

СТАНОВИЩЕ НА АСОЦИАЦИЯТА НА БЪЛГАРСКИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ СЪДИИ

по конституционно дело № 10/2015г. на Конституционния съд на Република България, образувано по искане на Президента на Република България, за установяване на противоконституционност на чл.29, ал.2, ал.3 и ал.4 и на чл.30 от Закона за адвокатурата.

Уважаеми Конституционни съдии,

Постъпилото искане е направено от Главния прокурор на Република България, съгласно изискването на чл. 150, ал. 1 от КРБ, отговаря на изискванията по чл. 17 от ЗКС и чл. 18 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) и при липса на отрицателните предпоставки по чл. 21, ал.5 от ЗКС, поради което на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията следва да бъде разгледано по същество.

Вносителят – Главния прокурор на Република България твърди, че разпоредбите на чл.29, ал.2, ал.3 и ал.4 и на чл. 30 от ЗАДв. противоречат на принципа на правовата държава, установен с чл.4 от Конституцията, принципа на върховенството и непосредственото действия на основният закон, установени с чл.5, ал.1 и ал.2 от КРБ, принципа на независимост на съдебната власт установен с чл.117, ал.2 от КРБ, поради което иска същите да бъдат обявени за противоконституционни.

1.Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 29, ал.2, ал.3 и ал.4 и на чл.30 от Закона за адвокатурата поради противоречие с принципа на правовата държава, установен с чл.4 от Конституцията на Република България

Съгласно чл.29, ал.2 от ЗАДв. „Ако на адвокат или адвокат от Европейския съюз при или по повод упражняване на професията не е оказано дължимото уважение и съдействие, адвокатският съвет по негово искане или по свой почин оправомощава един от членовете на колегията да извърши проверка по случая заедно с представител на съда, органа на досъдебното производство, административния орган или служба”.

По силата на чл.29, ал.3 от Закона за адвокатурата „Адвокатският съвет уведомява писмено ръководителя на съда, на органа на досъдебното

производство, на административния орган или служба за случая и за определяне на представител, който да участва в проверката. Ръководителят е длъжен в 7-дневен срок да посочи представител”.

Атакуваната от Главния прокурор разпоредба на чл.29,ал.4 от Закона за адвокатурата гласи,че „Ако в срока по ал. 3 не е определен представител, адвокатският съвет извършва проверка само чрез своя представител.”

Съгласно чл.30 ал.1 от Закона за адвокатурата, „Въз основа на доклада от проверката адвокатският съвет, ако прецени, че е налице виновно поведение, прави предложение за образуване на дисциплинарно производство срещу съдията, прокурора, следователя, разследващия полицаи, разследващия митнически инспектор или за налагане на дисциплинарно наказание на длъжностното лице от ръководителя на административния орган или служба.”

От своя страна, текста на чл.4,ал.1 от Основния закон гласи,че „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната”.Посочената разпоредба закрепва в най-висш нормативен порядък върховенството на закона и непосредственото действие на Конституцията.

Действително, както подчертава вносителят, съгласно чл.134 от КРБ, мисията на адвокатурата е да подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техни законни права и интереси.

От своя страна, съдебната власт е призвана да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Съдебната власт е независима, като при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона./арг. чл.117 ал.1 и ал.2 от КРБ/.

Дотук посочените текстове на Върховния закон ясно разграничават самостоятелността и независимостта на съдебната власт,призвана да защитава законните права и интереси на гражданите и самостоятелността и независимостта на адвокатурата с цел подпомагане гражданите и юридическите лица при защита на техните законни права и интереси. Факта, че съгласно ал.2 на чл.134 КРБ, организацията и реда на дейността на адвокатурата се уреждат със закон, не може да промени конституционно поставените рамки на съществуване и функциониране на адвокатурата,а само нейната организация.

Атакуваните норми не представляват израз на организацията и реда по който функционира адвокатурата.Атакуваните разпоредби не представляват и израз на дейността по подпомагане гражданите и юридическите лица за защита на техните права и интереси,нито са процесуален способ за реализиране защитата на посочените правни субекти. Наместо това се предвижда ново,самостоятелно контролно-дисциплинарно по своят характер правомощие,като на адвокатурата се

придават правомощия сходни с тези на един класически административно-наказващ орган, а именно - самосезиране, пълна проверка, квалифициране деянието и предложение за налагане на наказание. Факта, че все още закона не е разписал на адвокатурата да налага наказания на магистратите, не променя противоконституционната същност и характер на така разписаните правомощия.

Текста на чл.134,ал.2 от КРБ е достатъчно ясен и безпрекословен-същият позволява на ниво закон да се допуска уредба единствено с организационен характер и всякакви правомощия отиващи отвъд защитата правата и интересите на гражданите и юридическите лица следва да се считат противоконституционни. Поради това считаме, че като предвиждат правомощия с контролен характер по отношение на магистратската дейност, атакуваните разпоредби излизат извън конституционната рамка на чл.134 от Върховния закон, и са в негово нарушение, както и с принципа за правовата държава, прогласен в чл.4,ал.1 от Основния закон.

На второ място считаме, че с конкретните законови норми се нарушава независимостта на съдебната власт, като се поставя дейността на всеки магистрат в дисциплинарно-контролна зависимост от адвокатурата.

В своята дейност съдът следва да е еднакво отдалечен от страните в процеса за да може обективно и безпристрастно да изпълнява задълженията си и да съблюдава за спазването на закона и справедливостта. По същият начин, прокурора в наказателният процес следва да събира наред с доказателствата за виновност и такива за невинност на извършителя на деянието.

Атакуваните текстове от закона поставят както съда, така и отделните магистрати и разследващи полицаи в непосредствена дисциплинарно-контролна зависимост от адвокатурата. Посочените законови разпоредби създават предпоставка за осъществяване на недопустим натиск върху изброените магистратите, с което се нарушава основното конституционно изискване за независимост на магистрата при изпълнение на служебните му задължения. Макар закона да извежда като основание за образуване на дисциплинарно-санкционна проверка - неоказване "дължимото уважение" /арг.чл.29 ал.2 ЗАДв./, от значение е факта, че адвокатурата сама прави преценка за начина по който да се тълкува и прилага понятието „дължимо уважение”, с произтичащи от това негативни последици спрямо магистратите и разследващите полицаи.

В своето Решение № 3 от 7.03.1998 г. по конст. д. № 1/98 г. Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че „Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията, съдебната власт е независима, като при осъществяване на своите функции съдиите, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Зависимостта на дейността им от административно дадени преценки от други органи е нарушение на тази категорична конституционна норма”. Този извод от решението на

Конституционния съд сам по себе си позволява да се заключи, че като поставя дисциплинарната отговорност на магистратите в зависимост от преценката и квалификацията за „виновност” на адвокатурата, атакуваните разпоредби са в нарушение на категоричната конституционна норма на чл.117, ал.2 КРБ.

Предвиждайки дисциплинарно-контролни правомощия на адвокатурата по отношение на магистратите, ЗАдв. от една страна дублира правомощията на ВСС, нарушавайки изискването за независимост на съдебната власт, като позволява пряка намеса на орган извън системата на съдебната власт в дейността и професионалният профил на всеки магистрат.

В свое Решение № 11 от 14.11.2002 г. по конст. д. № 18/2002 г., КС ясно посочва, че нормата на чл.117, ал.2 от КРБ гарантира независимостта на физическите лица, участващи в правораздаването, когато осъществяват своите функции. Независимостта на тези лица е обсъждана и пояснена в редица решения на Конституционния съд сред които (Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г. - ДВ, бр. 36 от 1993 г.; Решение № 3 от 1998 г. по к.д. № 1 от 1998 г. - ДВ, бр. 29 от 1998 г.; Решение № 11 от 1998 г. по к.д. № 10 от 1998 г. - ДВ, бр. 52 от 1998 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. - ДВ, бр. 6 от 1999 г.). КС ясно подчертава, че в системата от правни гаранции за защита правата и законните интереси на гражданите съдебните са най-висши, защото съдът в своята дейност е независим и е подчинен само на закона - чл. 117, ал. 2 от Основния закон./ Решение № 11 от 30.IV.1998 г. на КС на РБ по конст. д. № 10/98/ Всяка възможна форма на създаване на зависимост, намеса или каквато и да било форма на натиск и участие в дейността на магистрата се определя от Конституционния съд като противоконституциона. Конституцията ясно определя кой орган, в каква хипотеза може и следва да бъде коректив и гарант, в т.ч. и дисциплинарно-наказващ такъв, за правилното и ефикасно функциониране на системата.

С конкретните законови разпоредби се дава възможност на адвокатурата пряко да участва и влияе върху всеки отделен магистрат, чрез образуване на дисциплинарно производство и извършване на проверки. По този начин се създават предпоставки за натиск и принуда върху дейността на магистратите от страна на адвокатурата, и в частност - от всеки отделен адвокат. Практически всеки магистрат, ангажиран в рамките на своята компетентност с даден правен спор се поставя в условията на зависимост от страна на адвоката представляващ някоя от страните в спора. Подобна форма на намеса именно в правораздавателната дейност считаме за противоречаща на чл.117 ал.2 от КРБ.

2.Относно искането за установяване на противоконституционност на чл.29, ал.2, ал.3 и ал.4 и на чл.30 от

Закона за адвокатурата поради противоречие с принципа на върховенство и непосредствено действие на Основния закон, установени с чл.5,ал.1 и ал.2 от Конституцията на Република България.

В своето искане вносителят твърди, че процесните норми на ЗАДв. противоречат на принципа на върховенство и непосредствено действие на Основния закон поради факта, че предвидените основания за упражняване и същността на правомощията на адвокатският съвет/нравствено-етични и такива, свързани с неизпълнение на служебни задължения/ се припокриват с конституционно възложените правомощия на ВСС.

Подкрепяме изложените в искането съображения, за противоконституционност, но считаме, че тя е следствие от противоречието на законовите разпоредби с принципите на правна сигурност и правова държава, произтичащи от непосредственото действие на Основният закон и неговото върховенство.

В изложението до тук бяха посочени съображения за създаването на правомощия на органите на адвокатурата /в частност – адвокатския съвет/, каквито по Конституция упражнява ВСС и създаденият към него Инспекторат. Разпоредбите на чл.130,ал.6, т.2 вр. чл.133 от КРБ възлагат правомощия по установяване предпоставките и реализиране отговорността на магистратите да се осъществява от ВСС. Това налага два извода:

На първо място –доразвиване на конкретната уредба може да става единствено и само с понастоящем действащият устройствен закон - Закона за съдебната власт. И това следва ясно и от конституционните разпоредби на чл.130а, ал.2, т.8,,ал.5 т.6,чл.132а, ал.10 и чл.133 на Конституцията.

На второ място - съдебната власт е една от трите форми на държавна власт. Държавната власт не може и не следва да бъде безконтролна. В този смисъл именно са и предвидените механизми за контрол и проверка по отношение на дейността на магистратите осъществявани от ВСС и действащ към него Инспекторат. Нещо повече – бидейки висш орган на съдебната власт ВСС упражнява държавно-властнически правомощия, разписани в конституцията. В това число и като пряко произтичащо от разпоредбите на конституцията правомощие по реализиране на дисциплинарна отговорност и осъществяване на контрол над дейността на магистратите.

Това позволява да се заключи, че с атакуваните законови разпоредби се предвижда създаване на държавно-властническо правомощие по отношение на магистратите, в полза на адвокатурата, която противно на това представлява свободна професионална организация, ползваща свободата на саморегулация в конституционно и законово предвидените параметри. А нейните органи- адвокатските колегии са юридически лица съставени от частноправни субекти. Създаването на държавно-властнически правомощия в полза на частноправен субект /адвокатурата и

адвокатските съвети/, само по себе си налага категоричното класифициране на процесните норми като противоконституционни.

Като продължение - безспорно, демократичното общество познава и признава гражданския механизъм за контрол. Институционализирането на гражданският механизъм за контрол обаче, лишава същият от гражданският му характер и го превръща в публично-правен. Адвокатурата не може, не следва и не представлява публично-правен субект. Нейните органи/в частност-адвокатският съвет/ нямат публично-правен характер. Безспорно адвокатурата има право на мнения, предложение, инициативи и всякакви друга форми на общественно-социална ангажираност в ефикасното функциониране на институциите по принцип или с по конкретен казус. Посочените законови разпоредби обаче институционализират адвокатурата в ранг на публично-правен орган, с оглед контролно-дисциплинарните и правомощия по отношение на дейността на съдебната власт. С което освен пряко нарушение на изискването на чл.117,ал.2, във връзка с чл.4 от КРБ е налице и нарушение на конституционният принцип на разделение, самостоятелност и независимост на властите.

В обобщение, принципа на правовата държава и върховенство на закона, ясно постановили разделението на властите, реда и начина на упражняване на контрол и реализиране на отговорност за нарушение на етични правила и служебните задължения на лицата упражняващи държавно-властнически правомощия, не позволяват вменяване на дисциплинарно-контролни правомощия в полза на ръководен орган на юридическо лице- частноправен субект/каквито са адвокатските съвети на адвокатските колегии/ по отношение на публично-правен орган упражняващ държавно-властнически функции. Поставянето на публично-правен субект в зависимост от преценката и дискрецията на частно-правен субект би довело до цялостна диспропорция във функционирането на публично-правните органи.

По изложените съображения, Асоциацията на българските административни съдии счита, че разпоредбите на чл.29, ал.2, ал.3 и ал.4 и на чл.30 от Закона за адвокатурата са противоконституционни, а искането на Главния прокурор е основателно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС НА АБАС:

/Б.Магдалинчев/

