

ДО

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 176/03.07.2018 г.

СТАНОВИЩЕ

на Съюза на съдиите в България по конституционно дело № 9/2018 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По искането на тричленен състав на Върховния касационен съд (ВКС) за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 225, ал. 3 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), допуснато до разглеждане по същество с определение от 03.07.2018 г. на Конституционния съд (КС), изразяваме следното СТАНОВИЩЕ:

Съюзът на съдиите в България (ССБ) споделя извода на тричленния състав на Върховния касационен съд, че разпоредбата на чл. 225, ал. 3 от Закона за съдебната власт не съответства и противоречи на конституционно установените принципи в чл. 4, ал. 1, чл. 48, ал. 1 и ал. 5 във връзка с чл. 31, ал. 3 и ал. 4, че България е правова държава, всеки има право на труд и на минимално трудово възнаграждение, съответстващо на извършената работа, като държавата има задължение да създава условия както за осъществяване правото на труд, така и работодателят да изплаща трудовото възнаграждение и определеното обезщетение за положения труд.

В раздел V „Права и задължения“ от глава IX „Статут на съдиите, прокурорите и следователите“ на ЗСВ съществува разпоредбата на чл. 225, ал. 3

от Закона за съдебната власт, съгласно която „в случаите, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за извършване на умишлено престъпление или по отношение на него е образувано дисциплинарно производство, обезщетението (по чл. 225, ал. 1 ЗСВ) не се изплаща до приключване на наказателното или дисциплинарното производство“. Нормата на ал. 3 от чл. 225 от ЗСВ е императивна, при наличие на визираните в нея предпоставки тя недвусмислено и категорично изключва правото по ал. 1 от същия член при освобождаване от длъжност съдия, прокурор или следовател с повече от 10 години стаж на такава длъжност да получи еднократно парично обезщетение в размер на толкова брутни месечни възнаграждения, колкото прослужени години има в органите на съдебната власт, но не повече от 20.

Целта на разпоредбата не е защитата на правораздаването, нито защитата на действащия правен ред. Разпоредбата защитава „специфичния авторитет“, т.е. обществената оценка на съдиите, прокурорите и следователите, за които е приложим Законът за съдебната власт. В чл. 132 от Конституцията е уредено, 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“. Простото наличие на наказателно производство и/или на дисциплинарно производство, обаче, не е съображение от конституционен порядък, което да може да обоснове ограничаването на основни права на магистрата. Авторитетът на съдебната власт е легитимна законодателна цел, но тя не се постига чрез неплащане на дължимо обезщетение. Прогласеното и гарантирано в чл. 16 от Конституцията право на труд и произтичащото от това право – да се получи възнаграждение и обезщетение за положения труд, за което съгласно чл. 48, ал. 1, изр. 2 от Конституцията държавата е длъжна да създаде условия, респективно да не създава пречки за изплащането им, са екзистенциални права на личността, включително на привлечения към наказателна и/или дисциплинарна отговорност магистрат, защото са пряко свързани с материалната основа на съществуването му. Неопределеността на периода на „временното“ неизплащане на обезщетението по чл. 225, ал. 1 ЗСВ само поради наличието на висящи производства по отношение на магистрата и тежестта на правните последици компрометират неговата правна сигурност. Последиците се прилагат за цялата категория привлечени магистрати в производствата, независимо от техните конкретни характеристики и въпреки нормата на чл. 31, ал. 3 от Конституцията, според която обвиняемите се смятат за невинни до установяване на противното с влязла в сила присъда. Този принцип важи и в дисциплинарното производство, в което дисциплинарното нарушение се смята за установено с влизането в сила на акта за налагането му – аргумент от чл. 56, изр. 1 от Конституцията. Едва след тези два момента могат конституционносъобразно да настъпят неблагоприятните последици от производствата (т. нар. тяхно извънпроцесуално действие) като същностен елемент от правната сигурност.

Съгласно Преамбюла на Конституцията, правата на личността, нейното достойнство и сигурност са върховен принцип на основния закон. Защитата на достойнството и доброто ѝ име е прогласена и в специалната норма на чл. 32, ал. 1, изр. 2, последните две предложения от него. Освен разгледаното по-горе ограничение на правото на обезщетение по чл. 225, ал. 1 ЗСВ на освобождавания магистрат, оспорената разпоредба противостои и на неговата сигурност и достойнство. Достойнството на човека е социална ценност, свързана и с оценката на обществото за дадена личност. Неплащането на дължимо обезщетение е израз и на негативна оценка за магистрата, за неговите професионални и морални качества, като несъмнено уврежда и доброто му име. Върху тези ценности посяга оспорената разпоредба, без те да са надлежно защитени по смисъла на чл. 32, ал. 1, изр. 2 от Конституцията.

Конституционният законодател е поставил необходимите стандарти, които следва да се спазват, и е гарантирал, посредством върховенството на основния закон, че обикновеното законодателство ще се вмести в тази граници и ще съблюдава логиката, залегнала в принципните положения на Конституцията. Чл. 225, ал. 3 от Закона за съдебната власт не отговаря на тези стандарти и не се вмести в тези граници. Преместването на момента, в който магистратите с дългогодишен стаж биха могли да получат дължимото еднократно обезщетение при освобождаване от длъжност в зависимост от един ранен момент на процеса по установяване на извършено умишлено престъпление, премахването на необходимостта от доказване на твърдяното престъпление с влязла в сила присъда като предпоставка за прилагане на мярката по чл. 225, ал. 3 от ЗСВ по същество създава механизъм за заобикаляне на залегналата в Конституцията логика.

Евентуалното своевременно получаване на обезщетението по чл. 225, ал. 1 ЗСВ от наказателно или дисциплинарно разследван магистрат при освобождаването му от длъжност не противоречи на целта на закона привлеченият като обвиняем съдия, прокурор или следовател за умишлено престъпление 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. В случая неефективна мярка с палиативен характер е предвиденото от законодателя изплащане на дължимото обезщетение при приключване на наказателното или дисциплинарното производство.

Съществен е въпросът конституционно допустимо ли е ограничаването на посочените основни права на освобождавания от длъжност магистрат в хипотезата на оспорената разпоредба - при привличането му като обвиняем за умишлено (по смисъла на чл. 11, ал. 2 от НК) престъпление от Наказателния кодекс и/или при образувано срещу него дисциплинарно производство по реда на раздел I от глава XVI на ЗСВ.

По въпроса в кои случаи упражняването на основни конституционни права може да бъде ограничавано със закон, Конституционният съд се е произнасял неведнъж, като анализ в тази насока е даден и наскоро с решение № 10 от 29.05.2018 г. (обн. – ДВ, бр. 48 от 08.06.2018 г.), постановено с пълно единодушие по конституционно дело № 4/2017 г. От гледна точка на възможността, уредена в Конституцията, упражняването им да бъде ограничавано, основните права на гражданите могат да бъдат разделени на три групи. Първата група включва правата, чието упражняване не може да бъде ограничавано (т.нар. абсолютни права) - тези, посочени в чл. 57, ал. 3 от Конституцията. Втората група включва правата, чието упражняване може да бъде временно ограничено само на основанията по чл. 57, ал. 3 от Конституцията - при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение. Такива са правата по чл. 30, ал. 4 и 5, чл. 35, ал. 2, чл. 36, ал. 2, чл. 39, ал. 1, чл. 40, ал. 1, чл. 41, чл. 43, ал. 3 и др. от Конституцията. Третата група включва правата, които, освен на основанията по чл. 57, ал. 3 от Конституцията, могат да бъдат ограничавани и на други основания. В тази група има две подгрупи - на правата, чиито други основания за ограничаване са пряко посочени в Конституцията (например чл. 34, ал. 2, чл. 40, ал. 2, чл. 42, ал. 1 от нея), и на правата, конкретизацията на чиито основания за ограничаване или ред за упражняване Конституцията предоставя на закона (чл. 25, ал. 6, чл. 27, ал. 1 и 3, чл. 30, ал. 2, чл. 31, ал. 5 и др. от нея). В последния случай границата, отвъд която се допуска ограничаване на упражняването на основни права със закон, е посочена в чл. 57, ал. 2 от Конституцията - ако то накърнява права или законни интереси на други.

Неизплащането на обезщетението по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ при освобождаване от длъжност на практика е обусловено от волята на разследващия орган по чл. 194, ал. 1, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), обективизирано в едностранното му волеизявление по чл. 219, ал. 1 или 2 НПК. В случая обаче няма как своевременното изплащане на обезщетението по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ на освободения от длъжност магистрат, привлечен към дисциплинарна отговорност по ЗСВ или към наказателна отговорност по Наказателния кодекс (НК) за умишлено престъпление от общ характер, да затрудни разкриването на обективната истина или да създаде пречки за обективно, всестранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото, за да се налага суспендиране на правото по чл. 225, ал. 1 ЗСВ за освобождавания от длъжност съдия, прокурор или следовател. Т.е. липсва процесуална необходимост за наказателното или дисциплинарното разследване с оглед защита на истинността на доказването в съответното производство. Фактическото основание за неплащането на обезщетението не е опасността от осуетяване или затрудняване на съответното производство, защото тя не е елемент от фактическия състав на разпоредбата по чл. 225, ал. 3 ЗСВ, а се касае очевидно за друга цел, която е извънпроцесуална. В случая вмененото на привлечения към отговорност магистрат деяние вече е приключено и

неплащането на обезщетението не може да премахне последиците от него. В Конституцията липсва правна норма, чиято диспозиция неплащането на обезщетение на освобождавания от длъжност съдия, прокурор или следовател да защитава. Следователно целта на оспорената разпоредба не е защитата на правораздаването, нито защитата на действащия правен ред. Разпоредбата защитава всъщност „специфичния авторитет“ (решение № 5 от 2016 г. на КС), т.е. обществената оценка на магистратите, за които е приложим ЗСВ.

Съгласно чл. 31, ал. 4 от Конституцията, не се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието. Щом като ограничението на упражняването на основно конституционно право на магистрата в качеството му на обвиняем не е за осъществяване на правосъдието, то противоречи пряко на посочената конституционна норма. По аргумент за по-силното основание, упражняването на тези права не може да бъде конституционно съобразно ограничавано и в дисциплинарното производство за същото деяние, защото дисциплинарното нарушение е с по-ниска степен на обществена опасност от престъплението. В този ред на мисли, ограничаването на основно право само поради наличието на наказателно и/или дисциплинарно производство срещу магистрата противоречи на чл. 31, ал. 4 от Конституцията.

Същевременно то противоречи и на чл. 57, ал. 2 от нея. Обществената оценка на магистратите не е конституционно, а социалнопсихологическо понятие. Съществено от гледна точка на конституционната норма е, че оценката не предпоставя по необходимост накърняването на чужди субективни права, нито на система от права, израз на които е публичният интерес, защото дисциплинарното нарушение и/или престъпление от магистрата още не е установено с влезли в сила административен акт или присъда по никое от двете производства. Простото наличие на производствата, само по себе си, не е съображение от конституционен порядък, което да може да обоснове ограничаването на основни права на служителя (решение № 11 от 2010 г. на КС). Авторитетът на съдебната власт е легитимна законодателна цел, но тя не се постига чрез задължителното по силата на чл. 225, ал. 3 ЗСВ неплащане на дължимо обезщетение. Обратно, тази разпоредба на „твърдото право“ поставя изплащането на обезщетението по чл. 225, ал. 1 ЗСВ в автоматична зависимост от основанията за образуване на производствата.

Оспореното законодателно разрешение влиза в противоречие и с основното начало на чл. 16 от Конституцията, според който трудът се гарантира и защитава от закона. Тъй като неплащането на обезщетение по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ по силата на ал. 3 от същия член настъпва поради обстоятелства, които преобладаващо са извън волята на привлечения към отговорност магистрат и може да трае неопределено дълго, неговият труд не може да се счита за надеждно гарантиран, още повече, че съдебна защита срещу тази „привременна“ по характера си, но с неопределена продължителност мярка, не е предвидена. Това означава, че трудът на служителя не е и надеждно защитен от оспорената

разпоредба, защото законният повод за образуване не подлежи на проверка извън производствата, за които е причина.

Неизплащането на дължимото по чл. 225, ал. 1 ЗСВ обезщетение е привременна мярка, чието приложение законът не обвързва с изтичането на определен от него срок, а продължава до приключването на наказателното и/или дисциплинарното производство и не подлежи на самостоятелен съдебен контрол за законосъобразност, който да отчита дали и доколко на различните етапи от наказателното, респ. дисциплинарното производство тази мярка обслужва адекватно целта на закона, въз основа на която е наложена. Следователно в нарушение на чл. 13 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) липсва ефикасно вътрешноправно средство за защита на правата на временно лишения по този ред 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. 225, ал. 3 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.

Нормата на чл. 225, ал. 3 от ЗСВ създава императивно основание за неравно и произволно третиране на обвиняемите магистрати при освобождаването им от длъжност. Тя засяга права или законни интереси (включително и конституционно установени такива) на заинтересованото лице, но не подлежи на съдебен контрол. Посочената мярка не е от категорията на тези, подлежащи и на последващ съдебен контрол по реда на Закона за съдебната власт или на Административнопроцесуалния кодекс, което изключва осъществяването на ефективна и своевременна защита на засегнатия магистрат. В случая даже е изключено правомощието на съответната колегия на ВСС да съобрази всички релевантни обстоятелства относно вида, характера и тежестта на деянието, за което е привлечен в качеството на обвиняем съответния магистрат, и да направи преценка на необходимостта от налагане на мярката с недопускането на причиняване на вреди, явно несъизмерими с преследваната цел, както и на съда при последващо обжалване да извърши проверка и на законосъобразното приложение на принципа на съразмерността. Липсва и процедура, при която магистратът да се защити от прекомерна продължителност на последиците от привличането като обвиняем даже в случаите, когато делото е внесено в съда или когато е отпаднала нуждата от поставената мярка. Оспорената пред Конституционния съд разпоредба допуска ограничения на правата на привличения в качеството на обвиняем за умишлено престъпление магистрат, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието (чл. 31, ал. 4 от КРБ). В ЗСВ не се съдържа възможност за заинтересования магистрат да сезира компетентната колегия на ВСС с искане за изплащане на

дължимото обезщетение по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ преди приключване на наказателното или даже на дисциплинарното производство срещу него.

Обсъжданата мярка засяга чувствително правото на труд и на произтичащите от това право получаване на възнаграждение и обезщетение. Тя не само е съществено посегателство върху правото на труд, но може да лиши обвиняемия магистрат от дължимо му обезщетение, при това за неопределена, понякога много дълга продължителност. Законът за съдебната власт не предвижда и дължимата съгласно чл. 56 КРБ (във връзка с чл. 16 от Конституцията) ефективна съдебна защита срещу тази мярка в разумен срок. Изложеното води до извода, че по силата на разпоредбата на чл. 225, ал. 3 ЗСВ законодателят е въвел пълно ограничение за неопределен период от време на произтичащо от правото на труд право на обезщетение по ал. 1 на същия член, 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. 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 преценка за наличието на основания за продължаване на действието на мярката, и дали в тази хипотеза ограничението на правото на обезщетение 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 дължимо обезщетение 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 това право на обвиняемия магистрат да продължи неограничено, както 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 и/или дисциплинарното производство, то уредбата по чл. 225 ЗСВ, съгласно която при неговото прекратяване, при неосъждането му с влязла в сила присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, и при неналагане на дисциплинарно наказание дисциплинарно освобождаване от длъжност, освободеният от длъжност съдия, прокурор или следовател ще получи обезщетението по чл. 225, ал. 1 ЗСВ, 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 НПК, получаването след приключването му на обезщетението по чл. 225, ал. 1 ЗСВ е закъсняла и неефикасна мярка за поправяне на вредите, причинени на освободения от длъжност съдия, прокурор

или следовател в резултат на ненужно и неоправдано от гледна точка на целите на разследването ограничаване на основни права и свободи. 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“, т.е. недопустими от конституционна гледна точка биха били тези мерки, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел (от категорията на които е и обсъжданата мярка).

При прилагането на мярка от категорията на мярката по чл. 225, ал. 3 ЗСВ не може да се спази и общозадължителният правен стандарт, 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 всяко наказателно производство по установения в НПК ред.

Предвидената с разпоредбата на чл. 225, ал. 3 ЗСВ пречка да се изплати дължимото обезщетение на магистратите при освобождаването им от длъжност „когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за извършване на умишлено престъпление или по отношение на него е образувано дисциплинарно производство“, нарушава международните стандарти за допустимите мерки на вмешателство – да се преследва легитимна цел и да се постигне разумен баланс между използваните средства и целта, чието постигане се търси. Обхватът на оспорената разпоредба засяга значително правната сфера на лица, които до освобождаването им от длъжност не могат да изпълняват друга трудова дейност (освен изрично и ограничително посочените в закона), и независимо, че „обвиняемият се счита за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда“ обвиненият, респ. дисциплинарно привлеченият магистрат, е лишен от дължимото му еднократно парично обезщетение, с което всъщност служебното положение на обвиняемия или дисциплинарно привлечения е приравнено на лицата, по отношение на които има влязла в сила присъда „лишаване от свобода“ за умишлено престъпление или които са дисциплинарно освободени от длъжност.

Безспорно е, че в сравнение с общата уредба по НПК, специалният ред по чл. 225, ал. 3 ЗСВ за неизплащане на обезщетението по ал. 1 от същия член при освобождаване от длъжност на привлечен в качеството на обвиняем магистрат се явява по-рестриктивен по своя характер, тъй като налага в по-голям обем ограничаване на правата на магистрата. Привличането на магистрат в качеството на обвиняем се явява правопораждащият юридически факт, предпоставил прилагането на мярката по чл. 225, ал. 3 ЗСВ, като даже не се иска излагане

на фактическите основания, обуславящи привличането на конкретния магистрат като обвиняем, както и правните съображения за обосноваването на предявеното срещу магистрата обвинение, на неговата правилност и доказателствена обезпеченост, и не е съобразено с установената в чл. 31, ал. 4 от КРБ конституционна забрана да не се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието.

На практика прилагането на посоченият рестриктивен регламент по чл. 225, ал. 3 ЗСВ може да се инициира безконтролно, без оглед на действителната доказателствена обезпеченост на обвинението, а изплащането на дължимото на привлечения към отговорност магистрат е обвързано с приключването на образуваното производство, което може да е с прекомерна продължителност или при липса на активност на разследващите органи – за неопределен период от време, без да е обвързано с приключване в разумен срок. Всеки разследващ орган по чл. 194, ал. 1, т. 2 НПК би могъл да привлече като обвиняем за извършване на умишлено престъпление всеки магистрат, който автоматично на основание чл. 225, ал. 3 от ЗСВ ще бъде лишен за неопределен и непропорционално дълъг период от време (често до изтичането на абсолютната давност за съответното престъпление) и даже понякога завинаги (с оглед статическите данни за обичайната продължителност на наказателните производства и на човешкия живот в България) от личното получаване на обезщетението по чл. 225, ал. 1 ЗСВ, без да може съдът да преценява необходимостта и пропорционалността на наложената мярка на различните етапи от наказателния или дисциплинарният процес. Следва специално да се подчертае, че постановленията за привличане в качеството „обвиняем“ не подлежат на самостоятелен съдебен контрол. Актуалната редакция на обсъжданата разпоредба от ЗСВ очевидно страда от неотстраними противоречия с базисни правни принципи и норми от Конституцията на Република България (в частност с чл. 4, ал. 1, чл. 48, ал. 1 и ал. 5 във връзка с чл. 31, ал. 3 и 4 от КРБ) и от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Изложеното обуславя извода, че правото на освобождения от длъжност магистрат да получи паричното обезщетение по чл. 225, ал. 3 ЗСВ попада под закрилата на прогласеното и гарантирано в чл. 16 от Конституцията право на труд и произтичащото от това право – да получи възнаграждение и обезщетение за положен труд, за което съгласно чл. 48, ал. 1, изр. 2 от Конституцията държавата е длъжна да създаде условия, респективно да не създава пречки за изплащането им. Въведената от законодателя рестрикция в оспорвания текст на ЗСВ (магистратът да не е привлечен като обвиняем за извършено умишлено престъпление или срещу него да не се води дисциплинарно производство за извършено нарушение по ЗСВ) води до ограничаване на правото на обвиняемия магистрат да получи обезщетение при освобождаване от длъжност и не е обусловено от легитимна цел.

Предвид гореизложеното, Съюзът на съдиите в България изразява становище, че искането на тричленния състав на Върховния касационен съд следва да бъде уважено, като бъде обявена разпоредбата по чл. 225, ал. 3 от ЗСВ за противоконституционна.

гр. София,
13.08.2018г.

С уважение:

Атанас Атанасов
Председател на УС на ССБ