

РЕШЕНИЕ № 4
София, 12 април 2016 г.
конституционно дело № 10/2015 г.
съдия-докладчик Борис Велчев
(Обн., ДВ, бр. 32 от 22.04.2016 г.)

Конституционният съд в състав: Борис Велчев –председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста 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 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.

По отношение на разпоредбата на чл. 30, ал. 1 ЗА, главният прокурор отбелязва, че възможността адвокатският съвет да преценява наличността 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 правомощия 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.

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 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. Такава 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 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 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.

Приравняването на адвоката към съдия по отношение на дължимото му уважение и съдействие предполага 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 застъпвани, 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 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. 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.).

Съдията Филип Димитров е подписал решението с особено мнение. Съдията Румен Ненков е подписал решението с особено мнение по диспозитива, отнасящ се до чл. 29, ал. 2-4 и със становище по мотивите за противоконституционността на чл. 30, ал. 1. Съдията Кети Маркова е със становище по мотивите в частта, относима към чл. 29, ал. 2-4.

Председател: Борис Велчев

ОСОБЕНО МНЕНИЕ **на съдия Румен Ненков**

А. Относно чл. 29, ал. 2, 3 и 4 ЗА

В мотивите на взетото с гласовете на мнозинството конституционни съдии решение липсва необходимата яснота по въпроса дали се споделят или отхвърлят доводите, изложени в искането на главния прокурор. Според мен обяснението за този недостатък на постановения съдебен акт е, че тезите на вносителя, разгледани поотделно и в тяхното единство, са лишени от правната опора на Конституцията на Република България (Конституцията). Основават се на неточно, погрешно, дори превратно възприятие на целите, предмета и съдържанието на установената в оспорената част на чл. 29 ЗА процедура.

В искането се цитира неслучайно намиращата се в глава „Съдебна власт“ разпоредба на чл. 134, ал. 1 от Конституцията, която възлага на адвокатурата „да подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси“. Поначало е трудно за разбиране отричането на възможността установените със специален закон организационни структури на адвокатите да събират достоверна информация за противозаконни прояви по отношение на членовете си, за да могат на тази основа да направят обоснована преценка дали да ги защитят, като поискат дисциплинарно санкциониране на виновните лица. За мен общите твърдения, че по своето съдържание и предмет създадената процедура за проверка на уличаващи данни се намира в противоречие с принципите на правовата държава, на върховенството и непосредственото действие на основния закон, както и че накърнява или най-малкото застрашава независимостта на съдебната власт, звучат повече като заклинания, отколкото като обоснована, правно защитима позиция.

В ядрото на искането е тезата, че с регламентирането на проверката по чл. 29, ал. 2, 3 и 4 ЗА на свободната адвокатура се възлагат властнически функции спрямо органите на съдебната власт. Намирам, че това разбиране е основано върху неправилно, необективно възприемане на действителните цели, смисъл и съдържание на създадената процедура. Убеден съм, че основният закон не изключва възможността всички, които упражняват власт, да бъдат наблюдавани дали надлежно изпълняват нормативно възложените им в обществен интерес функции, включително и дали зачитат човешкото достойнство. Това принципно положение важи не само за нотариусите, съдиите-изпълнители, разследващите полицаи, митническите и общинските служители и т.н., но и за съдиите, прокурорите и следователите, обобщено наричани „магистрати“. Конституцията не забранява, а чрез утвърждаване на основното право на защита стимулира всички пострадали от неправомерните прояви на администрацията, включително и съдебната, да бранят своите права и законни интереси – както лично, така и чрез техните общности. Ако беше вярно, че само по отношение на магистратите Конституцията не позволява на структури извън съдебната власт да участват в установяването на истината за прояви на беззаконие, безотговорност, бездушие, лошо възпитание или грубост, то тя нямаше да бъде онзи базисен обществен договор, който гарантира демократичните устои на обществото.

По своята същност проверката по чл. 29 ЗА не може да се свърже с упражняването на властнически функции от страна на адвокатурата по отношение на проверяваните лица, включително и спрямо онези от тях, които служат на съдебната власт като магистрати. Нейната единствена цел е да подготви обективна позиция на адвокатския съвет по въпроса дали са налице достатъчно данни за конкретна виновна проява на неосказано съдействие или неуважение по отношение на член на съответния адвокатски колектив, за да бъдат предприети необходимите действия в защита на неговите права, чест и достойнство, така както е предписано изрично в закона (вж. чл. 89, т. 5 ЗА). Чрез проверката адвокатският съвет изяснява за себе си дали постъпилите сигнали са в достатъчна степен обосновани и достоверни. Административният ръководител наистина е длъжен в седемдневен срок от уведомяването да определи свой представител, който може да се включи в проверката наред с проверяващия адвокат (вж. чл. 29, ал. 3, изр. 2 ЗА), но неизпълнението на това задължение не е закрепено с никаква друга санкция освен с продължаване на започнатата процедура без участието на представител на структурата, в която работи проверяваното лице, т.е. обвързаното със срок за изпълнение задължение е установено единствено в полза, а не в тежест на проверявания. При всяко положение проверката приключва с доклад на адвоката, на който е била възложена, адресиран до адвокатския съвет. Следователно на законово ниво е регламентирана дейност, безусловно предхождаща същинската дисциплинарна процедура, при която всички събрани преди образуването ѝ данни ще бъдат подложени на всеобхватна и задълбочена проверка в състезателно производство, ръководено от други независими и безпристрастни органи.

Нито едно от действията по извършване на оспорената проверка не може да се третира като акт на упражняване на властнически правомощия от страна на адвокатурата по отношение на външни за нея лица и организационни структури. Проверяващият адвокат не може да принуди никой гражданин, включително и проверяваното лице, да даде обяснения по случая, а ако все пак някой приеме да сътрудничи за изясняване на релевантните обстоятелства, не би бил застрашен от правната санкция за потвърждаване на неистина или затаяване на истината (вж. чл. 290 от Наказателния кодекс). Цялата проверка приключва с информация до адвокатския съвет, който като „филтър“ трябва да отдели основателните от неоснователните сигнали и на тази основа да реши дали да иска образуване на дисциплинарно производство или да се въздържа от това.

Като голословно следва да бъде окачествено твърдението, че по своя предмет проверката по чл. 29 ЗА накърнява или поставя в опасност институционалната независимост на съдебната система и индивидуалната независимост на проверяваните магистрати, пречи на надлежното изпълнение на задължението им да се подчиняват само на закона. Първо, на установяване подлежат прояви на неосказано съдействие, което се дължи на адвоката съгласно множество, съдържащи се в различни нормативни актове разпоредби (процесуални кодекси, Закон за адвокатурата и др.). Неосказаното съдействие най-често съответства на неправомерни бездействия при упражняване на властта по администриране на процедурите, в които като защитник участва засегнатият адвокат – например непредоставяне на необходима информация, неосигуряване на достъп до информационни източници, неизвършване на дължими правно-административни услуги и т.н. Второ, на установяване подлежат още и данните за прояви на неуважение, които

обикновено се свързват с грубост, невежливост, нетолерантност, лошо възпитание и т.н. И при двете групи случаи става въпрос за определен кръг от факти и обстоятелства, които нямат отношение към гаранциите за институционалната независимост на структурите с властнически функции, включително и съдебната система, а също и за свободното формиране на властническите волеизявления на магистратите и останалите визираны в оспорената норма проверявани лица. Тук е мястото да отбележа, че по отношение на съдържанието на понятието за функционалната независимост на съдиите, прокурорите и следователите съществува изобилна практика на Конституционния съд, от която съвсем не произтича, че спрямо тях проверките от лица и структури извън съдебната система са конституционно нетърпими. Досега в установената конституционна рамка магистратите са били проверявани от данъчни органи, Сметна палата, Комисия за установяване на конфликт на интереси и др. При наличието на законен повод няма пречка и прокуратурата да предприеме предварителна проверка по въпроса дали има достатъчно данни съдия да е извършил престъпление с оглед на евентуалното образуване на досъдебно наказателно производство. Затова за мен е необяснимо защо в случая решителната защита на независимостта на съдебната власт е насочила острието си не към проверяващите структури с властови потенциал, а избирателно – само към една скромна възможност, предоставена от законодателя на свободната адвокатура, чиято общополезна задача, утвърдена в основния закон, е да подпомага гражданите в осъществяване на конституционното право на защита. Разбира се, в практиката може да има случаи проверките да се употребяват като средство за злонамерено оказване на противоположен натиск върху съдиите, прокурорите и следователите, но от патологията в използването на един правен инструмент не могат да се правят изводи за неговата несъвместимост с Конституцията, тъй като магистратите също не са лишени от ефективни правни възможности за реакция, основани на конституционно признатото на всички граждани право на защита (в този смисъл вж. Тълкувателно решение № 3/1994 г. на КС, както и мотивите на Решение № 3/2015 г. на КС). Накрая не мога да спестя констатацията, че като е отрекъл процедурата по чл. 29, ал. 2, 3 и 4 ЗА Конституционният съд съвсем не е защитил независимостта на добросъвестните, трудолюбивите и етичните магистрати, а се е погрижил да не се смущава спокойствието на онези, които не спазват законовите си задължения.

Особеното в постановеното решение е, че след като фактически не е споделило доводите за противоконституционност в аспекта, посочен от вносителя, мнозинството в Конституционния съд е насочило усилията си към уважаване на направеното от него искане по други, различни съображения. В резултат на възприетия подход обаче магистратите, най-вече съдиите, неоправдано са поставени в унижително положение. Мотивите за обявяване на противоконституционност са основани не толкова на съдържанието на оспорената процедура по чл. 29, ал. 2, 3 и 4 ЗА (това са рамките на произнасянето по същество, очертани от искането и приетото с единодушие определение по допустимостта), а преди всичко на служебно установената противоконституционност на обслужваната от нея материалноправна норма. Става дума за неоспорената разпоредба на чл. 29, ал. 1 ЗА, по силата на която при провеждане на процедурите, в които участва в изпълнение на възложените му от Конституцията и законите функции, адвокатът „е приравнен със съдията по отношение на дължимото му уважение и му се

дължи съдействие като на съдия“. Мнозинството конституционни съдии са приели, че тази норма е несъвместима с принципа на правовата държава, защото е неясна, лишена е от реално съдържание, създава условия за двусмислено тълкуване и противоречива практика по прилагането ѝ. Не споделям основополагащата теза, развита в решението, по три причини.

Първо, Конституционният съд е надхвърлил пределите на конституционния контрол по същество, очертани с постъпилото искане и съответното определение по неговата допустимост, т.е. налице е свръхпетитум. Припомням, че с Решение № 13/2012 г. по к.д. № 6/2012 г. на КС мнозинството (с изключение на трима съдии, между които и аз) не прие за допустимо произнасянето по конституционносъобразността на отделни законови разпоредби само защото не бяха изрично посочени от вносителя, въпреки че съдът беше приел за разглеждане по същество неговото искане за обявяване на целия закон за противоконституционен. Нещо повече, с решението по настоящето дело, макар и негласно, съдът е констатирал несъвместимост с конституционния принцип на правовата държава и на други действащи правни норми – например чл. 215 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), чл. 307, ал. 4 т. 3 ЗСВ във връзка с правилото по чл. 4.4 от Кодекса за етично поведение на българските магистрати, а имплицитно – дори и чл. 7, ал. 3 от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд.

Второ, правните тези на мнозинството не са основателни и по същество. Поначало държава, чийто основен закон не допуска съдиите да се ползват с особено уважение и получават относително по-голямо съдействие, за да изпълняват надлежно общественозначимите си задачи, не може да претендира, че е правова и демократична. Сама по себе си разпоредбата на чл. 29, ал. 1 ЗА наистина не установява особен статус на съдията, който да му дава основанията да изисква специално съдействие и да очаква специално уважение при осъществяване на своите функции. Такъв статус обаче е създаден по силата на други устройствени и процесуални норми. Всъщност чрез съдържанието на чл. 29, ал. 1 ЗА само е утвърден един принцип, който обобщено се свежда до това, че доколкото на съдията се дължи съдействие и уважение при осъществяване на възложените му от Конституцията и законите функции, дотолкова се полага съдействие и уважение на адвоката при осъществяване на съответните на неговото положение на правен защитник функции. Дори и да липсваше специално регулиране на статуса на съдията, което в случая не е така, принципът за равностойно отношение към адвоката, когато изпълнява своите задължения по защита на правата на гражданите, би бил напълно съвместим с Конституцията, защото такъв специален статус винаги може да бъде нормативно създаден и в бъдеще. В него има дълбока конституционна логика – така, както съдията раздава правосъдие на гражданите и юридическите лица, решавайки правните спорове, от които би могла да зависи съдбата им, така и адвокатът осъществява не по-малко значимата задача да ги подпомогне с познания и умения в осъществяване на тяхното основно право на защита.

Трето, в действителност правна регламентация на дължимите към съдиите съдействие и уважение по повод изпълнението на техните функции съществува. В тази връзка, съобразявайки конституционната уредба на съдебната власт, законодателят е установил такъв статус на съдията, който е равен на статуса на другите магистрати – прокурори и следователи, т.е. всички се третират еднакво.

По отношение на дължимото от третите лица съдействие е приложим чл. 215 ЗСВ, който не е изпразнен от съдържание, каквото безпочвено внушение се съдържа в мотивите на взетото от мнозинството съдии решение. Наистина конкретното му прилагане зависи от това кой е оправомощен по закон да ръководи съответната процедура (например докато прокурорът ръководи досъдебната фаза на наказателния процес, съдията поема тази функция в следващата съдебна фаза). Смисълът на посочената разпоредба е да постави акцент и отдаде изричен приоритет на задължението за съдействие на магистратите. Този приоритет очевидно не се дължи априори на личностните им качества, а се налага с оглед на признатата от Конституцията обществена значимост на техния институционален статус и важноста на полагания от тях труд. Затова при осъществяване на правомощията им се очаква да получават нужното съдействие с предимство, с по-голямо усърдие, с повече внимание и грижа. Например при липса на опасност за живота, здравето или наличието на друга особена причина призованият от съда свидетел не може да не се яви в съдебното заседание само под предлог, че по същото време трябва да изпълнява редовните си задължения към своя работодател. Напълно в съзвучие с духа и принципите на Конституцията е устройственият закон на адвокатурата да предвиди същото ниво и качество на дължимото съдействие и спрямо адвокатите, когато защитават правата и законните интереси на гражданите.

По отношение на дължимото към съдията уважение правната уредба също го приравнява на останалите магистрати, но от това съвсем не следва неопределеност и неяснота на чл. 29, ал. 1 ЗА, за каквито става дума в решението. Уважението може да се определи не само като чувство на зачитане и почит към действителните качества, които някой притежава, но и като отношение към неговия легитимен социален и институционален авторитет. Именно във втория аспект е напълно допустимо правната уредба да предвиди уважението да е дължимо. Българските магистрати, включително и съдиите, са длъжни да спазват утвърдения от Висшия съдебен съвет Кодекс за етично поведение, а когато го нарушават подлежат на дисциплинарно наказание (чл. 307, ал. 4, т. 3 ЗСВ). Сега действащият Кодекс изисква от всички магистрати, включително и от съдиите, да спазват правилата за вежливост и толерантност. На тази основа ги задължава да имат такова поведение, което се основава на добри обноски и добро държане, а в обществените и служебните контакти – да бъдат учтиви и любезни (вж. т. 4.1.). От своя страна всеки отделен магистрат, включително и съдията, може да очаква от другите магистрати и служители в съдебната система уважение и толерантност чрез въздържане от всякакво поведение, което вреди на репутацията на органите на съдебната власт (вж. т. 4.4). При това положение невярно е твърдението, че статусът на съдията по отношение на дължимото към него уважение е неопределен и неясен. Във връзка с това не споделям необичайно високия критерий на мнозинството съдии за яснота и определеност на закона като изискване, произтичащо от конституционния принцип на правовата държава, защото на същата основа биха могли да се изведат близки до абсурда заключения за противоконституционност на редица други законови разпоредби – например на почти целия раздел VII от Глава втора на Наказателния кодекс, само защото визираните в него понятия за „обида“ и „клевета“ не са в достатъчна степен конкретизирани, за да знаят физическите лица какви са правните изисквания към тях. Всъщност от подложената на

критика, според мен неоснователна, разпоредба на чл. 29, ал. 1 ЗА следва нещо съвсем просто и много ясно – лицата, с които адвокатът има служебен контакт по повод поетата от него защита на чужди права и законни интереси, трябва да се отнасят към него, така както в аналогична ситуация трябва да се отнасят към съдията, а при съществуващата правна уредба и към всеки друг магистрат (прокурор или следовател), т.е. да го третираат равностойно на тях. Не мога да открия противоконституционност в това изискване.

Накрая считам, че последиците от според мен неоснователното установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 29, ал. 2, 3 и 4 ЗА ще бъдат неблагоприятни. Преустановява действието си процедура, която досега е била безопасна за институционалната независимост на съдебната система и личната независимост на съответните магистрати, за тяхното подчинение само на закона. Във връзка с това за мен е необяснимо превратното възприемане на съдържанието на обявената за несъвместима с основния закон проверка, която в мотивите на постановеното решение е определена като ред, по който да бъдат не само установени, но и дори „санкционирани“ дисциплинарни нарушения на съдии, прокурори и следователи. На читателя на съответния пасаж от основния акт на Конституционния съд без всякакво основание се внушава, че на адвокатурата е била дадена възможност да изझे функциите на Висшия съдебен съвет по доказване и наказване на дисциплинарните нарушения, извършени от магистратите. Излишно е да повтарям доводите си за неверността на това съждение.

Според статистическата справка на Висшия адвокатски съвет по времето на действие на оспорените разпоредби са били проведени общо 118 проверки, които са последвани от само 16 предложения (средно 1-2 на година) за налагане на дисциплинарно наказание, без да има данни колко от тези предложения са били насочени срещу магистрати. Занапред малкото сигнали, от които би могла да последва обоснована инициатива за образуване на дисциплинарно производство, обикновено сочещи прояви на бездушие, пренебрежение, незачитане, а дори и откровена грубост спрямо адвокати няма да бъдат филтрирани от съответния адвокатски съвет. Това ще наложи засегнатите да се обръщат непосредствено към съответните дисциплинарни органи, като нерядко ще търсят и съдействие от медиите, защото техните организационни структури ще бъдат обречени на бездействие.

Б. Относно чл. 30, ал. 1 ЗА

Като краен резултат от конституционната проверка съм съгласен с констатацията на мнозинството съдии, че в тази част разглежданото искане е основателно. Според мен обаче причината за установяване на противоконституционност се свежда само до нарушаването на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията поради неяснотата, неопределеността и двусмислието на оспорената разпоредба, чието прилагане обективно може да доведе до възникване на неразрешими конфликти, включително и до неоправдано неравенство в третирането на различни правни субекти – физически лица, които иначе се намират в сходно положение. Разпоредбата на чл. 30, ал. 1 ЗА сочи какви действия трябва да бъдат предприети от адвокатския съвет, когато на основата на данните, установени от проверката по чл. 29 ЗА, прецени, че е налице виновно поведение. Логично е в такива случаи органът, който по закон защитава професионалните права, честта и достойнството на адвокатите да стане инициатор на дисциплинарно производство срещу нарушителя. Към момента на първоначалното

създаване на института на проверката през 2004 г. отрасловият съдебен закон, освен служебно по почин на съответния административен ръководител, е предвиждал образуването на дисциплинарно производство срещу съдии, прокурори и следователи да се предпоставя от формално направено предложение от ограничен кръг външни за съдебната система органи и лица (вж. чл. 172, ал. 2 и 3 ЗСВ – Обн. ДВ, бр. 59 от 1994 г., отм. ДВ бр. 64 от 2007 г.). Във връзка с това следва да се съобразява и принципното положение, че за правовата държава е присъщо утвърдените в законодателството понятия и термини да се използват с еднакво съдържание в различните закони. Затова, с оглед и на възприетия от законодателя подход на систематично уреждане в един нормативен акт на дисциплинарните процедури срещу магистратите, би следвало успоредно с въвеждането на възможността въз основа на проверката по чл. 29 ЗА адвокатският съвет да предлага налагането на дисциплинарно наказание, да бъде разширен и кръгът на лимитативно изброените външни предложители в тогава действащия Закон за съдебната власт, но това не е било сторено. Впрочем, дори ако хипотетично се приеме, че при приемането на Закона за адвокатурата през 2004 г. действителната нормотворческата воля е била чрез специална норма да се допише списъкът на възможните формални предложители с всички териториално изградени адвокатски съвети, а не само с централния ръководен орган на адвокатурата, би възникнал конституционен проблем с балансираността и съразмерността на такова законодателно решение. Особеното в случая обаче е, че впоследствие е приет сега действащият Закон за съдебната власт (ДВ, бр. 64 от 2007 г., последно изм. бр. 14 от 2015 г.), в който отново е регулирана цялостната материя на дисциплинарното производство, като сред лицата, които могат да направят формалното предложение за образуването му, пак не са били включени и адвокатските съвети (вж. чл. 312 ЗСВ). Затова в посочената насока съм солидарен с мнозинството съдии като приемам, че разпоредбата на чл. 30, ал. 1 ЗА противоречи на изискванията по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като още при създаването ѝ действителната воля на законодателя е била противоречива и неясна.

Разпоредбата на чл. 30, ал. 1 ЗА не съответства на принципа на правовата държава, разгледан и във връзка с равенството пред закона по чл. 6, ал. 2 от Конституцията. На нотариусите и частните съдебни изпълнители, макар да осъществяват свободна професия в самоорганизиращи се общности, са възложени държавни функции, поради което следва да се приеме, че изпълняват специфичен вид „публична служба“. Несъмнено техните прояви също са възможен обект на проверката, визирана в чл. 29 ЗА. Няма никаква рационална причина обаче по отношение само на тях адвокатският съвет да не може да иска налагане на дисциплинарно наказание за неказано дължимо съдействие или проявено неуважение към негов член, а същевременно да може да прави същото спрямо магистратите, разследващите полицаи и митническите инспектори, посочени изрично в чл. 30, ал. 1 ЗА. Законодателят не е съобразил, че макар нотариусите и частните съдебни изпълнители да осъществяват определен вид публична служба, наказанието за техните дисциплинарни провинения не може да се наложи от „ръководителя на службата“ в лицето на Съвета на нотариусите, респективно – Съвета на камарата на частните съдебни изпълнители, както следва от буквалното съдържание на оспорената норма. С това правомощие разполагат специалните дисциплинарни състави, пред които по силата на съответните отраслови закони се провежда

дисциплинарното производство (вж. чл. 77-80 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност и чл. 70-73 от Закона за частните съдебни изпълнители). Така че със своята неяснота и противоречивост чл. 30, ал. 1 ЗА действително обуславя несъвместима с основния закон правна несигурност.

Накрая искам да се разгранича от някои не много категорично и ясно изразени, но по същината си некоректни констатации в мотивите на постановеното решение. Първо, необосновано е твърдението, че с Конституцията министърът на правосъдието е „изрично овластен“ с монополно положение сред външните за съдебната власт лица и органи да прави пред Висшия съдебен съвет предложения за дисциплинарно санкциониране на магистрати. В действителност основният закон очертава най-общо неговите правомощия по отношение на съдебната власт, без да му отрежда някаква изключителна роля в дисциплинарното производство. Установената в чл. 130в, т. 4 от Конституцията възможност министърът на правосъдието да предлага понижаване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи има връзка, но не съвпада напълно с предвидената в чл. 312, ал. 1, т. 5 ЗСВ широка възможност да предлага налагането на всякакви дисциплинарни наказания, включително и такива, които не са свързани с понижаване или освобождаване от длъжност на провинилия се магистрат. Второ, не споделям също и констатацията, че новите правомощия на съдебния инспекторат по чл. 132а от Конституцията, въведени с последните промени в основния закон, сочат на законодателна тенденция към ограничаване на външния за сметка на вътрешния контрол върху негативните прояви на съдиите, прокурорите и следователите. Добре е, че такава тенденция няма, защото ако наистина съществуваше, идеята за реформирана, истински независима и отговорна съдебна власт ще бъде удавена в нездравословно за самата нея самовглъбяване.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдията Филип Димитров

За да бъде обявена за противоконституционна законовата разпоредба трябва да противоречи на конкретен текст или принцип на Конституцията. Такова противоречие при разглежданата разпоредба няма.

Неубедителна е тезата за създаване на неяснота в регламентацията от текста на чл.29, ал. 1 от Закона за адвокатурата (ЗА) (която при това не се атакува в искането на главния прокурор) чрез приравняване „дължимото уважение“ на адвоката към това на съдията, защото нямало специфичен норматив за уважение дължимо на съдията. Тъкмо защото уважението е етична категория, тя не се нуждае от строга законова дефиниция. Във всички законодателства по света, както и в българското съществуват понятия, чиито смисъл се определя от считаното за уместно в съответната общност. Естествено е препращането към категории непосредствено познаваеми чрез житейската практика като „добрите нрави“ и пр. (Сравни тълкувателно решение по дело № 1 по описа за 2009 г. на ОСТК на ВКС.)

Неубедителна е тезата за противоречие с чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Решение № 8/2005 г. по к.д. № 7/2005 г. на Конституционният съд посочва изрично, че „не може да има абсолютна независимост на която и да е от трите власти“ в смисъла вложен още от Медисън (Федералистът 47), който гарантира баланс и контрол и не допуска ограждането със стени на която и да било от властите. Дейността на органите по чл. 29, ал. 1 ЗА в техните взаимодействия с адвокатите пряко засягат правото на гражданите на защита по чл. 56 от Конституцията. Допустимо е а) компетентният защитник, б) при това през филтъра на институцията Адвокатура да търси изясняване на факти и обстоятелства, които създават затруднения за упражняването на това право. От друга страна атакуваните текстове създават възможност да се изясни и разреши възникнало напрежение преди то да доведе до жалби, оплаквания или сигнали породени от наранени чувства на страните. При това проверката завършва в най-лошия случай с акт на Адвокатския съвет, който (доколкото не е предвидена никаква специфична процедура) попада в рамките на разпоредбата на чл. 132а, ал. 7 от Конституцията и следователно не е с нищо по-ангажиращ от „инициатива на граждани [или] юридически лица“.

Твърдението на главния прокурор, че тази инициатива („предложение“ според чл. 30 ЗА) допълва разпоредбата на чл. 312 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) е несъстоятелно. Текстът на чл. 312 ЗСВ е с три години по-нов от текста съдържащ думата „предложение“ на чл. 30 ЗА и ако ставаше дума за такова „предложение“ би дерогирал по-стария текст. Следователно единственото възможно тълкуване на понятието „предложение“ в чл. 30 ЗА е това по чл. 132а, ал. 7 от Конституцията.

При тези съображения намирам за несъстоятелна тезата за нарушение на принципа на правовата държава.

СТАНОВИЩЕ НА СЪДИЯ КЕТИ МАРКОВА

Подкрепям изцяло диспозитива на приетото решение, както и мотивите към него, в частта им, отнасяща се до установената противоконституционност на чл. 30, ал. 1 от Закона за адвокатурата (ЗА).

Не споделям обаче част от съображенията, подкрепящи извода за противоречие с Конституцията на чл. 29, ал. 2- 4 ЗА и заявеното от мен становище се отнася за тази част от мотивите на решението.

Несъгласието ми с мнозинството съдии се ограничава до възприетата теза, че оспорената от главния прокурор процедура, уредена с разпоредбите на чл. 29, ал. 2-4 ЗА, регламентираща извършването на проверка за установяване на дисциплинарно нарушение от съдия, прокурор, следовател, разследващ полицай или митнически инспектор, черпи своето основание от неизпълнението на задължение, което не е уредено нормативно по достатъчно ясен, еднозначен и непротиворечив начин. Възпроизведена синтезирано и в най-общ план, позицията на мнозинството в тази й част, се аргументира със съображения, че за специфичното право на адвокатите и тези от Европейския съюз - да бъдат приравнени към съдиите по отношение на дължимото им уважение и съдействие, уредено по чл. 29, ал. 1 ЗА, няма нормативна уредба - нито в оспорения ЗА, нито в Закона за съдебната власт или друг относим закон. Приема се, че оспорените процедури по чл. 29, ал. 2- 4 ЗА по същество представляват проверка за изпълнението (респ. неизпълнението) на едно неопределимо по своето съдържание задължение, а доколкото това води до търсене и евентуално реализиране на дисциплинарна отговорност, се оказва несъвместимо с принципа на правовата държава и следователно противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Принципно вярно е, и съм изцяло съгласна, че липсата на ясно и непротиворечиво определено задължение, което не може да бъде еднозначно дефинирано, в една правова държава не би могло да води до дисциплинарна отговорност. В случая обаче считам, че този извод не може да бъде отнесен към разпоредбата на чл. 29, ал. 1 ЗА, която макар и да не е предмет на конституционен контрол, по същество установява основанието за провеждане на оспорената с искането процедура по чл. 29, ал. 2- 4 ЗА.

Адвокатът осъществява конституционно установени функции по защита на правата и законните интереси на гражданите и поради това съвсем не случайно статусът на адвокатурата е уреден в Глава шеста на Конституцията - „Съдебна власт“, наред с този на съдилищата, прокуратурата, Висшия съдебен съвет, Инспектората към ВСС и министъра на правосъдието. Последният, както и адвокатурата не принадлежат към структурите на съдебната власт, но дейността им е непосредствено свързана с тях. Затова и за да се гарантира, че адвокатът ще бъде в състояние ефективно да изпълни функциите си по защита на гражданите, законът задължава органите с властнически правомощия да му осигурят необходимото уважение и съдействие като на колега, както в съдебната зала и пред органите на досъдебното производство, така и при осъществяваната от него извънпроцесуална в тесния смисъл, но свързана с процеса дейност - напр. относно администриране на делата, снабдяване с документи и т.н.

Не виждам проблем и в избраната от законодателя в чл. 29, ал.1 ЗА формулировка „като на съдия“, която основателно може да търпи критика по критериите за точност и прецизност, но това съвсем не е достатъчно, за да се приеме, че не урежда конкретно съдържание на задължението, неизпълнението на което да се квалифицира като дисциплинарно нарушение. Поначало фигурата на съдията в най-голяма степен и в пълнота олицетворява характеристиките на типичния орган по ръководство и решаване на делото в гражданския, наказателния и административния процес. Иначе е безспорно, че статусът на прокурора в досъдебната фаза на наказателния процес е напълно идентичен с този на съдията, но се отнася само до един от видовете процеси - наказателния, и по-конкретно до една от неговите фази. Следователно, и дължимото на прокурора уважение и съдействие несъмнено ще е идентично с това по отношение на съдията, а и на всеки друг магистрат. В този смисъл, анализът на съдържанието и структурата на нормата обуславя извода, че постигането на един по-облекчен и синтезиран законодателен изказ е очевидно за сметка на цялостната прецизност на формулировката. Не считам обаче, че лексикалните недостатъци правят разпоредбата неясна и поради това-неприложима. Следователно сами по себе си в случая те не биха могли да обусловят противоконституционност, ако не са налице други основания.

Следващият въпрос, който намирам за съществен, е този за същностното съдържание на дължимото на адвоката уважение. Изцяло споделям съображенията в мотивите, че уважението е етична категория. Като такава тя не би могла да бъде подложена на нормиране по законодателен път. Ето защо и не би могло да се изисква законът да съдържа легална дефиниция на дължимото на адвоката уважение „като на съдия“. Уважението може да има много и различни проявления, както в процесуалната, така и в извънпроцесуалната дейност на магистрата, разследващия полицаи или митнически инспектор, в зависимост от конкретиката на всеки отделен случай, поради което не може да се търси, още по-малко да се намери онзи универсален измерител на оказаното (респ. неоказаното) уважение, и въз основа на него да се прави извод налице ли е дисциплинарно нарушение.

Поначало моралните принципи и норми, установени в обществото, не са предмет на правно регулиране. Обичайно нормативните актове не ги дефинират, а директно препращат към тях. Нито Конституцията, нито отделните закони дефинират „добрите нрави“, тъй като се отнася за типично понятие на морала и етиката, установени в обществото, но въздигат в правна норма тяхното спазване, санкционирайки в определени хипотези несъблюдаването им. (Вж. напр. чл. 40, ал. 2 и чл. 41 от Конституцията, чл. 9, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ЗЗД, чл. 3 ГПК, чл. 6, ал. 1 ДОПК, чл. 183, ал. 4 ИК, чл. 70, ал. 1, т. 4 ТЗ, чл. 22а, ал. 1 ЗЗЛД, чл. 17, ал. 2 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и др.). Казаното се отнася и за понятието „високи професионални и нравствени качества“, установено в конституционните норми на чл. 147, ал. 3 и чл. 130, ал. 2 като предпоставка за заемане на определени длъжности - в случая съответно за съдиите в Конституционния съд и членовете на Висшия съдебен съвет. По отношение на последните, главния инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет идентично е изискването, въведено с чл. 17, ал. 1 и чл. 42, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). В този смисъл

са Решение на Конституционния съд № 11/1994 г., по к. д. № 16/ 94 г. и Определение № 1/ 1995 г., по к. д. № 12/95 г.

Следва да се отбележи, че чл. 307, ал. 4, т. 4 ЗСВ изрично урежда като отделно основание за търсене на дисциплинарна отговорност от магистратите извършването на действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт, и то е различно от това по чл. 307, ал. 4, т. 3 ЗСВ - за нарушаване Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Законът отново не дефинира и не категоризира възможните прояви, несъвместими със статуса на магистрата, но третира като състав на дисциплинарно нарушение онези от тях, които обективират отклонение от общоприетите морални норми и поради това формират отрицателна оценка за професионалния морал на магистрата, компроментират честта му в обществото, рефлектират и върху обществената оценка на интегритета на съдебната власт като цяло.

В обобщение, не е прецедент в законодателството, когато спазването на морални норми е въздигнато в служебно задължение, нарушаването на което се санкционира дисциплинарно. В този смисъл разпоредбата на чл. 29, ал. 1 ЗА е поредният пример за коментирания подход на законодателния орган и следователно не е изключение. Друг е въпросът, че обичайно поведението, обосноваващо наличие на дисциплинарно нарушение по чл. 29, ал. 2, във вр. ал. 1 ЗА, ще осъществява и признаците на състав по чл. 307, ал. 4, т. 3 или по чл. 307, ал. 4, т. 4 ЗСВ.

Не считам също, че възможността адвокатурата институционално да защити свой колега, на когото не е оказано дължимото уважение и съдействие от представител на съдебната или изпълнителната власт от кръга по чл. 29 ЗА, е дефинитивно противоконституционна. Като направи собствена предварителна проверка на твърденията на адвоката, за да е в състояние да сезира компетентните да образуват дисциплинарно производство органи с достоверни данни, а не с голословни твърдения, адвокатският съвет в действителност представлява своеобразен филтър срещу неоснователни и доказателствено неподкрепени сигнали, което от една страна облекчава дейността на дисциплинарите органи, а от друга - спестява притесненията и неудобствата, неминуеми за всеки магистрат, неоснователно оказал се обект на проверки в рамките на започнала срещу него дисциплинарна процедура. Убедителна илюстрация в този смисъл е представената като приложение към становището по делото на Висшия адвокатски съвет статистическа справка по приложението на чл. 29, ал. 2 и сл. ЗА, според която от всички подадени 134 сигнала, са извършени предварителни проверки по реда на чл. 29 ЗА по 118, като едва по 16 от тях са депозираны предложения за образуване на дисциплинарни производства по чл. 30, ал. 1 ЗА.

Във всички случаи, предвид и на възможните последици за проверявания магистрат, проверката върху неговите действия или бездействия следва да се извършва по начин, при условия и ред, охраняващи и гарантиращи както неговата собствена независимост, така и на институцията, към която той принадлежи като цяло. За да е съобразена с конституционните стандарти за независимост на съдебната власт и принципа на правовата държава, процедурата следва да бъде изпълнявана по стриктни правила, като законът задължително и с необходимата прецизност да урежда: статут, състав, начин на формиране и конкретни правомощия на лицата (или органа), които

извършват проверката. Оспорената уредба не изпълнява именно тези критерии и това според мен е точното основание да се заключи, че тя е провоконституционна.

Конституционният проблем се заключава в това, че действащите разпоредби на чл. 29, ал. 2-4 ЗА не дават удовлетворителен отговор на комплекс от въпроси, групирани в няколко направления, а именно: 1/ Как се формира този орган ad hoc - кой може да представлява съда или съответният орган в рамките на провежданата процедура и въз основа на какви критерии се определя неговият състав; 2/ Правомощия на проверяващите, включително точна уредба на реда и условията за установяване на релевантните обстоятелства - чрез снабдяване с писмени доказателства, изискване на писмени обяснения от заинтересованите лица и свидетели или провеждане на изслушвания. Ако се процедира с устни изслушвания, съставя ли се протокол, от кого и какви са неговите реквизити; 3/ Участва ли проверяваният в процедурата и какви са неговите права; 4/ Какви са изискуемите съдържание и реквизити на доклада, изготвен в резултат на проверката; Как се процедира в случаите, когато не се постигне съгласие по констатациите между представителя на адвокатския съвет и на съответната институция; 5/ Какви са правните последици от проверката.

Поради изложените съображения считам, че ако на мястото на обявената за противоконституционна уредба на чл. 29, ал. 2-4 ЗА, при наличието на законодателна воля се приеме нова, но удовлетворяваща обсъдените конституционни изисквания, тя реално би изпълнила своето предназначение и би се оказала полезна, защото освен в защита на честта и достойнството на адвоката, е в интерес и на самата съдебна власт да се разграничава и санкционира онези прояви на отделни магистрати, които я компрометират.