РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Вх. № 55
Дата 15.02.2016г.

Вх. № 10-00-1/43 16/21.01.2016 г.
12. 02. 2016

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 39/20.01.2016 г.

С Т А Н О В И Щ Е
от
Министерството на правосъдието
по
конституционно дело № 10 от 2015 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 19 януари 2016 г. съм конституирана като заинтересувана страна по конституционно дело № 10 за 2015 г., образувано по искане на Главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 29, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 и на чл. 30, ал. 1 от Закона за адвокатурата.

В искането си до Конституционния съд Главният прокурор твърди, че установената в глава осма от Закона за адвокатурата /ЗА/ процедура за проверка на дейността на магистратите, разследващите органи и административните органи от изпълнителната власт от гледна точка на оказване на дължимото уважение и съдействие на адвоката е в противоречие с принципите на Конституцията на Република България /КРБ/ и уредените в нея и в устройствените закони правила и компетентни органи за реализиране на дисциплинарна отговорност. Оспорва се конституционосъобразността на разпоредбите на чл. 29, ал. 2, 3 и 4 и чл. 30, ал. 1 от ЗА, като се твърди, че те влизат в противоречие с основни конституционни начала, каквито са принципът на правовата държава /чл. 4, ал. 1 от КРБ/ и принципът на върховенство и непосредствено действие на основния закон /чл. 5, ал. 1 и ал. 2 от КРБ/, както и принципът за независимостта на съдебната власт /чл. 117, ал. 2 от КРБ/.

Считаме, че твърденията, изразени в искането не могат да бъдат подкрепени по следните съображения:

В глава осма от ЗА са уредени правата на адвокатите, включително и на тези от държавите членки на Европейския съюз. В чл. 56 от Договора за функциониране на ЕС е заложен основополагащ принцип за забрана ограниченията на свободното предоставяне на услуги, а в чл. 57 се съдържа уредбата, че лицата които предлагат услуги имат право, за да ги осъществяват, временно да упражняват своята дейност в държавата-членка, където се предоставя услугата, при същите условия, каквито тази държава прилага спрямо своите собствени граждани. В Директива на Съвета 77/249/ЕИО от 1977 г. са предвидени мерки за улесняване ефективното упражняване на адвокатската професия под формата на предоставяне на услуги. В преамбюла на Директива 98/5/ЕО на Европейския парламент и на Съвета в § 11 е предвидено, че за гарантиране нормалното функциониране на съдебната система следва да се предостави на държавите-членки възможността чрез специални разпоредби да запазят достъпа до висшите си съдилища за специализирани адвокати, без да създават прегради за включването на адвокати от държавите-членки, които отговарят на необходимите условия, а в § 12 е залегнало като абсолютно необходимо, тясното сътрудничество между компетентните органи, в частност при евентуални дисциплинарни производства. Целта на директивата е да улесни постоянното упражняване на адвокатската професия или на платена служба в държава-членка, различна от държавата, в която е придобита професионалната квалификация /чл. 1/.

Въвеждайки международните и европейски стандарти, законодателният орган е уредил в националното законодателство задължение за съда, органите на досъдебното производство, административните органи и други служби в страната да оказват дължимото уважение и съдействие на адвоката при или по повод упражняване на неговата професия, като го приравнява с дължимото уважение към съдията. Такива са европейските принципи на общуване между съдии, прокурори и адвокати. По тези съображения вероятно Главният прокурор не оспорва чл. 29, ал. 1, като основа за етично общуване между тях.

В случай, че се запази единствено разпоредбата на ал. 1 и се отменят оспорените в искането разпоредби, не би се осъществила гаранцията за изпълнението й, което ще доведе до оставане без последствия на възможно проявено неуважение към адвокат при или по повод упражняване на неговата професия.

I. Относно противоречие с принципа на правовата държава, установен с чл. 4, ал. 1 от КРБ

Предоставената в чл. 29, ал. 2 от ЗА законова възможност, адвокатският съвет да оправомощава член на колегията да извърши „проверка по случая“, ако на адвокат не бъде оказано дължимото уважение и съдействие по повод професионалната му изява пред съда или орган на досъдебното производство, не означава да бъде инспектирана като цяло дейността на съответните магистрат или разследващ орган, който е в състава на изпълнителната власт.

Посочената разпоредба не създава предпоставка във всички случаи за реализиране на дисциплинарна отговорност, тъй като тази проверка не може да означава нищо друго освен изясняване на субектите, с които адвокатът е установил професионално взаимодействие, както и изследване истинността на фактите и обстоятелствата, изложени от засегнатия адвокат. Защото, както се сочи в искането, мисията на Адвокатурата съгласно чл. 134 от КРБ е да подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните законни права и интереси. Именно защото са натоварени с допълнителни конституционни права и законови задължения, адвокатите, по смисъла на чл. 29, ал. 1 от ЗА, са приравнени по достойнство и уважение със съдиите.

Дейността на органите на съдебната власт подлежи на проверка по установените в КРБ и Закона за съдебната власт /ЗСВ/ ред и условия. Различна от нея е проверката по реда на ЗА, тъй като тя има друга цел в съответствие с предмета на специалния закон. И в този смисъл не е допуснат дуализъм, което би противоречало на правната сигурност и на принципа на правовата държава. Нормата на чл. 29, ал. 3 от ЗА по-скоро доразвива процедурата за извършване на проверката по ал. 2, отколкото да създава задължения за органите на съдебната власт, различни от техните функции и задачи по чл. 119, 120, 127 и 128, изр. 2 от КРБ, детайлизирани в съответните устройствени и процесуални закони. Правото на защита на адвоката може да се осигури само от Висшия адвокатски съвет и колегията, в която той членува /чл. 89, т. 5 от ЗА/. Затова по институционален ред чрез адвокатския съвет се уведомява административния ръководител на магистрата /лицето/, което не е оказало уважение и съдействие по конкретното дело на адвоката при упражняване на неговата професия. Административният ръководител „е длъжен“ да посочи по своя преценка в зависимост от конкретния случай лице, което да участва в проверката заедно с член на адвокатската колегия. Целта е постигане на равнопоставеност и прозрачност по отношение на заинтересуваните страни. И когато в законовия седмодневен срок, административният ръководител не посочи такова лице, според скрития смисъл на закона, това е нова демонстрация на неуважение към адвоката, който е поискал съдействие. Не споделяме твърдението, че подобно задължение е несъвместимо с позицията на административния ръководител, като орган, който сам може да инициира дисциплинарно производство или да наложи дисциплинарно наказание, както и че въвеждането на такова задължение е конституционно нетърпимо и не съответства на принципа на правовата държава. Изискването на чл. 29, ал. 3 за включване на представител на съда, досъдебното производство или административния орган, както вече изтъкнахме, е доказателство за равнопоставеност и прозрачност по отношение на засегнатите страни. Оспорените текстове са в пълно съответствие с предписанията на Консултативния съвет на европейските съдии, залегнали в Становище № 16 от 2013 г. за отношенията между съдии и адвокати, в което се препоръчва развитие на връзките между тях на институционално ниво. Необходим е респект към етичните принципи, както на съдиите, така и на адвокатите. В този смисъл при спазване изискванията на ал. 2 и ал. 3 на чл. 29 е и законодателното решение за изготвяне на съвместен доклад между посочените представители на

магистратурата и адвокатурата. Осъществени съвместно, проверката и докладът са предпоставка за обоснованост и истинност на изводите и аргументите, залегнали в доклада. Задължението на административния ръководител в законовия срок да посочи свой представител за участие в проверката, не обезсмисля разпоредбата на чл. 29, ал. 4, според която неизпращането на представител не е пречка проверката да бъде извършена само от определения от адвокатския съвет представител. Ал. 4 е гаранция за осъществяване на проверката. При липсата на тази норма, проверка не би имало, което от своя страна обезсмисля разпоредбата на чл. 29, ал. 1, която би останала като добро пожелание към страните в процеса. Проверките, уредени в ЗСВ, по наше мнение имат различни цел и предмет от тези на проверката по ЗА, поради което не може да се счита, че последната е паралелна на тях.

Не споделяме и твърдението, че разпоредбата на чл. 30, ал. 1 овластява адвокатския съвет с окончателна преценка по отношение наличие на виновно поведение. Преценката на адвокатския съвет относно виновното поведение на магистрата /лицето/, което не е оказало уважение и съдействие по конкретното дело на адвоката при упражняване на неговата професия се базира на изготвен съвместен доклад от посочените представители от съответните институционални органи, при условие, че е спазено изискването на чл. 29, ал. 3 за определяне на представител в законовия седмодневен срок от страна на съответния административен ръководител и само като изключение преценката се възлага на адвокатския съвет, в случаите, когато не е посочен такъв представител. Тази преценка е само основание, дали да бъде направено предложение за дисциплинарно наказание.

Според твърдението на Главния прокурор атакуваните разпоредби в контекста на разпоредбите на ЗСВ предизвикват правна несигурност, защото навеждат към тълкуване, според което още един орган, наред с Инспектората на ВСС, може да извършва действия, свързани с реализиране на дисциплинарна отговорност на магистратите. По наше мнение, адвокатският съвет не е паралелен контролен орган на Инспектората към ВСС. Докладът от проверката, съвместен или не, има ориентировъчен характер и е само основа за изготвяне на предложение за евентуално образуване на дисциплинарно производство. Самото предложение се прави по реда и условията на ЗСВ и се подава до кадровия орган на съдебната власт – Висшия съдебен съвет /ВСС/. Предложението, залегнало в доклада не поставя адвокатския съвет в привилегировано положение и ВСС не е длъжен да се съобрази с него. Висшият съдебен съвет е органът, който решава дали да се образува дисциплинарно производство или не, само ако има достатъчно правни основания за това. В сравнение с процедурата, по която се сезира Инспектората към ВСС – пряко чрез жалба на засегнатия гражданин, процедурата по ЗА е различна - засегнатият адвокат не подава директна жалба до ВСС, а чрез институционалния орган – адвокатският съвет. Този вид процедура служи като бариера за неоснователни оплаквания. Проверката и докладът са предпоставки за обоснованост и истинност на изводите и аргументите по всеки конкретен случай. Не споделяме твърдението, че Висшият адвокатски съвет по силата на ЗА има „властнически правомощия“

да инициира дисциплинарно производство, тъй като както посочихме, само кадровият орган на съдебната власт разполага с правомощието да извърши окончателната преценка за наличие или не на виновно поведение от страна на магистрата.

В искането на Главния прокурор не се съдържат данни и факти за броя на образуваните преписки или за необоснованост на докладите, както и в колко от случаите се е стигнало до образуване на дисциплинарно производство и съответно колко магистрати са наказани по този ред.

В подкрепа на твърдението, че атакуваните разпоредби са конституционно нетърпими в искането са посочени решения на Конституционния съд № 9 от 1994 г. по к.д. № 11/94 г., № 14 от 2000 г. по к.д. № 12/2000 г. и № 6 от 2005 г. по к.д. № 3/2005 г. Аргументът за противоречие на правните норми, нарушаващ принципа на правовата държава, установен с чл. 4, ал. 1 от КРБ /Решение № 9 от 1994 г. по к.д. №11/94 г./ не може да бъде споделен по отношение на атакуваните разпоредби. Действително понятия като „извършва проверка", „прецени наличието на виновно поведение", „предложение за образуване на дисциплинарно производство" могат да бъдат прецизирани. Но както е посочено в Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12/2000 г. противоречията във възприетата законодателна уредба, както и неясноти при нейното тълкуване, не са достатъчни за обявяване на съответните разпоредби за противоконституционни, а в случая и предпоставката за тяхната нетърпимост по отношение на оспорваните разпоредби не е налице.

II. Относно противоречие с принципа на върховенството и непосредственото действие на основния закон, установени с чл. 5, ал. 1 и ал. 2 от КРБ

Тълкуването на съдържанието на нормата на чл. 29, ал. 2 от ЗА действително е насочено към две основни изисквания, в случаите когато адвокатите упражняват своята професия – уважение и съдействие. И не случайно обратното поведение на неуважение и несъдействие от страна на магистрат е определено в чл. 307, ал. 4 от ЗСВ като дисциплинарно нарушение. Така трябва да бъде, за да няма противоречия между правните норми в отделните закони. Още повече, когато се касае до заинтересувани страни в рамките на съдебното производство, дължимото уважение и съдействие са задължителни. Тези изисквания са в интерес на цялото общество.

Специална роля основният закон е определил на Инспектората към ВСС – да проверява дейността на органите на съдебната власт /чл. 132а, ал. 6 от КРБ/. На адвокатурата, съгласно чл. 134 от КРБ е възложено да подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните законни права и интереси. Адвокатът не би изпълнил своя професионален дълг, ако не получава уважение и съдействие от представителите на съдебната власт. И за да бъдат гарантирани, в случай на неизпълнение е предвидена проверка само в тези два аспекта, поради което тази проверка не е паралелна на дейността на инспекторите от Инспектората към ВСС. В този смисъл атакуваната норма на чл. 29, ал. 2 от ЗА не е в колизия с принципите за върховенството и

непосредственото действие на конституционните норми. Със същите аргументи не споделяме и твърдението, че с оспорените разпоредби е надхвърлена конституционната делегация по чл. 134 от ЗА.

III. Относно противоречие с принципа за независимост на съдебната власт, установен с чл. 117, ал. 2 от КРБ

Не считаме, че атакуваните разпоредби на чл. 29, ал. 2 и ал. 4 от ЗА могат да бъдат възприети като възможност за упражняване на властнически правомощия или контролни функции по отношение на магистратите. Като институционален орган Висшият адвокатски съвет може да възложи на свой представител да извърши сам проверка на орган на съдебната власт, само в случай на неизпълнение от страна на административния ръководител да посочи свой представител за участие в проверката, т. е. законодателното решение е проверката да бъде извършена съвместно. В този смисъл считаме, че няма противоречие с конституционния принцип за независимост на съдебната власт. По силата на чл. 8 от Основните принципи за независимост на съдебната власт, изготвени от ООН през 1985 г. съдиите дължат уважение не само на магистратите, но и на страните в процеса и на техните адвокати. С реализиране на правото на адвокатския съвет да определя извършителя на проверката, в случай, че представителят на съдебната власт не е преценил тя да бъде извършена съвместно, не се нарушава и принципът за разделение на властите /чл. 8 от КРБ/, тъй като адвокатурата не е орган на държавна власт. Не случайно съгласно КРБ правната уредба за адвокатурата е в главата „Съдебна власт“, което освен функционално взаимодействие, предполага сътрудничество и взаимно уважение при изпълнение на задълженията. В този смисъл не приемаме формулировката, че адвокатският съвет осъществява инспекция върху работата на съдебната власт. Представителят на адвокатския съвет би имал самостоятелна и водеща роля при осъществяване на проверката, само ако чрез действията си органът на съдебната власт е демонстрирал отказ тя да бъде извършена съвместно. С други думи, само по изключение адвокатският съвет има право да извърши сам проверката.

На основание чл. 30, ал. 1 от ЗА, въз основа на доклада от проверката адвокатският съвет, ако прецени, че е налице виновно поведение, прави предложение за образуване на дисциплинарно производство. Не споделяме твърдението на Главния прокурор, че предложението за образуване на дисциплинарно производство е напълно идентично с предложението за налагане на дисциплинарно наказание по чл. 312, ал. 1 от ЗСВ, тъй като в първия случай може въобще да не се стигне до образуване на дисциплинарно производство, което решение на практика се взема от кадровия орган на съдебната власт – Висшия съдебен съвет, имащ правото на окончателна преценка по всеки конкретен случай.

Оспорваните разпоредби от ЗА са по наше мнение форма на независим коректив в случаите на проявено от страна на магистрат неуважително отношение към адвокат при упражняване на професионалните му задължения и не засягат независимостта на съдебната власт.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените по-горе съображения считаме, че искането на Главния прокурор за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 29, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 и на чл. 30, ал. 1 от Закона за адвокатурата е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР:

ЕКАТЕРИНА ЗАХАРИЕВА