

Развитие в правната регламентация на имунитета на съдиите, прокурорите и следователите в съвременния български конституционен модел

Ас. Зорница Йорданова

Development of the legal regulation of the immunity of magistrates in the contemporary Bulgarian constitutional model: this report treats the development of the constitutional and legal regulations concerning the immunity /non-liability and inviolability/ of judges, prosecutors and investigating magistrates in the modern constitutional law of the Republic of Bulgaria

Keywords: immunity, magistrates, Constitution

ВЪВЕДЕНИЕ

Имунитетът на съдиите, прокурорите и следователите /означавани често с общото понятие “магистрати”/, е един от институтите на Конституцията на Република България, претърпели най-съществени изменения през последните години. Наред с обществено-политическите измерения на проблема, намерили широк отзвук по медиите, юридическите аспекти на въпроса са предмет на изследвания както в рамките на националната правна литература, така и във връзка с членството на Република България в Европейския съюз и изискванията, отправени към страната ни за приобщаване към европейското семейство.

В настоящото изложение ще бъде представено накратко историческото развитие на института у нас и ще изложи гледната си точка относно последните изменения в конституционноправната уредба на имунитета на магистратите.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Най-общо, имунитетът като понятие се разбира като “признато и гарантирано от закона освобождаване от отговорност спрямо българската държава на определени категории лица, което се извършва в държавен или обществен интерес по силата на международното право или от вътрешното законодателство и има за цел развитието на международните отношения или специфичната защита на съответните лица”. Като “правопрепятстващ юридически факт, имунитетът проявява своето правно действие в едни случаи чрез изключване на наказателната отговорност за определена категория лица. В други случаи, имунитетът представлява процесуална пречка за осъществяване на правата на държавата при възникнало основание за търсене на наказателна отговорност”. Обектът на правоотношението, породено от имунитета, е “свързан с нормалната реализация на служебните задължения на съответните лица, на които се предоставя защита в обществен интерес и с оглед на гарантирането безпрепятствената работа на институциите и на разделението на властите”[1]. Наченки на имунитет могат да бъдат съзрени още в Древността, но институтът претърпява съществено развитие в исторически план.

В рамките на настоящото изложение като изходна точка следва да се възприеме двuasпектното тълкуване на имунитета в конституционния ни модел, дадено от Конституционния съд в решение №10/1992г. по конституционно дело №13/1992г. /във връзка с питане относно народните представители/ - като единство от неограничена по време неотговорност за актовете и действията по служба, от една страна, а от друга - неприкосновеност, защита срещу задържане и наказателно преследване, важаща само за периода на изпълнение на функциите на лицето в качеството му на орган на власт или член от състава на такъв орган.

Имайки предвид тази дефиниция, се оказва, че имунитетът на съдиите, прокурорите и следователите е значително ограничен с последните /до момента/ изменения в Конституцията на Република България. Съображенията за това се нуждаят от

задълбочено осмисляне и изследване, тъй като пряко засягат основни принципи на конституционализма - разделение на властите и демократизъм.

На следващо място, следва да се подчертае особено тясната връзка между имунитета и независимостта на магистратите, изследвана от чуждестранни, а също така и от български конституционалисти и пеналисти - Евгени Танчев, Снежана Начева, Емилия Друмева, Борис Спасов, Борис Велчев. Съгласно чл. 117 от Конституцията на Република България, съдебната власт е независима и органите ѝ /съдии, прокурори и следователи/, както и съдебните заседатели, са длъжни при осъществяване на функциите си да се подчиняват само на закона. Именно имунитетът е една от конституционно предвидените гаранции за магистратската независимост в смисъл на функционална независимост от другите власти в държавата. Евентуалното пълно премахване на магистратския имунитет би създавало предпоставки извънсъдебни органи да оказват въздействие на съдиите, прокурорите и следователите чрез натиск и принуда при осъществяване на правозащитната им дейност. И ако Монтескьо твърди, че в известен смисъл съдебната власт "въобще не е власт", той няма предвид, че тя не трябва да е самостоятелна, или че трябва да е подконтролна и подотчетна на другите власти. В съвременното общество нейните органи трябва да се намесват само в случаите на нарушаване на законността, с цел да се възстановят нарушените правен мир и сигурност и в рамките на закона да се разреши правният спор, използвайки единствено юридически средства и методи. В тази насока наличието на независима съдебна система е от първостепенна важност за съвременната държава - без нея винаги съществува опасността от политическо разрешаване на юридическите спорове, а оттам нередко и до нарушаване правата и свободите на гражданите.

Предходните Конституции на България не регламентират института на имунитета на магистратите. Те съдържат твърде обща и лаконична уредба на съдебната власт и предоставят на законодателството да уреди организацията, структурата, методите и формите на дейност на органите ѝ. Липсата на детайлна и конституционно закрепена регламентация на аспектите и гаранциите за независимостта на магистратите свидетелства за сериозно подценяване значението на Юдикативата за обществено - политическото и държавно развитие. Така например в Търновската Конституция от 16.04.1879г. има малко разпоредби за съдилищата, а самото понятие "съдебна власт" е упоменато само в чл.13, съгласно който същата принадлежи на съдебните места и лица, които действат **от името на Княза**, като отношенията на Княза към тези места и лица се определят чрез особени наредби. Подчертаването, че органите на съдебна власт действат от княжеско име, е пример за непослователното и ограничено прилагане на принципа за разделение на властите, поначало заложен в Търновската Конституция.

Първите български закони за устройство на съдилищата не предвиждат имунитет за магистратите. Съгласно чл. 146 от ЗУС от 1880г., "званието съдия не може да се счита за препятствие, за да се привлече той под следствие или да се предаде под съд за общи престъпления не по длъжността му, по обикновен ред на углавното съдопроизводство"[12]. Особености има обаче при процедурата – съдиите се предават на съд с постановление на Върховния касационен съд, прокурорите - отново с постановление на ВКС, по предложение на министъра на правосъдието, а останалите длъжностни лица в съдебното ведомство - с постановление на съда, където работят. Делата срещу магистрати се разглеждат от Апелативния или Върховния касационен съд като първа инстанция. Когато в рамките на дисциплинарно производство срещу магистрат се установи извършено престъпление, дисциплинарното дело се прекратява и лицето се предава на наказателния съд по законоустановения ред. В тези случаи, както и при започнало предварително следствие срещу съдия за определени в закона деяния, съответният съд незабавно информира Министъра на пра-

въсъдието, който предлага на Върховния съд да отстрани временно магистрата, или на княза - да го уволни от длъжност[12].

Със Закона за устройството на съдилищата от 1883г. е въведена наказателна неприкосновеност на магистратите – срещу тях да може да бъде възбудено наказателно преследване само след разрешение на Министъра на правосъдието. Предварителното разследване и разглеждането на делата срещу съдии и прокурори е подведомствено на Апелативния или Върховния касационен съд[2]. Предвидена е и неотговорност на лицата от съдебното ведомство за мненията, дадени при съвещателните гласоподавания, както и неотговорност на лицата от прокурорския надзор за изказаните заключения в съдебно заседание /освен при подкупване/[6]. Следователно, налице е първият опит за въвеждане на имунитет за магистратите. Този закон обаче, предвид преустановяването Режима на пълномощията, така и не е приложен у нас, макар че някои негови прогресивни постановки намират място в следващите устройствени закони на съдебната власт.

Конституцията от 1947г. вече отделя самостоятелна глава VI на народните съдилища и прокурорския надзор, и предвижда повсеместна изборност на съдиите, а що се отнася до прокурорите – те се назначават от Главния прокурор. Тук отново липсват разпоредби за имунитета на магистратите. Предвид възприетата теория за единството на държавната власт, Конституцията не установява достатъчни гаранции за независимост и самостоятелност на органите на съдебната власт.

Конституцията от 1971г. съдържа глава VIII, озаглавена "Съд и прокуратура". И в нея имунитетът не намира място, но той е изрично предвиден в Закона за устройство на съдилищата от 1976г. – съдиите не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да се възбужда наказателно преследване без разрешение от Държавния съвет[12]. Има се предвид наказателната неприкосновеност - невъзможността за започване на наказателно производство и задържане на съдията. Същата обаче не е изведена на конституционно ниво, за разлика от действащата Конституция, където за магистратския имунитет е предвидена самостоятелна разпоредба, отчитайки важността на проблема за развитието на България като демократична, правова и социална държава.

В Конституцията от 12 юли 1991г. първоначално имунитетът на съдиите, прокурорите и следователите е приравнен на парламентарния, и изрично се препраща към разпоредбите относно народните представители. Иmunитетът на депутатите от своя страна е регламентиран в чл.69 от КРБ - наказателна неотговорност /"Народните представители не носят наказателна отговорност за изказаните от тях мнения и за гласуванията си в Народното събрание"/, и в чл.70 - наказателна неприкосновеност /"Народните представители не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване освен за тежки престъпления, и то с разрешение на Народното събрание, а когато то не заседава - на председателя на Народното събрание. Разрешение за задържане не се иска при заварено тежко престъпление, но в такъв случай незабавно се известява Народното събрание, а ако то не заседава - председателя на Народното събрание" - редакция преди ДВ, бр.27/2006г./ . Иmunитетът на магистратите е установен първоначално като идентичен по съдържание на парламентарния, разликата е единствено в компетентния за снемане неприкосновеността на магистрата орган – Висшият съдебен съвет. Съдиите, прокурорите и следователите /преди първото изменение на Конституцията от 1991г./ не носят отговорност за своите актове и действия по служба, както и не могат да бъдат задържани или срещу тях да започва наказателно преследване без разрешение на Висшия съдебен съвет. В определените със закон случаи решение за снемане имунитета на съдия, прокурор или следовател се приема от Висшия съдебен съвет. Несъмнено ВСС като орган, ръководещ в кадрово и административно отношение съдебната власт, е единственият, на когото следва да бъде възложена сложната и високоотговорна задача да се произнася по отстраняването на магистрат и

даването на разрешение за започване на наказателно преследване срещу него. В това отношение Конституцията и Законът за съдебната власт от 1994г. правят още една крачка напред в сравнение с предходните закони за устройство на съдилищата, предвиждащи ВКС, Князът или Държавният съвет да вземат решения за снемане неприкосновеността или отстраняване на лица от състава на съдебната власт. Съгласно чл. 134 от ЗСВ от 1994г./отм./ „съдиите, прокурорите и следователите се ползват с имунитета на народните представители. Висшият съдебен съвет сменя имунитета на съдия, прокурор и следовател, когато има достатъчно данни за извършено престъпление от общ характер. Съдиите, прокурорите и следователите не могат да бъдат задържани освен за тежко престъпление, и то с разрешение на Висшия съдебен съвет. Разрешение за задържане не се иска при заварено тежко престъпление, но в такъв случай незабавно се известява Висшият съдебен съвет, а ако той не заседава - министърът на правосъдието. За снемане на имунитета и за задържане главният прокурор прави мотивирано искане до Висшия съдебен съвет“. Освен наказателната неотговорност, в чл. 135 от ЗСВ /отм./ е предвидена и гражданска такава – съдиите, прокурорите и следователите „не носят гражданска отговорност за вреди, причинени при изпълнение на техните служебни задължения, освен когато извършеното е престъпление“.

Още преди първата поправка в Конституцията се установява непригодността на препращането в чл. 132 от КРБ към имунитета на народните представители, предвид разликите между статуса на депутатите и магистратите. Разлика както във функциите, упражняваната власт, способите и методите за осъществяването ѝ, така и в изричната конституционна регламентация. В юридическата литература се появява схващането, че в този си вид имунитетът надхвърля необходимото за осъществяване на правосъдието и създава предпоставки за "свръхзащита, подкопаваща авторитета на правосъдието"[1]. Към магистратите законът предявява високи изисквания по отношение на образование, качества, чисто съдебно минало, предвид същността на тяхната дейност - да защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Поради това сериозна следва да бъде и отговорността на съдиите, прокурорите и следователите, и да не се създава недосегаемост, подкопаваща авторитета на съдебната власт. Посочва се още, че имунитетът на народните представители служи на други цели, има други основания. Иmunитетът на магистратите има за основно предназначение да обезпечи тяхната независимост, като създаде правната рамка за неприкосновеност при формиране и изразяване на вътрешното им убеждение, игнорирайки заплахата от външни посегателства и заплахи[9]. Според Б.Велчев, магистратите дори нямат нужда от имунитет, предвид факта, че този институт има за цел защитата от необосновано и политически мотивирано наказателно преследване, а съдебната система е деполитизирана и такова преследване е трудно мислимо, още повече че самото наказателно преследване се извършва от органите на същата тази власт[1].

С оглед установеното и коментирано като несполучливо приравняване на магистратския и депутатския имунитет, още с първото изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн. В. ДВ, бр. 85/2003г., се изменя чл.132. След ревизията, аспектите и границите на имунитета на съдиите, прокурорите и следователите получават самостоятелна регламентация. Така се преодолява препращането към несвойствени за съдебната власт разпоредби и се утвърждава схващането на магистратския имунитет като функционален, макар и преди измененията да съществуват такива интерпретации на института[8]. Текстът на чл. 132 от Конституцията след ревизията постановява, че магистратите **при осъществяване на съдебната власт** 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**. При извършено такова престъпление, срещу съдиите, прокурорите и следователите **не може да бъде повдигнато обвинение** без

разрешение на Висшия съдебен съвет. Съдиите, прокурорите и следователите не могат да бъдат задържани освен за тежко престъпление, и то с разрешение на Висшия съдебен съвет. Разрешение за задържане не се иска при заварено тежко престъпление. За даване на разрешение за повдигане на обвинение и за задържане се прави мотивирано искане до Висшия съдебен съвет от главния прокурор или от не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет.

През 2004г. съобразно промените в Конституцията се изменя и чл. 134 от Закона за съдебната власт /отм./, с което законната уредба се уеднаквява с конституционната. Същевременно е отменена и първата алинея на чл. 135 от ЗСВ, предвиждаща самостоятелно основание за гражданска неотговорност на съдиите, прокурорите и следователите.

С гореизложената поправка на Конституцията се премахват установените „излишъци“ в магистратския имунитет и той се редуцира до т.нар. „функционален имунитет“ - ограничен само до служебните функции и действия на лицето. Както е посочено още при обсъждане на проекта за изменение на КРБ, институтът на функционалния имунитет има за предназначение да осигури свободно от натиск и нежелано въздействие пространство за магистратите, за да решават свободно и по съвест преписките и делата. Като процесуално препятствие за повдигане на обвинение, имунитетът възниква вече на по-късен етап от наказателното производство – когато са събрани достатъчно доказателства, а не още при образуването му. С оглед възможната пасивност на прокуратурата, след ревизията инициативата за снемане на имунитета вече е предоставена и на 1/5 от членовете на Висшия съдебен съвет[9]. Извън възложените им дела и преписки съдиите, прокурорите и следователите носят отговорност като редови граждани за всички свои действия и бездействия, съставляващи престъпления по действащото наказателно право. Единствената разлика е изискването за разрешение за задържане /освен при заварено тежко престъпление/, като ВСС преценява наличието на предпоставки за снемане на неприкосновеността. При извършено при осъществяване на съдебната власт умишлено престъпление от общ характер /без оглед тежестта на същото/ магистратите отново носят гражданска и наказателна отговорност, но само след разрешение от ВСС за повдигане на обвинение.

С Четвъртата, до момента последна, поправка на Конституцията на Република България, обн. в ДВ, брой 12 от 2007г., са отменени ал.2, 3 и 4 на чл.132 от КРБ, тоест отпада изцяло процесуалноправният елемент от имунитета на съдии, прокурори и следователи - наказателната неприкосновеност.Съгласно единствената вече алинея на чл. 132 от Конституцията, 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. Становището на Временната комисия за обсъждане на проекта за изменение и допълнение на КРБ е, че с това изменение магистратският имунитет се „свива до най-тесните рамки на така наречения функционален имунитет“[10]. Към настоящия момент съдиите, прокурорите и следователите, се ползват единствено с наказателна и гражданска неотговорност. Същата важи и след преустановяване изпълнението на функциите на лицето, до живот, но е ограничена само до професионалната дейност на магистрата.Понастоящем не е необходимо разрешение на ВСС за започване на наказателно преследване или задържане на съдия, прокурор или следовател. Срещу магистрати може да бъде повдигнато обвинение и да бъдат предприемани процесуални действия по реда, предвиден за редовите граждани. В допълнение, съгласно чл.230 от новия Закон за съдебната власт /Обн. ДВ, бр.54 от 2007г., посл.изм.ДВ, бр.42/2009г./, в случаите по чл. 132 от Конституцията, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем, Висшият съдебен съвет временно го отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство по искане на главния прокурор. При образувано наказа-

телно производство от общ характер извън обхвата на чл. 132 от КРБ, магистратът може да бъде временно отстранен от длъжност по искане на главния прокурор или на не по-малко от една пета от членовете на ВСС. Когато по отношение на магистрат 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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение, считам, че предвиденият понастоящем за съдиите, прокурорите и следователите функционален имунитет ще допринесе за издигане престижа на съдебната власт и повишаване общественото доверие в нея. Знаейки, че носи на общо основание отговорност за всяко свое неправомерно действие извън службата, а също така и за всяко умишлено престъпление от общ характер, извършено в рамките на професионалната си дейност, магистратите ще подхождат по-отговорно при осъществяване на съдебната власт, а и в личния си и обществен живот. Не смятам, че това ограничаване на имунитета създава предпоставки за необосновани репресии спрямо съдии, прокурори и следователи и възможност да им се оказва натиск от страна на други държавни органи или социални групи. Напротив, то спомага за повишаване самодисциплината на представителите на съдебната власт, както и за нейното законосъобразно осъществяване. Макар отношението имунитет – корупция да е "твърде хипотетично", както твърди проф. Евгени Танчев [11], и въпреки че рядко се откриват доказателства за подобни случаи, усещането за привилегированост и безнаказаност, предизвикано от широкообхватния имунитет, несъмнено създава предпоставки за понижаване доверието в съдебната власт. В този смисъл, ограничаването на наказателната неотговорност и отпадането на наказателната неприкосновеност на магистратите е крачка напред в конституционната регламентация на правния им статус. Същевременно, не подкрепям идеите имунитетът да отпадне изцяло, да се отнася само до съдиите или само до висшите магистрати. Както е посочено още при обсъждането на първата поправка в Конституцията, пълното премахване на тази гаранция би било бариера пред същинската независимост на магистратите, тъй като крие риск от морална и професионална несвобода [9]. Практиката ще покаже дали е намерена оптималната граница при очертаване имунитета на съдиите, прокурорите и следователите. Във всички случаи обаче измененията в Конституцията ще повлияят по благоприятен начин за повишаване доверието в съдебната власт и ще спомогнат да се утвърди на практика разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, съгласно която магистратите следва да се подчиняват само на закона.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Велчев, Б. Иmunитетът по наказателното право на Република България. С., 2001
- [2] Джамбазов, А. Правосъдната система на България 1878-1944г. С., 1990
- [3] Друмева, Е. Конституционно право /трето преработено и допълнено издание/. С., 2008
- [4] Друмева, Е. Въпроси на имунитета и несменяемостта на магистратите в първата поправка на Конституцията. Правна мисъл, С., 2003, бр.4, стр.3-17
- [5] Йочев, Е. Законодателството в Царство България /1879-1944г./. С., Фондация "Отворено общество".
- [6] Йочев, Е. История на законодателството на Княжество България. Р., 2006
- [7] Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз: Независимост на съдебната власт /доклад за България/. Административно правосъдие, С., 2001, бр.6, стр.5-39

[8] Начева, Снежана. Конституционният модел на съдебната власт в Република България. Юридически свят, С., 2002, бр.2, стр. 37-47

[9] Стенограма от 2003.09.03 на Тридесет и Деветото Народно събрание – 269 заседание

[10] Стенограма от 2007.02.02 на Четиридесетото Народно събрание – 213 заседание

[11] Танчев, Е. Конституцията на Република България от 1991г. и имунитетът на магистратите. Административно правосъдие, С., 2000, бр.6, стр.5-12

[12] Токушев, Д. Съдебната власт в България. С., 2003

За контакти:

Ас. Зорница Людмила Йорданова, Катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет, Русенски университет „Ангел Кънчев“, тел. 0899 446 346, e-mail: ziordanova@ru.acad.bg

