



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 12 април 2016 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков
Кети Маркова
Георги Ангелов
Анастас Анастасов

Гроздан Илиев
Мариана Карагъзова-Финкова
Константин Пенчев
Филип Димитров
Таня Райковска

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 12 април 2016 г. конституционно дело № 10/2015 г., докладвано от съдията Борис Велчев.

Производството е образувано на 10.12.2015 година по искане на главния прокурор на Република България. С определение от 19-ти януари 2016 година искането е допуснато за разглеждане по същество.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Главният прокурор оспорва разпоредбите на чл. 29, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 и на чл. 30, ал. 1 от Закона за адвокатурата /ЗА/, /обн., ДВ, бр. 55 от 25.06.2004 г., посл. изм. и доп. бр. 97 от 7.12.2012 г./. Според него, те

164

противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, на чл. 5, ал. 1 и ал. 2 и на чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

В първата част от мотивите си, главният прокурор сочи на противоречията между оспорените разпоредби и принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Вносителят на искането счита, че чл. 29, ал. 2 ЗА, който дава законова възможност адвокатският съвет да оправомощи член на колегията да извърши „проверка на случая“, ако на адвокат не бъде оказано необходимото съдействие и уважение, по същество означава „да бъде инспектирана дейността на магистрат или на разследващ орган, който е от състава на изпълнителната власт“. Той намира, че по такъв начин се създават предпоставки дейността на органите на съдебната власт „в един от аспектите, предполагащи реализирането на дисциплинарната отговорност“ да бъде проверявана „по различен от установения в КРБ и ЗСВ ред“ и от „фактори, стоящи извън съдебната власт“. Според него „подобен дуализъм противоречи на правната сигурност и на принципа на правовата държава“.

Разпоредбата на чл. 29, ал. 3 ЗА според главния прокурор създава задължения на органи на съдебната власт, „несвързани с техните функции и задачи по чл. чл. 119, 120, 127 и 128, изр. второ от Конституцията“. Това задължение, според него, е несъвместимо с позицията на административния ръководител като орган, който може сам да инициира дисциплинарно производство или да наложи дисциплинарно наказание и поради това то противоречи на принципа на правовата държава.

Възможността проверката да бъде извършена и без участието на представител на съдебната власт по чл. 29, ал. 3 ЗА не само създава възможност за „паралелна на уредената в Закона за съдебната власт /ЗСВ/ процедура за проверка на дейността на орган на съдебната власт“, но и означава, че тази проверка ще бъде извършена изцяло от лице, което не принадлежи към съдебната власт, твърди вносителят на искането.

168

По отношение на разпоредбата на чл. 30, ал. 1 ЗА, главният прокурор отбелязва, че възможността адвокатският съвет да преценява наличиостта на „виновно поведение“ на магистрат въз основа на извършена единствено от самия съвет проверка, надхвърля конституционната делегация по чл. 134, ал. 2 от Конституцията.

Според вносителя на искането, „комплексният прочит на атакуваните разпоредби“ предизвиква правна несигурност с оглед на съответните правила, установени за дисциплинарната отговорност в Закона за съдебната власт и дава възможност още един орган, наред с Инспектората към Висшия съдебен съвет /ВСС/, да извършва действия, свързани с дисциплинарната отговорност на магистратите. Той твърди, че използваните в оспорените разпоредби думи и изрази не позволяват да се определи правното значение и стойност на доклада от проверката и на предложението на адвокатския съвет, тъй като някои от тях са използвани в ЗСВ със съдържание, което указва на упражняването на властнически правомощия от държавен орган. Това, по негово мнение, прави съответните разпоредби конституционно нетърпими, тъй като засягат „основни конституционни принципи и ценности на правовата държава“.

Във втората част от искането са обобщени мотиви за противоречието на оспорените разпоредби с „принципа за върховенството и непосредственото действие на основния закон“, установени с чл. 5, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

Според главния прокурор, основен орган за проверка на дейността на съдебната власт е Инспекторатът към ВСС, който може да бъде сезиран за това от широк кръг субекти. На този орган Конституцията предоставя правомощие за проверка на магистрати, като изрично отбелязва в чл. 132а, ал. 6, че с упражняването му не може да се засяга тяхната независимост. Главният прокурор подчертава и че реализирането на дисциплинарната отговорност на магистратите се осъществява от Висшия съдебен съвет, съгласно разпоредбата на чл. 130, ал. 6, т. 2 от Конституцията.

169

Вносителят на искането намира, че и двата елемента от предмета на проверката /неоказването на дължимото уважение и неоказването на съдействие на адвокат/ по един или друг начин са предвидени в Закона за съдебната власт като дисциплинарни нарушения. Той счита, че щом Конституцията възлага на уредени в самата нея органи да проверяват дейността на съдебната власт и да налагат дисциплинарни наказания, като в допълнение към това изисква всички въпроси, свързани със статута на магистратите и реализирането на тяхната отговорност да бъдат уредени с устройствения закон за съдебната власт, то „атакуваните норми от ЗА са в противоречие с принципите за върховенството и непосредственото действие на конституционните норми“. Той смята, че оспорените разпоредби надхвърлят делегацията по чл. 134, ал. 2 от Конституцията, защото не се отнасят до организацията и реда за действие на адвокатурата, а до „участието ѝ в механизмите за проверка и контрол на органите на съдебната или изпълнителната власт“.

В заключение, главният прокурор счита и че оспорените от него норми са в противоречие с принципа за независимост на съдебната власт, установен с чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Според него, с оспорените разпоредби от ЗА „практически се възлагат властнически компетенции на самоуправляваща се организация извън съдебната власт“ по отношение на магистратите, с което се засяга тяхната независимост. Главният прокурор изтъква, че проявленията на взаимен контрол и възпиране при разделените власти могат „да се търсят и откриват само при реализиране на правомощия на органи, упражняващи държавна власт“. Подобни възможности за намеса в дейността на съдебната власт Конституцията не е предвидила за адвокатурата. С предвидената в ЗА възможност органи на адвокатурата да извършват проверки на магистрати „се допуска намеса във функционирането на съдебната власт, в противоречие с конституционно установената ѝ независимост“. Според главния прокурор, тази намеса може да се търси в

140

три посоки. Първата е в очертаването на „релевантните факти във финален акт на проверката, за чието съставяне представителят на адвокатският съвет има водеща или самостоятелна роля“. На второ място, засягане на независимостта на съдебната власт главният прокурор вижда във възможността „самият адвокатски съвет да прецени дали провереният съдия, прокурор, следовател или разследващ орган е имал виновно поведение“. Накрая, той съзира намеса в независимостта на съдебната власт и във възможността предложението на адвокатския съвет да има същите последици като действията на компетентните органи по чл. 312, ал. 1 ЗСВ. Според него „поставянето на съдиите, прокурорите и следователите в зависимост от активността и преценките на адвокатския съвет по въпроси, свързани с осъществяването на дисциплинарната им отговорност, е в противоречие с нормата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията“.

По делото са получени редица становища, които могат да бъдат отнесени в две групи.

В първата попадат становищата, че искането на главния прокурор е неоснователно и трябва да бъде отхвърлено. Така позиция се съдържа в становищата на Министерския съвет, Министерството на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, Фондация „Асоциация за Европейска интеграция и права на човека“ и Съюза на юристите в България.

Обратната позиция – че искането трябва да бъде уважено, се съдържа в становищата на Върховния касационен съд, Висшия съдебен съвет, Националната следствена служба, министъра на вътрешните работи, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България и Съвета на нотариусите на Нотариалната камара.

Останалите конституирани страни не са представили становище.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Положението на адвокатурата е уредено в Конституцията. То позволява на адвокатите да бъде предоставено от закона особено правно

191

положение, което да им позволи да изпълняват пълноценно основната си функция – да подпомагат гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси. Това особено правно положение на адвокатите не изключва допълнителни изисквания към дължимото им уважение и съдействие, стига тези изисквания да са ясно определени и да осигуряват реални възможности за изпълнението на конституционните им задължения. В правовата държава необходимостта от особено уважение и специално съдействие на адвокатите не може да бъде отречена, предвид на особено важната им роля в защитата на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица.

Оспорените разпоредби се намират в неразривна правна връзка и представляват елементи на единна процедура. Това предполага те да бъдат разгледани заедно и тяхната твърдяна противоконституционност – преценена в контекста на тази връзка.

По своята същност, оспорените разпоредби уреждат ред, по който да бъдат установени и санкционирани нарушения на едно специфично право на адвокатите - да бъдат приравнени към съдии по отношение на дължимото им уважение и съдействие. Съдържанието на оспорените разпоредби не може да бъде разкрито, ако те не се изследват в контекста на онова право, съблюдаването на което законът изисква от тях да осигурят. Това не означава, че разпоредбата на чл. 29, ал. 1 ЗА се възприема от Конституционния съд като обект на конституционен контрол в това производство – както пряко, така и косвено. Тя ще бъде обсъждана само и дотолкова, доколкото е необходимо, за да се изясни съдържанието на оспорените разпоредби.

Разпоредбата на чл. 29, ал. 1 ЗА предвижда право на адвоката да бъде приравнен със съдията по отношение на дължимото му уважение и съдействие. Такова уважение и съдействие на адвоката се дължи от съда, органите на досъдебното производство, административните органи и другите служби в страната.

192

Приравняването на адвоката към съдия по отношение на дължимото му уважение и съдействие предпоставя наличието на нормативно уредено задължение на съдиите да се оказва особено уважение и съдействие, присъщо само на тях.

По отношение на съдействието, дължимо на всички магистрати /а не само на съдиите/ такова задължение имат всички държавни органи, юридически лица и граждани. Това съдействие следва да осигури безпрепятственото изпълнение на функциите на съответния магистрат. По силата на приравняването, същите органи и лица имат задължение да предоставят аналогично съдействие и на адвокатите при осъществяването на функциите им. ЗА, обаче, изрично изисква това съдействие за адвокатите да има специфични измерения и то да бъде „като на съдия“. Никъде в закон не може да бъде открито задължение на един съдия или на орган на досъдебното производство да оказва някакво конкретно и специфично съдействие на друг съдия, за да може приравняването на адвокатите на съдии по отношение на дължимото им съдействие да придобие конкретни измерения.

Нито ЗСВ, нито други закони уреждат въпроса с дължимото на съдията уважение. Това едва ли би било възможно – уважението е етична категория, което изисква лична мотивация на всеки човек. Уважението не може да възникне със закон. Дори Кодексът за етично поведение на българските магистрати урежда като основен принцип на рамката за регулиране на поведението на магистратите единствено изискването за вежливост и толерантност.

Неизпълнението на задължение, което не може да бъде непротиворечиво дефинирано, в една правова държава не би могло да води до дисциплинарна отговорност. Липсата на ясно нормативно определено съдържание на въведеното със ЗА задължение на адвоката да бъде оказвано „дължимо“ уважение и съдействие именно като на съдия, създава

възможност това задължение да бъде възприемано и прилагано с произволно съдържание.

Поради това, възможността, предвидена в чл. 29, ал.2 и ал. 3 и чл. 30, ал. 1 ЗА да се извърши проверка за неоказване на уважение или съдействие на адвокат не въобще, а за специфично уважение и съдействие, дължимо само на съдиите, представлява проверка за изпълнение на неопределимо по своето съдържание задължение. Подобна проверка е несъвместима с принципа на правовата държава, ако води до търсене на дисциплинарна отговорност, поради което разпоредбите на чл. 29, ал. 2 и ал. 3 и чл. 30, ал. 1 ЗА противоречат на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Поради връзката между оспорените разпоредби и обстоятелството, че без ал. 2 и ал. 3, оспорената ал. 4 на чл. 29 ЗА губи смисъла си, тя също следва да бъде обявена за противоконституционна.

Процедурата, развита в чл. 29, ал. 2, ал. 3 и чл. 30, ал. 1 ЗА разкрива допълнителни белези за противоконституционност, когато се отнася до магистрати.

Възможността да бъде търсена дисциплинарна отговорност от един магистрат трябва да бъде уредена по начин, който да осигурява неговата независимост- институционална и лична. Това трябва да стане със закон, който да урежда ясно и изчерпателно както съставите на дисциплинарните нарушения, така и процедурата за търсене на дисциплинарна отговорност. Разпоредбата на чл. 133 от Конституцията изисква условията и редът за осъществяването на отговорността на магистратите да се уреждат със закон. Елемент от тази процедура е и възможността да бъде сезиран ВСС, който налага най-тежките наказания на магистрати. В случая, този закон е ЗСВ, който изисква предложението за дисциплинарно наказание да бъде правено единствено от органи на съдебната власт и от министъра на правосъдието, който е изрично овластен за това от Конституцията.

Основателно Конституционният съд е посочил в РКС № 2 от 2008 г. по к.д. № 1 от 2008 г. че „зависимостта на дейността им /на магистратите/

от разрешение или преценка на други органи и длъжностни лица е нарушение на категоричния конституционен императив, съдържащ се в разпоредбата на чл. 117, ал. 2“. На значението на личната независимост на магистратите и на необходимостта контролът върху тяхната дейност да се осъществява по такъв начин, че да осигури тази независимост, е акцентирано и в РКС № 3 от 2015 по к.д. № 13 от 2014 година. Няма как да бъде осигурена личната независимост на един магистрат, ако съществува възможност той да бъде проверяван от представители на адвокатурата и то за неясни по своето конкретно съдържание нарушения.

Разпоредбата на чл. 29, ал. 2 ЗА овластява адвокатския съвет да провери претендираното нарушение съвместно с представител на ръководството на съответния орган на съдебната власт. В отсъствието на такъв, съветът извършва проверката единствено чрез свой представител. Трудно може да се поддържа, че тази проверка има функцията да бъде своеобразен „филтър“ срещу неоснователни оплаквания – нищо не пречи на адвоката, който намира правата си за застегнати, да потърси защита и самостоятелно – чл. 30, ал.2 ЗА. Не може еднозначно да се твърди и че тази функция на адвокатския съвет единствено изпълнява задължението му по чл. 89, т. 5 ЗА – да защитава професионалните права, честта и достойнството на адвокатите. Обстоятелството, че адвокатският съвет може служебно да защитава честта и достойнството на един адвокат, без адвокатът да го е поискал, разширява твърде много възможностите на съвета да проверява магистрати, без да е налице легитимна цел, която да бъде постигната по този начин.

Обстоятелството, че така създаденият орган за проверка има неясен правен статут, но събира данни с правно значение, има право да изисква обяснения от лица, включително и от състава на съдебната власт и фактът, че въз основа на доклада му адвокатският съвет може да прави предложения за дисциплинарни наказания на магистрати за засегнати права на негови членове, дори и без това да е поискано от засегнатия

175
адвокат, водят до противоречие с гаранциите за независимост на съдебната власт, изисквани от чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Накрая, фактът, че ЗА създава възможност адвокатският съвет да прави предложение до ВСС за търсене на дисциплинарна отговорност на магистрат, което задължително да бъде разгледано, и то въз основа на самостоятелно извършена проверка, може да създаде зависимост на магистратите от органи на адвокатурата. Предложението на адвокатския съвет е резултат на уредена в закон процедура и не може да бъде приравнено по правни последици на лично подаден сигнал от онзи адвокат, който прецени, че правата му са били накърнени. Именно затова ЗА и ЗСВ използват думата „предложение“ с еднакво съдържание, когато става дума за дисциплинарна отговорност на магистрат.

Разширяването на кръга от лица, които могат да внасят предложения във ВСС за търсене на дисциплинарна отговорност, като в него се включат и адвокатските съвети, при това за нарушения на права на техни членове, създава предпоставки за недопустим натиск върху магистратите. Разбира се, всеки адвокат, който намира, че неговите законови права са били нарушени има правото да се обърне към някой от органите, които са компетентни да внесат предложение във ВСС или към Инспектората към ВСС.

Не може да бъде пренебрегнат и фактът, че оспорената уредба е приета преди последните изменения на чл. 132а от Конституцията и създаването на новата ал. 6, с която Инспекторатът към ВСС е определен като орган за проверка на магистратите. Конституцията изрично предвижда, че като извършва проверките си, Инспекторатът не може да засяга независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.

Изложените съображения обуславят извода за противоречие на оспорените разпоредби и с чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Конституцията определя правната рамка, в която законът може да регламентира организацията и реда за дейност на адвокатурата.

176

Конституционното овластяване изисква законът да даде такава правна уредба на адвокатурата, която да осигури нейната свобода, независимост и самоуправление и да ѝ предостави възможност ефективно да подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси. Възможността адвокатурата да установява наличието на виновно поведение на съдебни, разследващи и административни органи за нарушаване на права на нейни членове, дори и без те да желаят това, не се отнася до нито една гаранция, която законът трябва да даде на адвокатурата, за да бъде изпълнен чл. 134, ал. 1 от Конституцията. Оспорените разпоредби не се отнасят до организацията и дейността на адвокатурата, нито осигуряват по-висока защита на правата и интересите на гражданите и юридическите лица. Те не са насочени към самата самоуправляващата се адвокатура, а на практика ѝ предоставят властнически правомощия за контрол върху държавни органи и за конституционно недопустим натиск върху тях. Конституционният съд намира, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 134, ал. 2 от Конституцията, защото надхвърлят обхвата на конституционното възлагане.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, Конституционният съд

РЕШИ

Установява противоконституционност на чл. 29, ал. 2, ал. 3 и ал. 4, както и на чл. 30, ал. 1 от Закона за адвокатурата /обн . ДВ бр. 55 от 2004 г., посл. изм. ДВ бр. 97 от 2012 г./.

Председател: Борис Велчев /

147

Членове: Данка Цанкова //

Гроздан Илиев

Стефка Стоева

Мариана Карагьозова-Финкова

Румен Ненков

Константин Пейчев

Кети Маркова

Филип Димитров

Георги Ангелов

Таня Райковска

Анастас Анастасов