

Несменяемостта на съдиите като конституционен принцип¹

*В. Н. Митаков*²

Съгласно принципа за разделението на властите, възприет от всички съвременни конституции, държавната власт е разделена между три власти: законодателна, изпълнителна и съдебна, самостоятелни и независими една от друга. „Един вечен опит показва, пише Монтезкьо в своето прочуто съчинение „Духът на законите“ (т. XI, част IV), че всеки, който има власт, е наклонен да злоупотребява с нея; той отива до там, до гдето срещне граници. Самата добродетел има нужда от граници. За да не може да се злоупотребява с властта, необходимо е да се направи така, че власт да се ограничава“. Разделението на властите, прочее, е един принцип от съществото на конституционното управление. Така се схваща той от всички конституционалисти, така се е схващал и от авторите на декларацията за правата на човека и гражданина: „Общество, в което правата не са обезпечени, нито разделението на властите – осъществено, няма никаква конституция“ – artl 16. Без разделение на властите няма конституция, няма политическа, нито гражданска свобода.

За да могат, обаче, така разделените власти да отговорят на своето назначение, да изпълнят своята конституционна мисия, те трябва, както се каза, да бъдат напълно самостоятелни и независими една от друга. Не е достатъчно, следователно, само да се впише принципът за разделението на властите в конституцията, нужно е още *самостоятелността и независимостта* на тия власти да бъдат обезпечени.

Тук не се касае, разбира се, за онова съотношение на силите, което осигурява материално независимостта и самостоятелността на властите. Този въпрос, твърде интересен, особено днес, не влиза в рамките на настоящата статия.

Въпросът е за обезпечения от правно естество, каквито конституцията и законите могат да предвидят.

В това отношение всички конституции, коя повече коя по-малко, предвиждат известни гаранции, а там дето такива не са предвидени, те се изваждат от самото естество на разделението на властите и логиката и конституционноправната система. Така, за обезпечение самостоятелността и независимостта на законодателната власт спрямо другите власти, почти всички конституции изрично ограничават правото на последните да проверяват дали при издаването на един закон са спазени всички условия, предвидени в конституцията (чл. 49 от нашата конституция). Касае се за формалната конституционност на законите, а не до материалната, която в някои страни

¹ Публикувано в сп. „Правна мисъл“, г. II (1936), № 9, с. 643-653.

² **Васил Николов Митаков** (1891-1945) е български юрист и политик. Роден е в с. Долно Камарци. Участва в Балканските войни, след което завършва право в Софийския университет. По време на Първата световна война е военен съдия и прокурор. След войната става съдия във Върховния касационен съд. Член и докладчик в Третия държавен съд, постановил присъди срещу министри от кабинетите на Васил Радославов по Закона за съдене на виновниците за националната катастрофа. Началник на Гражданското отделение (1923-1925) и Кодификационната комисия (1931-1935) към Министерството на правосъдието. От 1939 г. до 1942 г. е министър на правосъдието в четвъртото правителство на Георги Къосеиванов и в първото правителство на Богдан Филов. След Деветосептемврийския преврат от 1944 г. е сред осъдените на смърт от първия състав на Народния съд. Екзекутиран е на 1 февруари 1945 г. През 1996 г. присъдата е отменена с Решение № 172 на Върховния съд. През 2001 г. е издаден посмъртно дневникът му – **Митаков, В.** Дневник на правосъдния министър в правителствата на Георги Къосеиванов и Богдан Филов. С., Труд, 2001. 879 с., който е ценен източник на сведения както за политическата история на страната, така и за историята на съдилищата у нас.

подлежи на проверка от съдилищата, както е, например, в Съединените американски щати.

За обезпечаване самостоятелността и независимостта на изпълнителната власт гарантирано е пълното невмешателство на другите власти в нейните атрибути и функции: по отношение на *съдебната власт* чрез създаване на една нейна вътрешна самоконтрола в лицето на административното правосъдие; по отношение на законодателната власт чрез правото на Държавния глава да разтури камарата в случай на конфликт между нея и правителството и да консултира народа.

**

За да се гарантира самостоятелността и независимостта на съдебната власт, съществуват два института: 1. на *избираемостта* и 2. на *несменяемостта* на съдията. Първият институт, въпреки мотивите от чисто политически характер, които му дават известна привлекателна сила, на практика представлява ред неудобства, било по отношение на лицата, които чрез избор се обличат със съдебни функции, било по отношение на самото правораздаване, което по този начин се излага на всички ония случайности и рискове, присъщи на изборната система въобще, като средство за назначаване органите на публичната власт, и които още по-малко със съвместими с естеството и назначението на съдебната власт. И затова този институт не е възприет днес почти никъде, освен в Швейцария, където той продължава да съществува благодарение на особените битови условия и политически традиции на тази страна. Требва да прибавим, че този институт е възприет от някои от отделните щати на Северо-американските съединени държави.

Остава, следователно, като единствено средство за обезпечаване самостоятелността и независимостта на съдебната власт институтът на съдийската несменяемост. Нуждата от това обезпечение се мотивира по следния начин във „Federalist“, орган на авторите на Американската конституция: „Всеки, който разгледа внимателно различните клонове на властта, ще забележи, че там, където те са разделени един от друг, съдебният, поради самата природа на своите функции, е най-малко опасен за политическите права, осветени от конституцията, защото той е най-малко в състояние да ги атакува или да ги накърни. Изпълнителната власт не само раздава облаги, но държи и сабята на общежитието. Законодателната власт не само държи връвта на кесията, но създава и правилата, които уреждат правата и задълженията на гражданина. Съдебната власт, напротив, няма никакво влияние върху сабята и кесията; тя не управлява нито силата, нито богатството на обществото и не взема никакви решения (resolution active) за каквото и да било. С положителност може да се каже, че тя няма нито сила, нито *воля*, а само *разсъдък*; дори ефикасното упражнение на тая нейна способност в последен анализ е връцете на изпълнителната власт. Този прост преглед на материята навежда на много последствия. Той показва по един безспорен начин, че съдебната власт е най-слаба от трите власти, че тя никога не може да атакува с успех никоя от другите две власти и че са нужни всички възможни грижи, за да се постави в положение тя сама да се брани против техните посегателства. Той доказва също, че дори ако по някой път от действията на съдебната власт може да бъде потисната една личност, тя никога не може да застраши общата свобода, разбира се, при условие, че съдебната власт, наистина, е разделена от другите две власти, тъй като и ние сме съгласни, „че няма никаква свобода там където съдебната власт не е разделена от законодателната и изпълнителната власти“. Най-после, той показва, че понеже свободата няма нищо, за което да се страхува от съдебната власт, когато тя е сама, а има всичко, от което да се бои, когато е съединена с коя да е от другите власти; че понеже всичките тия последствия, резултат на един подобен съюз, могат да произхождат и от зависимостта на първата спрямо последните, въпреки едно номинално и видимо

разделение, че понеже, поради своята естествена слабост, съдебната власт е постоянно изложена да бъде подчинена, заплашвана и да се влияе от другите власти; че понеже нищо не може да способства тъй много, за да ѝ се даде сила и независимост, както трайността на службата (*le permanence de la charge*), това качество, следователно, трябва да се счита като един елемент, необходим на нейното устройство и в голяма степен като една крепост на публичното правосъдие и на обществената сигурност.“

По този начин институтът на съдийската несменяемост се явява не само най-тясно свързан с началото за разделението на властите, но и като едно негово и необходимо последствие, без което съдебната власт не би могла да съществува като отделна власт и да изпълни своята конституционна роля.

Такова е било схващането за този институт почти на всички конституционни законодатели. Затова той не само навсякъде е възприет, но и е издигнат до степен на един важен конституционен принцип, вписан почти във всички конституции.

За по-голяма точност ние предпочитаме да ги цитираме дословно:

Германия: Чл. 104. Съдиите се назначават до живот. Те не могат, против волята им, да бъдат лишени от длъжности, било окончателно, било временно, нито да бъдат преместени, или уволнени, освен по съдебно решение и по мотиви, предвидени в закона. Законодателят, обаче, може да установи пределна възраст, след която съдиите да бъдат освобождавани от длъжност.

Това разпореждане не се отнася до случаите на временно отвеждане по причини, предвидени в закона.

В случай на преустройство на съдилищата или на тяхното ведомство, Министерството на правосъдието може да премести или освободи временно (*suspendre*) един съдия, само при условие да му се запази цялата заплата.

Австрия: Чл. 88. Законът за устройството на съдилищата установява една пределна възраст, след която съдията може да бъде освободен от длъжност.

Вследствие на това, съдиите не могат да бъдат уволнени и преместени без тяхното съгласие, освен в случаите и при спазване формите, предвидени в закона и по силата на едно редовно съдебно решение.

Тия разпореждания не се отнасят до преместванията или освобождаване от длъжност, които биха се наложили от една реорганизация на съдилищата. В тия случаи законът определя срок, в който съдиите могат да бъдат преместени или освободени не по предвидените в закона форми.

Естония: Чл. 76. Съдиите се уволняват само по силата на съдебно решение.

Те не могат да бъдат преместени, освен когато изпълнението на един закон изисква това.

Финландия: Чл. 91. Съдиите не могат да бъдат уволнявани, освен след анкета и въз основа на съдебно решение. Освен в случай на реорганизация на съдилищата, съдиите могат да бъдат местени само с техно съгласие.

Законът може да предвиди даже за несменяемите чиновници задължението да напуснат длъжността си след навършване определена възраст, или поради немощност, която ги прави неспособни за работа.

Особени разпореждания ще определят правата и задълженията на чиновниците, чиито длъжности се закриват.

Гърция: Чл. 94. Съдиите при касационния съд, съдиите при апелативните съдилища и съдиите при окръжните съдилища са несменяеми. Прокурорите, заместник прокурорите, мировите съдии, секретарите и подсекретарите при окръжните съдилища и прокурорските паркети и нотариусите са титюларизирани³ в границите на нуждите на службата.

³ Назначени на постоянна служба, на щат. Бел. моя, В. Петров.

Длъжностните лица по съдебното ведомство, които се ползват с несменяемост или са титюларизирани, могат да бъдат уволнени само въз основа на съдебно решение: било в случай на углавно осъждане, било за нарушение дисциплинарния ред, било вследствие на болест или немощ, установени по реда, предвиден в закона и при спазване на чл. чл. 99 и 100. Членовете на Касационния съд, председателите и членовете на апелативните съдилища се уволняват задължително като навършат седемдесет години, а другите длъжностни лица по съдебното ведомство – като навършат шестдесет и пет години.

Нотариусите се уволняват като навършат седемдесет години.

Ирландия: Чл. 68. Съдиите на Върховния съд (de la Cour supreme), на Висшия съд (de la Haute cour) и на всички други съдилища, учредени по силата на тая конституция, се назначават от Представителя на короната въз основа мнението на министерския съвет (Conseil executif). Съдиите на Върховния съд и на Висшия съд са несменяеми, освен в случай на провинение или неспособност, установени с две еднакви решения на сената и на камарата на депутатите. Пределната възраст, заплатите и пенсията, както и клетвата, която трябва да положат при постъпването си на служба, ще бъдат определени от закона. Заплатите на съдиите не могат да се намаляват през време на служенето им. Условието за назначаване на съдиите в съдилищата, които тепърва биха били създадени, ще бъдат определени със закона.

Литва: Чл. 84. Назначението на съдиите се утвърждава от Диетата. Съдиите не могат да бъдат уволнени без техно съгласие, освен по съдебно решение. Законът може да предвиди една възраст, след навършване на която съдиите стават сменяеми.

Полша: Чл. 78. Съдиите не могат да бъдат уволнявани, отстранявани, местени, освен по силата на едно съдебно решение и само в случаите, предвидени в закона.

Това разпореждане не се прилага, когато преместването или уволнението се налагат поради преустройство на съдилищата.

Румъния: Чл. 104. Съдиите са несменяеми при наличността на особените условия, които законът ще предвиди.

Югославия: Чл. 112. Всички съдии са несменяеми; те не могат да бъдат лишени от техния ранг или уволнени, без техно съгласие, освен по решение на общия съд или на основание на едно дисциплинарно решение на Касационния съд. Те не могат да бъдат преследвани за действия, извършени при изпълнение на службата си, без разрешение на съответния апелативен съд. За членовете на висшите юрисдикции изисква се разрешение от Касационния съд.

Съдиите не могат, даже временно, да бъдат натоварвани да изпълняват друга обществена служба, платена или не, без техно съгласие и без разрешение на Касационния съд.

Съдиите не могат да бъдат местени от един град в друг без техно съгласие.

Съдиите се освобождават от длъжност на 65-годишна възраст, а председателите на касационните и апелативните съдилища – на 70 години. Преди това, те могат да бъдат освободени от длъжност само по тяхна писмена молба или ако бъдат засегнати от една физическа или умствена немощ, която ги поставя в невъзможност да изпълняват своите длъжности; в последния случай въпросът се решава от Касационния съд.

Чехословакия: Чл. 99. Професионалните съдии се назначават винаги доживот. Те не могат да бъдат местени без техно съгласие, уволнени или освободени от длъжност, освен в случай на съдебна реорганизация, в определен срок или по силата на едно редовно дисциплинарно решение. Те могат, също, да бъдат освободени от длъжност, когато са достигнали определената от закона възраст. Подробностите се определят от един закон, уреждащ също и условията, при които съдиите могат да бъдат отстранявани от длъжност.

Турция: Чл. 55. Съдиите могат да бъдат уволнявани само в случаите, предвидени в закона.

Чл. 56. Качествата, правата и атрибутите на съдиите, техните заплати, както и условията за назначаването и уволняването им ще бъдат определени с особен закон.

Дания: Чл. 73. Съдиите в изпълнение на своята служба трябва да се ръководят само от закона. Те не могат да бъдат уволнени освен по силата на едно решение, нито премествани освен с тяхно съгласие, с изключение на случаите, когато това се налага от реорганизация на съдилищата. Във всеки случай, всеки съдия, който е навършил 65 години, може да бъде освободен от длъжност, но като си запазва заплатата.

Исландия: Чл. 44. (Същият текст).

Швеция: Чл. 36. Изпълняващите съдийски длъжности, висши и нисши, също и всички други държавни служители, с изключение на изброените в предшестващия член, не могат да бъдат уволнени от Краля, освен след разследване и осъждане, нито да бъдат повишени на друга длъжност или преместени, без тяхно искане.

Италия: Чл. 69. Съдиите, назначени от Краля, стават несменяеми след като прослужат три години.

Испания: (Конституция от 30 юни 1876 г.). Чл. 80. Съдиите са несменяеми и не могат да бъдат уволнени, преместени или отстранени освен в случаите, предвидени в съдоустройствен закон.

Португалия: (Конституция от 29 април 1826 г.).

Чл. 120. Съдиите по право (*Judices des dirito*) ще бъдат несменяеми, което, обаче, не значи, че те не могат да бъдат преместени в случаите, които законът ще предвиди.

Холандия: Чл. 166. Длъжностните лица по съдебното ведомство се назначават от Краля. Длъжностните лица по съдебното ведомство, които са облечени със съдебна власт и главния прокурор при Върховния съд се назначават доживот. Те могат да бъдат уволнени само с решение на Върховния съд в случаите, предвидени в закона.

Съединените щати: Глава III, отдел I, чл. 2. Съдиите от Върховния съд и от подолните съдилища запазват своите места докато трае техното добро поведение (*dining good behavior*) и получават заплата, която не може да бъде намалена докато трае службата им.

Аржентина: Чл. 96. (Както в Съединените щати.)

От цитираните по-горе текстове се вижда, че несменяемостта на съдиите е възприета като конституционен принцип в почти всички конституции, особено в най-новите, създадени след голямата война⁴.

Несменяемостта на съдията обаче е нужна не само за да се обезпечи независимостта на съдебната власт срещу другите конституционни власти, а и в интерес на съдещите се. В същото време несменяемият и независим съдия е и една гаранция за доброто правосъдие, против всички давления и изкушения, откъдето и да идват те.

Затова ние виждаме съдийската несменяемост да съществува, преди още да имаме каквито и да било конституции и даже в страни с неконституционно управление. Във Франция, напр., несменяемостта на съдиите съществува още от 16-ия век; вярно, като следствие от продаваемостта на съдийските служби, но, между другото, и в интереса на съдещите се. В Англия този институт е бил прокаран с Act of settlement, по съображения от обществена полза, преди още да става дума и без да се свързва с принципа за разделението на властите. В царска Русия съдиите, също, се ползваха с несменяемост.

Как е у нас?

Българската конституция е една от малкото, които не говорят нищо по този въпрос. В нея няма даже отделна глава за съдебната власт. Тя съдържа всичко четири

⁴ Първата световна война, бел. моя, В. Петров.

члена, които се отнасят до съдебната власт: чл. 13, с който се учредява съдебната власт, като отделна и независима власт, и чл. чл. 73 до 75, които по-скоро предвиждат някои правосъдни гаранции за гражданина. За несменяемостта на съдиите, както се каза, нищо не се говори. Нещо повече, този въпрос дори не е бил повдигнат и разискван от нашите учредители.

За пръв път несменяемостта на съдиите се прокарва у нас със Закона за устройството на съдилищата от 1898 г., обаче, при много ограничителни условия:

„Чл. 141. Стават несменяеми от деня на обнародването на настоящия закон: председателите и членовете на Върховния касационен съд, председателите и подпредседателите на апелативните съдилища и членовете на тия съдилища, *които са прослужили най-малко осем години непрекъсната* (к. н., В. Митаков) съдийска служба.“

„Чл. 142. Стават тъй също несменяеми председатели, подпредседателите и членовете на окръжните съдилища, *които при действието на настоящия закон са назначени за съдии, притежават условията, предвидени в чл. 96 и са прослужили шест години като такива*“ (к. н., В. Митаков).

Предвидената в този закон пределна възраст е 65 г. (чл. 134).

Макар и твърде ограничителен в това отношение, този закон се е вижда много либерален на нашия тогавашен законодател и затова, със закон за изменение на същия (от 13 юли 1899 г.), изискваният от него стаж за добиване на несменяемост се увеличава за всички съдии на 15 години, като чл. 142 се отменява.

Пределната възраст остава същата.

Това положение продължава до 5 май 1910 г., когато, със закон за изменение и допълнение на Закона за устройството на съдилищата, необходимото за добиване несменяемост прослужено време се намалява на три години:

„Чл. 157. Стават несменяеми всички допълнителни членове и допълнителни заместници прокурори при окръжни в съдилища, щом бъдат назначени за мирови съдии или членове при окръжни съдилища, след като са прослужили най-малко три години в последните длъжности.“

Със същия закон пределната възраст се намалява на 60 г. (чл. 158, ал. 2).

През 1917 г., 3 април, става ново изменение на Закона за устройството на съдилищата, при което чл. 17 се изменяна така:

„Стават несменяеми всички съдии с юридическо образование, които са прослужили като такива или като прокурори или заместници прокурори най-малко 5 години“.

„Забележка: Службата на допълнителните съдии, допълнителните зам. прокурори и и. д. мирови съдии не се зачита в случая.“

Със Закона за устройството на съдилищата от 27 декември 1925 г., чл. 138, въпросът за несменяемостта на съдиите се урежда по следния начин:

„Всички съдии, освен допълнителните, нотариусите и съдиите изпълнители, стават несменяеми след като са прослужили най-малко три години като титулярни съдии или зам. прокурори. Те стават сменяеми след навършване 60 годишна възраст.“

Това положение остава до реформата от 12 ноември 1934 г.

Последната възприе същия принцип, които съществуваше дотогава, като за пръв път несменяемостта се разширява и върху прокурорите, поначало, само до тия при Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

С изменението на закона, от 16.VIII.1935 г., чл. 137 ал. 2 и 3 се изменят така:

„Несменяеми са, също, главния прокурор, прокурорите на отделения при Върховния касационен съд, прокурорите и техните заместници при апелативните съдилища.

Несменяемите съдии и прокурори стават сменяеми след навършване на 60-годишна възраст, с изключение на съдиите и прокурорите при Върховния касационен

съд и заемащите на тях приравнени длъжности, те стават сменяеми след навършване 65-годишна възраст.“

Прочее, несменяемостта на съдиите у нас е прокарана като принцип на обикновеното законодателство и то след прослужване най-малко на три години като съдия или прокурор, а за прокурорите – само за тия, които са такива при Върховния касационен съд и апелативните съдилища, независимо от прослуженото време.

Според всички цитирани по-горе закони несменяемите съдии не могат да бъдат уволнявани, освен по собствено желание и в предвидените в закона случаи: за осъждане за посочените в закона престъпления и по дисциплинарен ред за провинения по служба или в случай на физическа или умствена недъгавост, която ги прави неспособни да изпълняват службата си.

Въпреки тия условия, обаче, съдийската несменяемост не е била никога у нас достатъчно гарантирана. Запазена срещу административния произвол на министъра, тя никога не е била запазена от произвола на законодателя. Това, което не е могло да стане по административен ред, е ставало по законодателен ред и, за съжаление, без никакви мъчнотии.

Първо, нищо не е пречило на законодателя, по съображения, които често са оставали неизвестни, да увеличава стажа, необходим за получаване несменяемост и, по този начин, да направи с един замах сменяеми цял куп несменяеми съдии: да предвиди вместо 8 години, които и без това не са малко, 15 години; вместо 3 – 5 години стаж като съдия, и пр. А когато и това не е могло да стане или е било недостатъчно, или не е отговаряло на скритото намерение на законодателя – да съкрати съдийски длъжности, цели отделения, цели съдилища и пр., нещо повече – да прибегне до преустройство на цялото ведомство и с това да суспендира из основа не само целия институт на несменяемостта, но и всички други служебни гаранции на съдията.

Примери има толкова много и при това толкова пресни, че се смятаме свободни от задължението да цитираме такива.

Всичко това лишава нашата съдебна власт от нейния най-главен устой и я прави да не се чувства никога здраво на краката си. А това, от своя страна, както сега, така и в миналото, е водило към най-нежелателни резултати не само за съдиите, но и за самото правосъдие. Това следва особено да се отбележи на почвата на нашата действителност и на нашите политически нрави, при които винаги против правосъдието е имало недоволство от страна на управляващите среди, ярка илюстрация на което с изброените по-горе законодателни актове относно съдийската несменяемост, и всички ония случаи на съкращения, за които споменахме по-горе.

А що се отнася до прокурорската несменяемост, тя е била гледана още по-лошо от нашия законодател, за което най-добре свидетелства фактът, че тя, въпреки многократните решения на съдийските и адвокатски конгреси, ходатайства пред законодателната власт и обещания на министри, не можа да мине през никоя от досегашните камари, а можа да мине, и то не в пълния си размер, едва след 19 май, с наредба-закон.

Това показва, че начинът, по който е уредена у нас несменяемостта на съдиите, не е достатъчен да гарантира напълно независимостта на съдебната власт и да създаде у нейните носители онова чувство на сигурност, което е необходимо, за да могат те с нужното достойнство да изпълняват възложената им от Конституцията мисия: да стоят над всички влияния и извън обсега на временните страсти, които бурите на политическия живот създават и раздухват. Нужно е, следователно, на принципа на съдийската несменяемост да се даде една по-голяма твърдост, една по-голяма стабилност и една по-голяма неуязвимост. А това може да стане единствено, до колкото въобще може да стане, само като този принцип се впише в Конституцията, тъй както това е направено във всички други конституции.

Според нас този принцип трябва да се изрази в следните главни положения:

◆ Съдиите и прокурорите са несменяеми от датата на назначението им на титулярна съдийска или прокурорска длъжности.

◆ Несменяемите съдии и прокурори не могат да бъдат местени без тяхно съгласие даже с повишение в чин и заплата и не могат да бъдат уволнявани, освен:

а) по даване оставка;

б) по дисциплинарен ред;

в) поради физическа или умствена слабост, които ги правят неспособни да изпълняват длъжността си;

г) поради осъждане с влязла в законна сила присъда за престъпление, несъвместимо със съдийската служба;

д) поради продължителна и неизлечима болест, която пречи съществено на изпълнение служебните им длъжности, като за наличността на причините, изложени в букви в), г), и д) се произнеса дисциплинарният съд;

◆ При реорганизация на съдилищата или в случай на съкращения по бюджета на длъжности, засегнатите от това съдии се задържат на служба и продължават да получават заплата си до назначаването им на нова титулярна длъжност.

◆ Като се предвиди пределната възраст на съдиите и прокурорите да бъде 65 години, а за председателите на върховните съдилища 70 години.

Така само ще се гарантира независимостта на съдебната власт по отношение на другите власти. Така съдебната власт ще се издигне на своята конституционна висота и ще стане действително една здрава и непоколебима опора на държавата и правовия ред.