ЕВРОРАЙТС Асоциация за Европейска интеграция и права на човека

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Вх. № 77 К-2 10/15 г.
Дата 24.02.16 г.

# СТАНОВИЩЕ*

от

адв. Катина Бончева – управител и адв. Михаил Екимджиев,
председател на Управителния съвет и пълномощник на „Асоциация за Европейска интеграция и права на човека“,
сл.адрес: гр. Пловдив, ул. „Хан Кубрат“ № 2, ет.3, тел/факс: 032/26 40 97

по повод искането на главния прокурор
на Република България до Конституционния съд за обявяване за противоконституционни на разпоредби от Закона за адвокатурата (ЗА)

## I. Предмет на искането

1.1. Според главния прокурор на Република България (главния прокурор), чл.29, ал.2, 3 и 4 и чл.30, ал.1 от ЗА са противоконституционни, поради противоречие с основни конституционни начала – принципа на правовата държава, провъзгласен с разпоредбата на чл.4, ал.1 от Конституцията на Република България (КРБ), върховенството и непосредственото действие на основния закон (чл.5, ал.1 и ал.2) и принципа за независимост на съдебната власт (чл.117, ал.2 от КРБ).

* Атакуваните пред КС разпоредби от ЗА визират правомощия на Адвокатурата спрямо всички публични институции. Тъй като искането на главния прокурор фокусира върху тяхното несъответствие с конституционния статус на магистратите и на съдебните органи, настоящото становище е ограничено в същата рамка.

1.2. Основният логически и правен порок в тезата на господин Цацаров произтича от неточната и фрагментарна интерпретация на независимостта на съдебната система като самопородена и самоцелна обществена ценност, а не като средство за гарантиране на правото на защита по чл.56 от Конституцията и на върховенството на правото.

**II. Логическа и правна несъстоятелност на тезата на главния прокурор**

2.1. Опровергаването на тезата на главния прокурор предполага, преди всичко, анализ на юридическото съдържание, целта и предназначението на атакуваните разпоредби от ЗА, според които:

*Чл.29 ... (2) (Доп. - ДВ, бр. 97 от 2012 г.) 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.*

*(3) 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.*

*(4) Ако в срока по ал. 3 не е определен представител, адвокатският съвет извършва проверка само чрез своя представител.*

*Чл. 30. (1) (Изм. - ДВ, бр. 69 от 2008 г., доп. - ДВ, бр. 82 от 2011 г., в сила от 01.01.2012 г.) 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 полицай, разследващия митнически инспектор или за налагане на дисциплинарно наказание на длъжностното лице от ръководителя на административния орган или служба.*

2.2. Изходна точка за анализ на горните текстове е конституционният статус на Адвокатурата, като публична институция, а не само като съсловна организация. Той е конституционно закрепен в чл.134, ал.1 от Основния закон, според който "*Адвокатурата е свободна, независима и самоуправляваща се*". Според второто

изречение от същата разпоредба, *„Тя подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси“*. Интересна е и съпоставката между чл.117, ал.1 и чл.134, ал.1 от Конституцията. Според чл.117, ал.1:

***Чл.117*** *(1) Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.*

**** Относно легитимните цели на чл.29 и чл.30 от ЗА***

2.3. След като съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, а Адвокатурата подпомага гражданите в осъществяването на тази защита, следва да се приеме, че независимата Адвокатура, заедно със съдебните институции, участва в реализацията на основната правозащитна функция на държавата.

2.4. Пресечна точка на правозащитната дейност на съдебната власт и тази на Адвокатурата е чл.56 от Конституцията, според който:

***Чл. 56.*** *Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник.*

2.5. Изводът за необходимото и неизбежно взаимодействие между Адвокатурата и съдебната власт с особена сила важи при процесуалното представителство, като важен аспект на конституционно гарантираното право на защита (вж.чл.30, ал.4 във връзка с чл.56 от КРБ).

2.6. От горната перспектива конституционно прогласената независимост на съдебната власт и на Адвокатурата не е самоцелна. Тя, както и принципът за разделение на властите, на който се позовава главният прокурор, са условия и средства за върховенството на правото и за надеждна защита на правата на човека, като юридически и морален фундамент на правовата държава. И Адвокатурата, и съдебната власт са независими от другите еманации на държавата, защото понякога правото на защита и върховенството на правото влизат в колизии с конюнктурни държавни интереси, актове и политики. Независимостта на съдиите и адвокатите е условие правото на защита и върховенството на правото за бъдат ефективно отстоявани и осъществявани дори срещу държавата, когато общественият интерес налага това.

2.7. Ето защо дължимото, според чл.29, ал.1 от ЗА, уважение и съдействие на адвоката, е нормативна гаранция за пълноценно упражняване на правото за защита на

гражданите, визирано в чл.56 от Конституцията. Следователно, морално и юридически, то не се конфронтира с независимостта на съдебната власт, която преследва същата легитимна цел. Правата на човека и правото на тяхната защита, включително чрез адвокат, като обществени ценности, стоят по – високо в йерархията на конституционните норми от независимостта на съдебната власт, която, както беше отбелязано, е само средство за защита на тези ценности. Това личи и от системното им място в парадигмата на основния закон. До колизия между независимостта на магистратите и дължимото уважение на адвокатите, като гаранции за ефективност на правото на защита, би се стигнало само при злоупотреба с права, която е забранена от чл.57, ал.2 на КРБ.

2.8. От тази перспектива, поради тясното функционално взаимодействие между Адвокатурата и съдебната власт, при осъществяване на процесуалното право на защита, не би могло да се приеме, че правомощията на Адвокатурата по чл.29 – чл.30 от ЗА са недопустима и произволна намеса в независимостта на съдебната система. Ето защо нормативното съдържание на чл.29 и чл.30 от ЗА не нарушава визирания от главния прокурор правен стандарт от Решение № 8 на КС от 01.09.2005 г., по к.д. №7/2005 г., според което:

*„Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Същевременно, модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях. Става дума за функционално взаимодействие по основни за обществото проблеми, което нито заличава, нито преодолява принципа в името на неговия антипод – единството на властта. Взаимодействието и сътрудничеството, от една страна, и взаимният контрол и възпиране – от друга, не следва да водят обаче до обезличаване на която и да е от трите власти, до размиване на нейните собствени отговорности или до прехвърляне на специфични правомощия на други субекти“*

2.9. След като дължимото на адвоката уважение е средство за пълноценно упражняване на правото на защита на гражданите, то, както всяко материално право, има нужда от процедурни гаранции за ефективност. Точно такива гаранции са атакуваните от главния прокурор разпоредби от чл.29 и чл.30 на ЗА. Без подобни гаранции правото на адвоката на уважение и съдействие би било изпразнено от

нормативно съдържание и би имало чисто декларативно и пожелателно звучене. Това би обрекло на институционално обезличаване независимата Адвокатура, каквато възможност визира цитираният пасаж от решението на КС. Ето защо искането на главния прокурор за отпадане на процедурните гаранции за дължимото на адвокатите уважение и съдействие по същество е насочено срещу самото право по чл.29, ал.1 от ЗА.

2.10. Поради неразривната връзка между правото на защита и правото на адвокатска защита, които неслучайно са обединени в нормата на чл.56 от Конституцията, премахването на атакуваните от г-н Цацаров процедурни гаранции за уважение и съдействие на адвоката несъмнено би застрашило самата същност на конституционното право на защита. Това едва ли може да бъде легитимна цел на Прокуратурата в една правова държава. Ето защо искането на главния прокурор трябва да бъде отхвърлено от КС като върховен гарант за защита на конституционните ценности.

**** Относно необходимостта и пропорционалността на намесата в съдебната власт чрез упражняването на правомощията по чл.29 и чл.30 от ЗА***

2.11. Както беше посочено, атакуваните разпоредби от ЗА обслужват легитимна цел – надеждно осъществяване на конституционното право на защита. От друга страна те, като средство за постигане на тази цел, макар и в пренебрежима степен, засягат функционирането на съдебната система. Следователно ключов за казуса е въпросът дали намесата в дейността на съдебните органи е допустима и по – конкретно дали тя е съобразена с принципа за пропорционалност и за търсене на разумен баланс, при колизия между защитими от правото ценности.

2.12. Изискването за пропорционалност представлява своеобразна правозащитна „мяра", отразяваща баланса между обществената значимост на преследваната с намесата легитимна цел и спецификите на средствата за нейното постигане. От тази перспективата засягането на дейността на органите на съдебната власт от правомощията на Адвокатурата по чл.29 и чл.30 от ЗА не изглежда нито произволно, нито диспропорционално. В подкрепа на това становище моля да бъдат взети предвид следните аргументи:

А) Както беше посочено и независимостта на съдебната власт, и правомощията на Адвокатурата по чл.29 и чл.30 от ЗА, обслужват една и съща легитимна цел –

правото на защита на гражданите и върховенството на правото. Този извод доказва логическата и правна несъстоятелност на тезата на главния прокурор. Твърдяното противоречие би било налице само ако независимостта на съдебната система е самоцелна или преследва други цели, а не е средство за ефективна реализация на същите цели.

Б) След като независимостта на магистратите и дължимото по закон уважение на адвоката преследват една и съща легитимна цел, логично възниква въпросът дали правомощията на Адвокатурата по чл.29 и чл.30 от ЗА, като средство за постигане на тази цел, накърняват недопустимо независимостта на магистратите. Дори да се приеме, че упражняването на тези правомощия е в състояние да смути служебния комфорт на някои представители на съдебната власт, този комфорт не е конституционно защитена ценност, нито защитим аспект от тяхната независимост. Поради това той е непротивопоставим на пълноценното упражняване на правото на адвокатска защита, което се гарантира в частност и чрез атакуваните от главния прокурор разпоредби.

В) Правомощията на Адвокатурата по чл.29 и чл.30 от ЗА се изчерпват с възможността да се иска и да бъде извършена проверка в съответната институция, както и да бъде направено предложение за образуване на дисциплинарно производство срещу съответното длъжностно лице. Нито искането за проверка, нито предложението за образуване на дисциплинарно производство имат обвързващ характер за органите, от които зависи предприемането на тези действия. Техните откази не подлежат на обжалване. Няма и предвидени санкции при непредприемане на визираните в чл.29 и в чл.30 от ЗА действия от ръководителите на длъжностни лица, нарушили чл.29, ал.1 от ЗА. Правомощията на Адвокатурата de facto се свеждат до сигнализиране за недопустимо поведение на магистрати, в нарушение на чл.29, ал.1 от ЗА, и до представяне на необвързващо становище за нуждата от образуване на дисциплинарно производство.

Г) От гледна точка на значимостта на легитимната цел, която обслужва правото на защита, тези правомощия, бранещи дължимото уважение към адвоката, не са диспропорционални. Те не водят пряко до санкционни последици за представители на съдебната власт. За разлика от тях, процесуалните кодекси и ЗСВл съдържат множество разпоредби, позволяващи на съдии, а дори на прокурори и следователи, еднолично и пряко да налагат тежки санкции на адвокати (вж. чл.405, ал.1 от ЗСВл; чл.89 от ГПК; чл.266, ал.2 от НПК). Ако към тези норми се приложат аргументите от искането на

главния прокурор, би следвало да се приеме, че и те са противоконституционни, тъй като накърняват независимостта на Адвокатурата и правото на процесуална защита. Това, разбира се, не е така, но съпоставката доказва тезата, че е търсен и е намерен разумен нормативен баланс между правомощията на Адвокатурата и на съдебните органи при изпълнение на техните служебни функции.

**III. Допълнителни аргументи, опровергаващи тезите на главния прокурор**

3.1. В точка 2 от искането на главния прокурор е посочено, че:

*„Нормата на чл.29, ал.3 ЗА създава задължения за органите на съдебната власт, несвързани с техните функции и задачи по чл.119, 120, 127 и 128, изр.2 КРБ, които са детайлизирани със съответните устройствени и процесуални закони. Съгласно тази разпоредба, административният ръководител на орган на съдебната власт „е длъжен", след като получи уведомление от адвокатския съвет, в седемдневен срок да определи представител за участие в проверката заедно с член на адвокатската колегия. Подобно задължение е несъвместимо с позицията на административния ръководител като орган, който сам може да инициира дисциплинарно производство или да наложи дисциплинарно наказание. Затова въвеждането му не съответства на принципа на правовата държава и е конституционно нетърпимо".*

3.2. Тезата е доразвита е точка II от искането, според чието съдържание:

*„Съгласно чл.132а, ал.7 от КРБ Инспекторатът към ВСС действа служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи. Тази конституционна норма има непосредствено действие и дава право на широк кръг субекти да подадат сигнал до Инспектората към ВСС, но именно той остава основен орган за проверка на дейността на органите на съдебната власт. От своя страна ВСС е конституционно установеният орган по налагане на дисциплинарните наказания по чл.130, ал.6, т.2 КРБ. Реализирането на отговорността на съдиите, прокурорите и следователите, съгласно повелята на чл.133 КРБ се урежда със същия закон (ЗСВ), който регламентира и организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, статута на магистратите, условията и реда за тяхното назначаване и освобождаване от длъжност".*

3.3. Цитираните пасажи от искането на главния прокурор засягат тежката и болезнена тема за непоследователността и безпринципността на дисциплинарните наказания, налагани в българската съдебна система. Този общоизвестен факт, е констатиран, inter alia, и в последния доклад на Европейската комисия от 27 януари 2016 г. относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка. В подраздел „Качество и ефективност на съдебната система“, на стр.8 от доклада е посочено:

*„Дисциплинарните производства представляват друга област, в която нормите на натовареност може да са от полза, по – специално като средство за установяване на по – обективна основа за санкции в случаи на неспазване на процесуалните срокове*[1]*. При все това проблемите в тази област се коренят по – дълбоко, като общата нагласа сред магистратите е, че решенията на ВСС не са нито прозрачни, нито обективни. Това би могло да се преодолее чрез установяването на ясни стандарти за дисциплинарните производства и санкции, както и чрез по – системна комуникация, разясняваща как отделните решения са съобразени с общите стандарти. Липсата на ясни дисциплинарни стандарти е особено проблемна, когато дисциплинарните производства се отнасят до нарушения на етичния кодекс или до деяния, подкопаващи престижа на съдебната власт*[2]*, при които точният обхват на дисциплинарната отговорност е неясен. В такива случаи съществува риск от произволни решения, които се отразяват възпиращо на магистратите, публично вземащи отношение по легитимни цели“.*

3.4. Проявите на неуважение към адвоката и неоказване на дължимото му по закон съдействие обичайно кореспондират с етичните правила за упражняване на магистратските професии. Точно в тази насока, според Доклада, дисциплинарната практика на „специализираните органи“ е явно незадоволителна и крайно непоследователна. От тази перспектива възможността за иницииране на проверки и дисциплинарни производства от Адвокатурата може да се разглежда като общественополезен коректив и стимул за преодоляване на съществуващите системни и структурни пороци в дисциплинарната практика на съдебната власт.

---

[1] Много производства се отнасят до закъснения при извършването на задължителни процесуални действия. Често изтъкван аргумент за защита в такива случаи е наличието на сериозна натовареност.

[2] Това са дисциплинарни нарушения съгласно член 307 от Закона за съдебната власт.

3.5. Последният раздел от искането на главния прокурор до КС е озаглавен „противоречие с принципа за независимост на съдебната власт“. Освен изложените в точка II конкретни аргументи, опровергаващи тезата за противоречие между чл.29 и чл.30 от ЗА с принципа за независимост на магистратите, налице е и генерален конституционен аргумент, свързан с преекспонирането и предефинирането като самоцел на независимостта на съдебната система в България, без отчитане на специфичния смисъл и предназначение на тази независимост.

3.6. Принципът за разделение на властите и свързаната с него независимост на съдебната власт беше прогласен в новата българска Конституция (в сила от 13.07.1991 г.), като гаранция за върховенството на закона и за надеждна защита на правата на човека, при изграждането на демократичното общество и правовата държава.

3.7. Липсата на институционална традиция и манталитетните натоварвания от тоталитарния период обаче попречиха този принцип да бъде реализиран пълноценно, в съответствие с легитимните му цели и свързания с тях обществен интерес. Зле функциониращите механизми и баланси за взаимодействие и взаимен контрол между властите доведоха до изолиране и капсулиране на съдебната система. Независимостта на съдебните органи, без надежден външен контрол и самоконтрол, нерядко беше интерпретирана като независимост от закона и от Конституцията. Това е една от причините за функционалната неефективност на съдебните институции и за драматичния срив на общественото доверие към тях. Въпреки това, и сега, 25 години след влизането в сила на Конституцията, съдебната власт е изолирана дори от най – меките ѝ „здравословни” форми на обществен контрол. Единствен „външен“ коректив на дейността ѝ е публичността на откритите съдебни заседания, в които съдът би трябвало да внушава доверие у хората, правораздавайки „в името на народа”.

3.8. От тази перспектива, възможността адвокати, чието право на уважение и съдействие е нарушено, да сезират ръководителите на съдебни институции с нарушения на магистратската етика, предполагаща респект към закона и в частност към чл.29, ал.1 от ЗА, е ценен коректив на самоцелно предефинираната независимост на съдебната власт в България. Той се реализира на функционално ниво, в контекста на съвместното осъществяване на правозащитната дейност от съдебните органи и Адвокатурата. Ето защо правомощията на Адвокатурата не са изцяло „външна” намеса в същинската правоохранителна и правораздавателна дейност на магистратите. Те

допълват, оптимизират и „вплътняват" тези функции на съдебната власт, правейки по – надеждна защитата на правата на човека.

3.9. Както беше посочено, и независимостта на съдиите, и уважението към адвокатите, имат една и съща легитимна цел – ефективно осъществяване на конституционното право на защита. Ето защо правомощията на Адвокатурата по чл.29 и чл.30 от ЗА са общественополезен, необходим и пропорционален коректив на независимостта на съдебната власт, която, по дефиниция, не е нито самоцелна, нито абсолютна.

3.10. Съществен пропуск в искането на главния прокурор е липсата на необходимото разграничение в интензитета и степента на защита на независимостта на съдиите и тази на прокурорите и следователите. Макар такава диференциация да не е експлицитно отразена в Конституцията, тя безусловно произтича от различната конституционна функция и обществена роля на тези институции. Несъмнено общественият интерес и нуждата от защита на независимостта на съдиите са много по – осезаеми от тези на прокурорите и следователите. Затова поставянето им под общ знаменател, в колизия с правомощията на Адвокатурата по чл.29 и чл.30 от ЗА, е логически и правно неиздържано.

3.11. Поради изложеното, молим Почитаемият Конституционен съд, след като се убеди в коректността на изложените факти и на тяхната правна интерпретация, да постанови решение, с което да отхвърли искането на главния прокурор на Република България за обявяването за противоконституционността на чл.29, ал.2, 3 и 4 и чл.30 от Закона за адвокатурата.

С уважение,

адв. Катина Бончева

адв. Михаил Екимджиев