи.

При налагането на ПАМ от категорията на мярката по чл. 230, ал. 1 от ЗСВ следва да се спазва стандартът, заложен в международноправни актове като Международния пакт за политически и граждански права, Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, възприет и отразен в Конституцията на Република България (Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“). Посочените актове гарантират неотменимостта на гражданските права и допускат временното им ограничаване само когато това е пропорционално на преследваната цел и се осъществява за осигуряване на нормално развитие на висящо наказателно производство по установения в НПК ред.

В случая е налице и общозадължителен правен стандарт, обективиран в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по делото Ринер срещу България. За да съответства на правния стандарт, наложен от Европейския съд по правата на човека с решението му от 23.05.2006 г. по жалба № 46343/99 (делото Ринер срещу България), решението на Висшия съдебен съвет (респ. на негова колегия) за временно отстраняване на съдия, прокурор или следовател от длъжност би следвало да подлежи на периодичен съдебен контрол, включващ преценка за необходимостта и пропорционалността на произтичащите от отстраняването ограничения на правата на отстранения магистрат на различните етапи от наказателното производство. Противното би означавало, че всеки прокурор би могъл да образува наказателно производство срещу всеки магистрат, който автоматично на основание чл. 230, ал. 1 от ЗСВ ще бъде отстранен от длъжност за неопределен период от време (до изтичането на абсолютната давност за съответното престъпление) без да може съдът да преценява необходимостта и пропорционалността на наложената ПАМ на различните етапи от наказателния процес. Следва специално да се подчертае, че постановленията за привличане в качеството „обвиняем“ не подлежат на самостоятелен съдебен контрол. Поради това липсата на периодичен съдебен контрол на ПАМ по чл. 230, ал. 1 от ЗСВ е несъвместима с принципите на правовата държава за защита от произвол и пълноценен достъп до съд. Актуалната редакция на обсъжданата разпоредба очевидно страда от неотстраними противоречия с базисни правни принципи и норми от Конституцията на Република България (в частност с чл. 16 във връзка с чл. 48, ал. 1 и ал. 3, и с чл. 51, ал. 1, предложение първо от КРБ) и от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Предвид гореизложеното Съюзът на съдиите в България предлага да уважите искането на тричленния състав на Върховния административен съд, като обявите разпоредбата на чл. 230, ал. 1 от Закона за съдебната власт за противоконституционна. В актуалната ѝ редакция тя съществено нарушава принципа за пропорционалност, защото липсата на времево ограничение на отстраняването от длъжност на съдия, прокурор или следовател, след като отпадне необходимостта от временното отстраняване, и невъзможността за упражняване на периодичен съдебен контрол върху тази мярка, засяга права и законни интереси на отстранения от длъжност магистрат в по-голяма степен от най-необходимото за неговата цел и в резултат води до неоправдано нарушаване на основни, прогласени с Конституцията на Република България права и свободи на всеки човек - правото на труд (чл. 48, ал. 1 от КРБ), законовата защита и гарантиране на това право (чл. 16 от КРБ), свободата на избор на професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от КРБ), и правото на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1, предложение първо от КРБ).

Гр. София
05.05.2016г.

С почит,
Атанас Атанасов
Председател на УС на ССБ