



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

---

**ДО**

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 10 ОТ 2015 Г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,**  
**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ**  
**СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 19 януари 2016 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 10 от 2015 г., образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 29, ал. 2, 3 и 4 и чл. 30, ал. 1 от Закона за адвокатурата поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1 и 2 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Атакуваните текстове се отнасят до правата на адвоката и адвокатата от Европейския съюз, с които се създава възможност да се реализира проверка на дейността на магистратите, разследващите органи и административните органи във връзка с неоказване на дължимо уважение и съдействие на адвоката.

Главният прокурор твърди, че тези текстове противоречат на принципите на правовата държава, върховенството на закона и независимостта на съдебната власт и са в нарушение с уредените в

устройствените закони правила за реализиране на дисциплинарна отговорност на магистратите и разследващите и административните органи, когато са налице претендираните нарушения.

Въз основа на предоставената ни с определението на Конституционния съд от 19 януари 2016 г. възможност изразяваме следното становище:

### **1. Общи бележки**

Законът за адвокатурата (ЗА) е приет през 2004 г. и е обнародван в „Държавен вестник“, бр. 55 от 2004 г. Първоначалният текст на чл. 29 приравнява адвоката на съдията по отношение на дължимото му уважение и съдействие (ал. 1). Атакуваните разпоредби на чл. 29 (ал. 2, 3 и 4) са в редакцията им от 2004 г. с изключение на едно допълнение в ал. 2 относно приложимостта на нормата и относно адвокати от Европейския съюз. Разпоредбата на чл. 30, ал. 1 също е в редакцията си от 2004 г., като с измененията на ЗА през 2008 г. „дознател“ е заменено с „разследващ полицаи“ (ДВ, бр. 69 от 2008 г.), през 2011 г. е добавено „разследващ митнически инспектор“ (ДВ, бр. 82 от 2011 г.), а през 2012 г. е допълнена ал. 2 също относно приложимостта на нормата и относно адвокати от Европейския съюз (ДВ, бр. 97 от 2012 г.).

С Решение № 316 на Министерския съвет от 2012 г. е одобрен проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата, в който с § 11 и 12 е направено само допълнението в чл. 29, ал. 1 и 2 и чл. 30, ал. 2 след думата „адвокатът“ да се добави „и адвокатът от Европейския съюз“. Съгласно мотивите на законопроекта с него се цели окончателното преодоляване на несъответствията между ЗА и правото на Европейския съюз.

Съгласно чл. 6, ал. 1 от Директива 98/5/ЕО „Независимо от правилата на професионалната етика, на които се подчинява в своята държава – членка по произход, адвокат, който практикува под професионалното звание по произход, спазва същите правила на професионалната етика като адвокатите, които практикуват под професионалното звание в приемащата държава членка, по отношение на всички дейности, които той упражнява на нейна територия“. Тази разпоредба се отнася по-скоро за спазването на адвокатската професионална етика, а не за етичното отношение към адвокатите, но с оглед на цялостното съдържание на Директивата, както и на Директива 77/249/ЕИО нормите относно адвокатите по националното законодателство се отнасят и за адвокатите от ЕС, включително в този аспект. Споделяйки това разбиране Министерският съвет е приел цитираните по-горе изменения и допълнения с решението си от

2012 г., те са одобрени от Народното събрание и законът е обнародван и е влязъл в сила.

От това би могло да се направи извод, че тези норми за повече от десетилетие са действали и не са се приемали за неконституционносъобразни и че с разширяване на тяхното приложно поле и за адвокати от Европейския съюз през 2012 г. Министерският съвет е одобрил прилагането им.

Наред с това изразяваме становище и по изложените в искането на главния прокурор аргументи.

## **2. По отношение на противоречието с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията)**

Понятието за правова държава има конкретни измерения в конституционноправната наука. Приема се, че върховенството на закона е един от основополагащите принципи, залегнали в конституциите на държавите – членки на ЕС и на Съвета на Европа. Той се възприема като синоним на понятието „правова държава“, макар че според някои автори последното е по-широко и включва и върховенството на правото и на правосъдието.

В съвременното законодателство на ЕС се въвежда понятие за принципи на правовата държава. Те се споменават за пръв път в преамбюла на Договора от Маастрихт през 1992 г. В член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) принципите на правовата държава са посочени сред ценностите, на които се основава Съюзът, наред със зачитането на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството и правата на човека. Упоменати са и в преамбюла към ДЕС и към Хартата на основните права на Европейския съюз. Венецианската комисия в доклад, публикуван през 2011 г., определя правовата държава като „основен и общ европейски стандарт, който насочва и ограничава упражняването на демократични правомощия“ и като „елемент, присъщ на всяко демократично общество“, който „изисква всеки да бъде третиран от всички вземащи решения с достойнство, равнопоставеност и рационалност, и в съответствие със закона...“

Действащата Конституция на Република България от 1991 г. в чл. 4, ал. 1 постановява: „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“. Следователно конституционният законодател на първо място изисква управление в съответствие с установения в нормативните актове ред.

От тази гледна точка постановеното в Закона за адвокатурата е също част от общия правен ред в страната и следва да бъде спазвано от всички – както от гражданите, така и от държавните органи на трите власти, съответно и служителите в техните администрации. За нарушенията във

връзка с изпълнение на служебните задължения е предвидена както наказателна отговорност, така и дисциплинарна отговорност по съответните устройствени закони.

Трябва да се има предвид, че в процесуалните закони точно са определени правата и задълженията на всички участващи в съответните производства лица, включително и на адвокатите. Неспазването на тези разпоредби дава възможност за атакуване по съответния ред на извършените процесуални действия. Следователно в цитираните в искането на главния прокурор разпоредби от ЗА става въпрос за други действия, излизащи извън тези процедурни правила. Те се намират на професионално-етично ниво – както свързаните с уважението, така и с оказването на съдействие; макар и то да не е задължително определено в процесуалния закон.

От редакцията на разпоредбата може да се направи извод, че става въпрос за кумулативно изискване: да са налице и двете действия - неуважение и липса на съдействие, след което да се реализират предвидените в ЗА проверки. При всички случаи става въпрос не толкова за накърняване на личното достойнство и престиж на адвоката, а за затрудняване на неговите професионални действия, съответно изпълнението на задълженията му по защита на интересите на неговите довереници – физически и юридически лица.

Според теорията при правовата държава основна задача на правото е да определи обема от правомощия на държавата, които да се сведат до гарантиране на човешката безопасност, неприкосновеност и достойнство. Уважението към гражданите, съответно и към техните процесуални представители – адвокатите, е неизменна част именно от концепцията за правовата държава. Наред с това се поставя и въпросът за уважението към лицата, които упражняват функции на държавни органи, и от тази гледна точка приравняването на адвокатите и съдиите на етично ниво е напълно аргументирано.

В нормативните актове терминът „уважение” се използва рядко, предимно във връзка с особено отношение към определени длъжности или занятия. Така например според чл. 18 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност „На нотариуса се дължи съдействие и уважение при изпълнение на неговите функции”. В клетвата по чл. 13, ал. 3 от Закона за частните съдебни изпълнители се съдържа текст, според който те следва да бъдат достойни „за необходимите за професията доверие и уважение”. В чл. 40, ал. 5 от Закона за народната просвета е предвидено, че „на учителите се дължи почит и уважение от учениците, административните органи и обществеността. Накърняването на достойнството и авторитета на учителите е недопустимо”.

По-различен смисъл се влага в термина „уважение“ в други нормативни актове. Според чл. 37, изречение второ от Конституцията „Държавата съдейства за поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различните вероизповедания, както и между вярващи и невярващи“. Според чл. 17, ал. 1, т. 1 от ДОПК „Задължените лица имат право на уважение към честта и достойнството им при осъществяване на процесуалните действия по този кодекс“. В чл. 2, т. 7 от Семейния кодекс един от основните принципи на семейното право е „уважение, грижа и подкрепа между членовете на семейството“ и др.

Терминът е често срещан с утвърдените като нормативни актове на различни колегии, професионални организации и сдружения етични кодекси. Така в т. 13, буква „в“ от Етичния кодекс за поведение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи, приет със Заповед № 8121з-348 от 25.07.2014 г. (ДВ, бр. 67 от 2014 г.), е определено, че тези служители са длъжни да проявяват уважение и зачитане достойнството и правата на гражданите, а в т. 21 – уважение към всички членове на обществото при осъществяване на своята служба.

От направения преглед може да се направи извод, че този термин е използван в правните норми с етичното му съдържание, но пряко свързан със спазването на определено поведение спрямо дадени длъжностни лица и определени професии, както и на всички лица в общ социален план. Следователно употребата му в Закона за адвокатурата в никакъв случай не е в нарушение, а по-скоро е в съответствие с принципите на правовата държава, които изискват не само спазването на законите и подзаконовите актове, но и съответното поведение, свързано с отстояването на законността в държавата.

В процесуалните (чл. 205, 333, 358 от ГПК, чл. 9, 28, 36, 271 от АПК, чл. 13, 42, 64, 99, 115, 142ф, 143к, 227 от ДОПК, чл. 83, 204, 218, 404, 476 от НПК) и в много други закони (чл. 16 от Валутния закон, чл. 46 от Закона за администрацията, чл. 22 и 46 от Закона за държавния служител, чл. 4, 68, 70 от ЗМВР, чл. 22, 114, 185 и 186 от ИК, чл. 100 и 107 от Кодекса за застраховането, чл. 46 от КТ и разпоредби в повече от 50 други закони), както и в голям брой подзаконови актове се съдържат множество норми за съдействие както на съответни органи при и по повод на осъществяване на службата им, така и на граждани и юридически лица, съответно и на техните представители при и по повод на осъществяване на техни права. Задължението за съдействие и служебното начало са също свързани с точното прилагане на нормативните актове, съответно с осъществяването на върховенството на правото и принципите на правовата държава. По аналогичен на ЗА начин в чл. 22 от Закона за държавния служител е предвидено, че „държавният служител е

длъжен активно да подпомага и да съдейства на органите на държавната власт при осъществяване на техните правомощия”. Според чл. 431, ал. 2 от ГПК „държавните учреждения, общините, организациите и гражданите са длъжни да оказват съдействие на съдебния изпълнител. При поискване полицейските органи са длъжни да оказат съдействие на съдебния изпълнител при възпрепятстване на изпълнението на неговите функции”. В чл. 9, ал. 4 от АПК относно служебното начало е предвидено, че „административният орган и съдът осъществяват процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса - предмет на производството, включително със споразумение”. Подобни разпоредби се съдържат и в другите нормативни актове.

Всички норми, свързани с определяне на дължимо съдействие, имат императивен характер и следователно трябва да се спазват, а при неспазване да се търси отговорност. В чл. 275 от НК е предвидена наказателна отговорност за всеки, който, като е длъжен по закон да даде съдействие на орган на властта, на частен съдебен изпълнител или на помощник-частен съдебен изпълнител и не стори това, след като е надлежно поканен.

В законите са предвидени съответни мерки за реализиране на дисциплинарна отговорност (относими в случая са чл. 307-328 от ЗСВ, чл. 89-100 от ЗДС, чл. 194-215а от ЗМВР), както и налагане на глоби (например чл. 273 от ДОПК за неоказване на съдействие на орган по приходите или публичен изпълнител или възпрепятстване упражняването на правомощията им) и т.под. Уредени са и органите, които извършват проверки за изпълнение на служебните задължения и налагане на дисциплинарните наказания.

В искането на главния прокурор се твърди, че уредената в чл. 29, ал. 2 от ЗА „проверка на случая” по същество е вмешателство в работата на съда или орган на досъдебно производство по повод на неговата професионална дейност, което единствено е от компетентността на органите с инспекционни функции. Но нормата на чл. 29 се отнася не само за професионалните действия на адвокатите пред съда и органите на досъдебното производство, а и пред всички други органи и администрации. Следователно аргументите, свързани с натоварване на административните ръководители в съдебната власт, пренебрегване на Инспектората към ВСС и др. са само за една част от хипотезите, предвидени в чл. 29 и 30 на ЗА. Не би могло да се претендира частична противоконституционност на тези норми, още повече, че уредбата на дисциплинарната отговорност и типизирана както за органите на съдебната, така и на изпълнителната власт.

Не може да бъде споделен и аргументът, че с визираната по ЗА проверка се създава дуализъм при реализирането на дисциплинарната отговорност. Става въпрос само за установяване на фактите и сезиране на органите по дисциплинарното производство. След като в чл. 132а, ал. 7 е допуснато това да става и от граждани, не би следвало да е недопустимо и за техните процесуални представители – адвокатите.

Ненужно се експонира като вмешателство в дейността на компетентните дисциплинарно-наказващи органи разпоредбата на чл. 30 от ЗА. В искането неточно се твърди, че адвокатският съвет няма право да преценява дали е налице виновно поведение, изразяващо се в неуважение и неоказване на съдействие на адвокат в резултат на извършената проверка. В случая в чл. 30 изрично е предвидено, че тази преценка е само за да бъде направено 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. То има значение на сезиране на съответните органи със случая, като в никакъв случай не изземва или подменя тяхната преценка на поведението и вината на съответния магистрат или длъжностно лице.

Не е налице и някакъв паралелен път на реализиране на дисциплинарната отговорност. В искането на главния прокурор се признава, че „не може да се определи еднозначно правната стойност на доклада от проверката“. При комплексното тълкуване на чл. 29 и 30 от ЗА с нормите относно дисциплинарната отговорност на магистратите и другите държавни служители обаче става ясно, че стойността и на доклада, и на предложението, в което са включени резултатите от него, имат значение само за сезиране на компетентния орган да осъществи изцяло по предвидения от закона ред дисциплинарното производство без никакво пряко вмешателство в него. Този орган е напълно свободен да направи своя проверка, да приеме или да отхвърли представените аргументи, дори и ако в проверката по ЗА е участвал представител на съответния административен ръководител на съд или на администрация.

Твърденията за затрудняване на работата на административните ръководители в съдебната власт с назначаване на представители за проверката, съответно оказване на съдействие за осъществяването ѝ, също не могат да се споделят. След като административният ръководител може сам да инициира проверка, в духа на сътрудничеството за изясняване на случая е да може и да определи представител за съвместна проверка заедно с представителя на адвокатската колегия. Не е изолиран случай с други закони да се възлагат допълнителни функции на органи на власт. В случая функциите

на съдебните органи, определени в Конституцията и ЗСВ, са основните и специфично свързаните с тяхната дейност. Но задълженията по чл. 29, ал. 3 от ЗА не излизат извън тези предели и не би следвало да затруднят адресатите на нормата. Прилагайки принципа на правовата държава, всеки един от тях е длъжен да следи и за спазване както на разпоредбите на закона (в случая изискването на чл. 29, ал. 1 от ЗА относно уважението към адвокатите, приравнено на това на съдиите), така и на етичните правила и добросъвестността при изпълнение на служебните функции, които могат да уронят престижа на институцията. Не случайно една от предпоставките за носене на дисциплинарна отговорност е уронването на престижа на съответната професионална дейност, което е свързано с грубо и нетолерантно отношение към физически лица, техни представители или други длъжностни лица (липсата на съответното уважение), но също и неизпълнението на нормативните задължения за съдействие.

### **3. По отношение на принципа за върховенството и непосредственото действие на Конституцията (чл. 5, ал. 1 от Конституцията)**

В искането на главния прокурор се твърди, че отговорността за неизпълнение на служебните задължения на магистратите се осъществява от специално определените в Конституцията и законите органи. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет по чл. 132а от Конституцията има правомощия, установени в ал. 6 – „извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите”.

Според искането при това стриктно определяне на неговите функции предвидените по чл. 29 от ЗА нарушения – неоказване на уважение и съдействие, не се вписват в тази компетентност. Но те биха могли да се приемат като уронване на престижа на съдебната власт, макар че действията, които се включват в това понятие, са много и трудно могат да се изброят или определят, а всичко зависи от конкретната ситуация и преценка.

Следователно в ЗА макар и да изглежда, че е предвиден самостоятелен механизъм за установяване на този вид нарушения, санкционирането им не излиза извън общия ред, предвиден в ЗСВ. От тази гледна точка това би могло да е по-скоро в помощ, отколкото пречка за изпълнение на контролните правомощия на Инспектората.

Освен това в чл. 132а, ал. 7 от Конституцията е предвидено, че инспекторатът действа служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи. В случая не е включено сезиране от страна на адвокатите, но те не действат самостоятелно и от свое име, а като представители на своите довереници – граждани и юридически лица.

Същото се отнася и за държавните служители, с които контактуват адвокатите при изпълнение на техните служебни задължения – разследващ полицай, разследващ митнически инспектор и други държавни служители. Отказът на съдействие в съчетание с неетично поведение и различни прояви на неуважение могат да се квалифицират като неизпълнение на техните служебни задължения и да обосноват реализирането на дисциплинарната отговорност по специалните закони, като иницираната по ЗА проверка има значение само на сезиране. По този въпрос обаче няма никакви конституционни разпоредби, които да обосноват искането за противоконституционност, направено от главния прокурор.

Не може да се сподели и виждането, че нормите на чл. 29 и 30 от ЗА са извън делегацията на чл. 134, ал. 2 от Конституцията. Законът за адвокатурата урежда не само организацията, но и дейността на адвокатурата, а част от тази дейност е свързана с процесуалното представителство, което може да е затруднено от неочакването на съдействие и различни прояви на неуважение и незачитане на правата на адвоката.

#### **4. По отношение на принципа за независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията)**

Внесеното от главния прокурор искане за обявяване на противоконституционност на разпоредби от ЗА е основано главно на твърдението за необосновано вмешателство в дейността на съдебната власт, с което се накърнява нейната независимост. В чл. 28, ал. 2-4 и чл. 30 съвсем не се съдържат властнически правомощия или контролни функции спрямо магистрати, тъй като значението на извършваните проверки е свързано само със сезиране на компетентните органи, но не и с реализиране на някаква отговорност. Неоснователни са твърденията за нерегламентиран взаимен контрол и възпиране на действия на магистратите чрез действията на адвокатските съвети и техните представители, тъй като те не са основани дори на разширително тълкуване на разпоредбите на чл. 29 и 30 от ЗА.

Именно в искането, цитирайки решения на Конституционния съд (Решение № 8 от 2007 г. и Решение № 8 от 2005 г.), главният прокурор твърди, че „принципът на разделени на властите не изгражда непреодолима преграда между тях, а предполага взаимодействие и сътрудничество“. Именно в този аспект следва да се разглежда и предвидената по чл. 28 проверка в случаите на неуважение и неочакване на съдействие от страна на магистратите към адвокати. В рамките на такова сътрудничество следва да се възприеме организираното по инициатива на адвокатския съвет проучване на случая, тъй като смисълът на действията на всички предвидени в законите контролни органи е да не се допуска нарушение на законите, както и да се уронва престижа на съответната професия или държавен орган. Тези мерки са по-скоро свързани и с осъществяването на обществен контрол върху дейността на магистратите и държавните служители предвид нстатута на адвокатурата и на нейните съвети. Следователно „капсулирането“ на контрола само в инспектората и ВСС не може да се приеме като път към визираното в решенията на Конституционния съд взаимодействие и сътрудничество между държавните органи и между тях и обществото и неговите организации.

В заключение обръщаме внимание и на обстоятелството, че искането на главния прокурор е насочено към обявяване на противоконституционност на разпоредбите от ЗА само поради аргументи, свързани със съдебната власт, т.е. не се иска частично обявяване на противоконституционност, но не се коментират въобще аргументи, свързани с претендирано вмешателство в дейността на изпълнителната власт. От тази гледна точка Конституционният съд не може да приеме решение за частична отмяна, съответно заличаване на част от текстовете на ЗА и оставяне в сила на другата част относно проверките на действия на държавните служители.

С оглед на изложените аргументи считаме, че искането на главния прокурор на Република България до Конституционния съд е неоснователно и не следва да бъдат обявени за противоконституционни чл. 29, ал. 2, 3 и 4 и чл. 30, ал. 1 от Закона за адвокатурата поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1 и 2 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**