



СЪЮЗ НА СЪДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ
Член на Международната асоциация на съдиите (МАС)
Член на Европейската асоциация на съдиите (ЕАС)
Член на Европейски магистрати за демокрация и свободи (МЕДЕЛ)
София 1000, ул. Пиротска 7, ет.5, тел 0879686841
e.mail: office@judgesbg.org
web: <http://www.judgesbg.org>

До
Министъра на правосъдието

Копие до
Членовете на Съдийската колегия на
Висшия съдебен съвет (ВСС)

Уважаеми господин министър,

На 4 юли 2019 г. беше обявен проект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, който предвижда съществена промяна в значителна част от правните институти, формиращи статуса на съдиите.

Правните норми, които регулират атестирането на съдиите, конкурсите за първоначално назначаване, преместване и повишаване, дисциплинарните производства, отстраняването от длъжност, командироването, статусът на инспекторите в ИВСС бяха предмет на цялостна реформа на устройствения закон за съдебната власт, вследствие на промяната на Конституцията на РБ, обнародвана в ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г. Измененията на ЗСВ, обнародвани в ДВ, бр. 62 от 9 август 2016 г. имаха за цел: създаването на действени гаранции за независимостта и безпристрастността на съда; разгръщането на процеса на атестирането на работата на съдиите в цялостна и всеобхватна дейност, осъществявана от доказани професионални авторитети, ползващи се с доверие в професионалната общност и превръщането му в основа за кадровото развитие на съдиите; разширяване на възможностите, съответно – и повишена отговорност на съдиите да решават основните въпроси на съдебната дейност и администрирането на съдилищата на общи събрания; ограничаване на възможностите за злоупотреба с института на командироване на съдиите; ускоряване и рационализиране на правилата за

конкурсите, така че професионалната компетентност и интегритет да са условие за повишаване на съдиите.

Извършването на анализ и оценка за приложението на измененията и допълненията в ЗСВ от август 2016 г., който да включва изводи за това, как новите положения в закона се отразяват на дейността на ВСС и оттам на статуса на съдиите, е абсолютно необходимо условие, без което иницирането на промени в тази материя е произволно и не отговаря на изискванията на Закона за нормативните актове за необходимост, обосноваване, стабилност и предвидимост на законодателния процес. Според чл. 18б от ЗНА резултатите от прилагането на нормативен акт се проверяват чрез последваща оценка на въздействието, въз основа на която, ако е необходимо, се предлага отмяна, изменение или допълнение на нормативния акт. Не е известно нито министърът на правосъдието, нито ВСС да са извършили необходимия анализ и оценка за приложението на нормите на закона на изменение и допълнение на ЗСВ от август 2016 г.

В този смисъл заявените в мотивите към законопроекта цели за усъвършенстване на уредбата за атестирането, конкурсите и дисциплинарните производства не се опират на задълбочен преглед на дейността на ВСС по кадровите въпроси, в частност на работата на постоянно действащата комисия по атестирането и конкурсите към съдийската колегия на съвета. Такъв анализ е особено необходим, защото ще помогне да се идентифицират причините за констатираните забави в процеса на атестиране на съдиите и конкурсите за преместване и повишаване – дали те са дължат на недостатъци на закона или са резултат от неумело администриране на дейността. Без ясно посочване на действителните недостатъци в кадровия процес за съдиите, които водят да забавяне и формализиране, предлагането на решения няма да постигне целения ефект.

Минималното, което трябва да извърши вносителят на обсъжданите изменения в ЗСВ, е да подложи на оценка и анализ публичните отчети на комисията за атестирането и конкурсите, данните от публичния регистър на командированите съдии, както и практиката на Върховния административен съд по обжалване на решенията на съдийската колегия в материята на атестирането, конкурсите и дисциплинарната дейност. Това ще позволи да се даде обосноваван отговор на редица въпроси, които с основание се поставят от съдиите – защо се бавят процедурите по атестиране; достатъчен ли е административният капацитет на КАК и нуждае ли се той от укрепване; какъв е броят и видът на атестационните процедури, които се извършват на годишна база; може ли да се извършва ефективно планиране на атестационните процедури и каква е натовареността на членовете на КАК; какви са подходящите мерки от организационен характер за регулиране на натовареността на членовете и администрацията на КАК; какви са причините за забавяне на конкурсните

процедури и каква част от тях са резултат от недобра организация и съответно са проблем на неудачно законодателно разрешение.

Непредвидимостта и непоследователността при извършване на промените в устройствения закон за съдебната власт водят до неефективност на администрирането на съдебната власт, несигурност на статуса на съдиите, а оттам и до застрашаване на съдебната независимост.

След реформата на ЗСВ от август 2016 г. законът е променян общо 15 пъти, като за една част от съществените въпроси, засягащи статуса на съдиите, се наблюдава реставрация и влошаване на нормативната регулация. Така например с измененията, обнародвани в ДВ, бр. 90/2017 г. се премахнаха ограниченията за командироване на съдии, като с новата ал. 2 на чл. 227 от ЗСВ се създаде неограничена възможност за командироване на незаета длъжност. В резултат на това в момента се наблюдава значително увеличаване на броя на командированите съдии, което е свързано с всички известни от миналото отрицателни последици за статуса на съдиите и за ефективността на администрирането на съдилищата. В момента институтът на командироването се използва като едноличен инструмент от председателите на съдилища, с който може да се злоупотребява, доколкото не съществуват обективни критерии за прилагането му. Освен отмяна на чл. 227, ал. 2 ЗСВ, следва да се обсъди предложението от 2016 г., което не беше прието тогава, а именно – въвеждане на колективно приемане на решение за командироване на съдии от страна на общото събрание на съответния съд. Решението за командироване следва да се взема въз основа на ясни и предвидими вътрешни правила, одобрени и приети от съответните общи събрания на съдилищата. Това ще позволи мотивиран и професионален подбор на командировани съдии въз основа на обективни критерии и при действието на процедури, които гарантират прозрачност, отчетност и плурализъм. От своя страна, колективното и децентрализирано вземане на решения от общите събрания е допълнителна и достатъчна гаранция срещу произволното упражняване на това правомощие както по отношение на командироването, така и по отношение и на неговото прекратяване.

Следва да бъде отменено и новото правомощие на Съдийската колегия по чл. 30, ал. 5, т. 18 ЗСВ, да прекратява командироването на съдия по твърде абстрактни критерии, които, както практиката показва, се използва по конюнктурни съображения.

С измененията на закона, обнародвани в ДВ, бр. 29/2019 г., от състава на конкурсните комисии бяха изключени съдиите, които са членове на Комисията по атестирането и конкурсите (КАК) към Съдийската колегия на ВСС. С тази промяна се открие тенденцията за намаляване на ролята на съдиите – членове на КАК, по отношение на кадровите въпроси. С изменения в чл. 36 и чл. 49 и 50 ЗСВ, обнародвани в ДВ, бр. 29/2019 г. се постигна съществено ограничаване на правото на обжалване на решенията

на ВСС, както и се създадоха необосновани и дискриминационни кадрови привилегии за главния инспектор и инспекторите към ВСС. Тези промени също не бяха обосновани с анализ на необходимостта им, нито на въздействието им върху цялостната регулация на съдебната власт, по-специално уредбата за предвидимо и справедливо кариерно израстване на магистратите.

Поради изложените съображения изразяваме становище, че предлаганите изменения в ЗСВ са несвоевременни – не са защитени като част от цялостната концепция за прозрачно, демократично и ефективно управление на съдебната власт и професионално развитие на съдиите. Необходимостта от промени в областта на атестирането, конкурсите, дисциплинарните производства следва да се обоснове след извършване на цялостен анализ и оценка на приложението на действащите правни норми в тези области от 2016 г. до момента.

Независимо от тази позиция, излагаме и конкретни аргументи по отделните параграфи така, както са предложени в обявения законопроект от Министъра на правосъдието:

1.Значителна част от проекта засяга промяна в модела на атестиране на съдиите – органите за атестиране, видовете атестации и процедурата за извършването им.

След реформата от 2016 г. в ЗСВ се въведе централизирано атестиране на съдиите, за което съдийската общност и международните ни партньори настояваха, доколкото то е гаранция за основано на еднакви критерии обективно атестиране на магистратите и за справедливо и прозрачно кариерно израстване.

Помощни атестационни комисии функционираха до 2016 г., като за недостатъците на този модел за оценяване съществуваше професионален консенсус. Тези структури се състояха от действащи магистрати, за които атестирането се явяваше допълнителна, свръхнатоварваща дейност, при това напълно игнорирана при преценката на качеството и обема на осъществяваната от самите тях работа. Затова, макар и привидно включена в служебните задължения на магистратите, дейността по атестирането обяснимо на практика се пренебрегва, подценява и формализира, а не е освободена и от субективизъм. Данните, въз основа на които се формират крайните изводи за дейността на атестираните съдии, се събират и обобщават на местно равнище, което създава риск от обособяване на различни регионални практики. Това доведе до общоизвестното положение, че преобладаващата част от атестираните съдии получаваха максимални оценки.

Идеята на измененията на ЗСВ от 2016 г. превърна Комисията по атестиране и конкурсите в централен орган по оценяването, който събира

информация за нуждите в отделните звена на съдебната система, както и надеждна информация за работата на всеки магистрат. Комисията беше създадена като основен водещ орган, отговорен за процеса на атестирането и кадровия подбор. Към момента законодателно е застъпено принципното разбиране, че обективна оценка на дейността на атестираните съдии практически може да се осъществи само от единен централен орган, който ще осигури унифицирано приложение на методите и механизмите на оценяване спрямо всички съдии на територията на цялата страна и ще гарантира яснота и предсказуемост на дейността по атестиране. Преимуществовата на централизираната система за атестиране са подробно разгледани в два последователни проекта по ФАР с участието на ВСС и испански и немски експерти. Според препоръките в заключителния доклад по проект ВГ/04/ІВ/ЈН/04, към ВСС трябва да се създаде централен орган по атестирането. В окончателния доклад на проведения туининг проект по ФАР ВГ/07/ІВ/ЈН/07 (с предмет усъвършенстване на функционирането на ВСС) по дейност 27, която се отнася до материята на атестирането, е застъпено категоричното становище, че единственият начин да се осигури унифицирано прилагане на критериите за атестиране за всички органи на съдебната власт в страната, е създаването и функционирането на централен орган по атестирането към ВСС, който трябва да бъде постоянен, а членовете му трябва да бъдат обучени и опитни магистрати.

Връщането към старото положение на модел за оценяване на съдиите – чрез помощни атестационни комисии, представлява съществен регрес по отношение на системата за атестиране и крие рискове от формализиране, регионализиране и липса на обективност на процедурата.

В новия чл. 39а от проекта се предвижда, цялата тежест на процеса по атестиране да падне върху помощните атестационни комисии, а според новата ал. 2 на чл. 38 КАК само ще проверява предложените от помощните комисии комплексни оценки. Освен посочените недостатъци на децентрализацията на атестирането следва да се посочи, че не са отчетени и множеството затруднения и допълнително натоварване за атестиращите съдии, както и непредвидените финансови разходи. Върху съдиите от Върховния административен съд ще се стовари задължението да атестират всички съдии от първоинстанционните административни съдилища, а върху съдиите от апелативните съдилища – да оценяват дейността на съдиите от окръжните съдилища. За всяка една атестация съдиите от помощната комисия трябва да се запознаят с цялостната работа на оценявания съдия – с постановените актове и администрирането на делата, както и с дейността му извън правораздаването; да посетят на място съдията и да присъстват на водено от него съдебно заседание; да проведат събеседване със съдията и неговите колеги и съдебни служители. За да се извърши тази работа, атестиращите съдии трябва да се откъснат от пряката си работа за дълъг период от време, да изразходват парични средства за

командироване и пътуване. Отделно от това начинът на работа и подходът на всяка помощна комисия по подразбиране ще се различава, което автоматично поставя оценяваните съдии при неравни условия. Нито намаляване на натовареността на атестиращите съдии, нито допълнителното заплащане ще доведат до минимизиране на съществуващите рискове от формализиране и разнобой на практиката по оценяване на съдиите, а допълнителното финансово бреме – за пътни разходи и командироване на атестиращите съдии – ще доведе до непредвидени бюджетни проблеми за съдилищата.

В мотивите към законопроекта се приема, че дейността на КАК за периода на нейното съществуване като централен орган по атестирането не е дала убедителни резултати. Този извод е произволен, тъй като не почива на анализ и оценка на работата на трите персонални състава на комисията след нейното формиране през 2016 г. – какъв обем атестации на съдии са извършени, каква е била натовареността на отделните членове на комисията, каква е била обезпечеността с компетентни служители от администрацията на ВСС. Едва след такъв анализ може да се правят изводи за организацията на работата в комисията и за натовареността на нейните членове, съответно – налице ли е забава при изготвяне на атестационните оценки и какви са причините за нея.

Предвижданите промени в чл. 196 и чл. 197 ЗСВ са свързани с ограничаване на случаите на извънредно и предварително атестиране. Намираме изложените аргументи за уместни, доколкото отпада излишното дублиране на процедури за оценяване през кратки периоди от време, което е неоправдано както с оглед целите на доброто управление на кариерния процес на съдиите, така и с ефективното администриране на правосъдието.

Същевременно в мотивите към проекта се посочва, че предварителните и извънредни атестации съставляват почти половината от процедурите по атестация, образувани през 2018 г. пред КАК – 42 % или 149 броя от общо 353 образувани процедури по атестиране. При положение, че с предвижданото изменение в чл. 196 и чл. 197 ЗСВ съществено се ограничават хипотезите на предварително и извънредно атестиране, то обективно натовареността на КАК ще намалее почти наполовина. Това елиминира аргумента на вносителя за връщане на помощните атестационни комисии, изразяващ се в свръхнатовареност на КАК с непосилен брой атестационни процедури.

Възразяваме срещу предложеното в параграф 3 изменение в чл. 37, ал. 3 ЗСВ, предвиждащо за председател на КАК да се избира избран член на ВСС. Надлежни мотиви за това ограничение не са изложени. От друга страна, като се лишават от право да бъдат избирани за председател на комисията членовете – действащи съдии, така те необосновано се поставят в неравноправно положение, а същевременно така се принижават тяхното

участие и статус на равноправни участници в централизирания орган по атестиране.

В обобщение, изразяваме становище за отпадане на параграфи 2, 3, 4, 5, 6, 36, 37 от проекта за изменение и допълнение на ЗСВ.

2. По отношение на правилата за конкурсите – съществените изменения предвиждат завишаване на изискванията към кандидатите за външни назначения – параграф 27 и 30, съответно промени в чл. 184 и чл. 191 ЗСВ, както и стриктно фиксиране на началния момент на срока по чл. 193, ал. 6 ЗСВ.

Подкрепяме двете предложения, доколкото практиката по провеждане на конкурсните процедури е доказала необходимостта им, а и ще способстват за постигане на целта на закона.

Във връзка с твърдението, че констатираното забавяне в провеждането на конкурсите се дължи на проблем с бързината на атестационните процедури, както и с обжалването на решенията на ВСС, считаме за необходимо да посочим, че подобряване на организацията за провеждане на конкурсите може да се постигне с по-добро администриране в рамките на действащия закон. Според нормите на чл. 188, ал. 1 и чл. 189, ал. 1 ЗСВ, планирането на съдийските длъжности, които ще се освободят, както и тяхното обявяване се извършва за всеки съд поотделно. Конкурсите за свободните длъжности също се обявяват за всеки съд поотделно и се провеждат централизирано. Практиката до момента е наложила, конкурсните процедури да се провеждат за свободните длъжности по нива – за районните, окръжните, административните и апелативните съдилища. Това води до утежняване на конкурсните процедури, доколкото те се организират за голям брой свободни длъжности в много съдилища, а това е обективна предпоставка за забавяне и усложняване на конкурса.

Провеждането на централизиран конкурс за отделни съдилища, в които необходимостта от заемане на свободните длъжности е належаща, е начин за опростяване и ускоряване на процедурите, който може да се практикува и сега, без да се променя законът.

3. Възразяваме срещу предлаганото изменение в чл. 29, ал. 2 ЗСВ, отнасящо се до статуса на изборните членове на ВСС.

Предвижда се, за тях да се прилага нормата на чл. 225 ЗСВ, според която съдиите имат право на обезщетение при напускане на съдебната власт в определен размер според прослужените години. В случай, че изборните членове са съдии, прокурори или следователи, то за тях тази норма ще се прилага на общо основание при освобождаването на длъжността. При положение, че изборните членове са адвокати или упражняват друга юридическа професия, то това правило няма как да се приложи за тях, доколкото се изисква минимално 10 години стаж на

длъжността съдия, прокурор или следовател. В този смисъл считаме, че правилото на чл. 225 ЗСВ няма как да се приложи самостоятелно по отношение на изборните членове на ВСС и поради това параграф 1 от законопроекта следва да отпадне.

По идентични съображения предлагаме да отпадне и параграф 9 от проекта, предвиждащ приложение на чл. 225 ЗСВ и за инспекторите от ИВСС.

4. В параграф 7 се предлага промяна на чл. 42, ал. 1 и ал. 3 ЗСВ, с която се предвижда за инспектори към ИВСС да могат да се избират и съдии от районните съдилища.

Една част от правомощията на инспектората към ВСС са свързани с осъществяване на проверки за организацията на административната дейност в съдилищата, организацията, образуването и движението на делата, констатиране на противоречивата практика и отправяне на предложения до компетентните органи. Същностната дейност на ИВСС се свежда да извършване на проверки в съдилищата и на работата на отделните съдии. Според чл. 56, ал. 2 проверките се извършват от главния инспектор или от инспектор, който се подпомага от експерти. В този смисъл, при осъществяване на дейността си ИВСС действа еднолично, за разлика от колективните органи, какъвто е ВСС. Само по определени въпроси ИВСС действа като колегиален орган и взема решенията си с обикновено мнозинство – чл. 54, ал. 3 ЗСВ.

Посочените специфики в правомощията и организацията на работа на ИВСС обосновават като резонно ограничението съдии от районните съдилища да не могат да бъдат назначавани за инспектори. Очевидно е, че съдията от районен съд няма как да извършва проверки в окръжните, административните и апелативните съдилища поради непознаване на спецификата на организацията и естеството на работата, а ревизията на дейността на районните съдилища по правило следва да се извършва от инспектор, който има опит като окръжен съдия, в чиито професионални задължения се е включвал второинстанционен контрол върху актовете на районните съдии.

За разлика от колективните органи, какъвто е ВСС, инспекторатът осъществява основната си дейност чрез едноличните проверки на инспекторите, поради което наличието на индивидуална компетентност е от решаващо значение.

Поради изложеното изразяваме становище за отпадане на параграф 7 от законопроекта.

5. С параграф 42 се предвиждат промени в процедурата за временно отстраняване от длъжност на съдия, който е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер.

Възраженията ни са в няколко посоки: предвижда се отстраняването от длъжност на съдия да се прави по мотивирано искане на главния прокурор по предложение на наблюдаващия прокурор, както и изслушване на засегнатото лице. Не се регламентира задължение на прокурора да представи на членовете на Съдийската колегия на ВСС материалите по делото, с оглед на извършване на преценка за необходимостта от налагане на тази ограничителна мярка, за нейната пропорционалност и легитимна цел. Липсата на възможност на членовете на Съдийската колегия за запознаване с материалите по делото води до автоматизъм на процедурата и формализирането ѝ.

Необосновано в ал. 7 на чл. 230 се предлага, при определяне на мярка за неотклонение „задържане под стража“ или „домашен арест“ на съдията, това автоматично да води до неговото отстраняване от длъжност. Задържането под стража може да бъде постановено и за непредпазливо престъпление, което в хипотезата на ал. 1 на чл. 230 не може да доведе до временно отстраняване. Отстраняването от длъжност е самостоятелна мярка, чиито налагане следва да се преценява от Съдийската колегия на ВСС на общо основание, без значение дали съдията е задържан или не.

Предлагаме разпоредбата на чл. 230 ЗСВ да предвиди задължение за главния прокурор, който отправя искане за временно отстраняване на съдия от длъжност, да представя материалите по делото.

Предлагаме също, да се предвиди аналогична процедура за даване на разрешение от Съдийската колегия на ВСС при привличане на съдия към наказателна отговорност. Това ще даде допълнителна гаранция за независимостта на съдията, доколкото правомощието на прокурора да привлича лица към наказателна отговорност не подлежи на контрол.

Предлагаме също, решенията на Съдийската колегия по чл. 230, ал. 3 и ал. 6 да подлежат на обжалване пред тричленен състав на ВКС.

6. По отношение на предвижданите изменения в чл. 310, ал. 2 от ЗСВ предлагаме изречение първо да се допълни със следния текст: „независимо от спирането или прекъсването на сроковете по ал. 1”. По този начин несъмнено се установява, че с изтичането на 6-месечния срок от узнаване на нарушението, съответно с изтичане на 3 години от извършването му, дисциплинарното производство не са образува, респективно образуваното подлежи на безусловно прекратяване.

7. Подкрепяме изменение на ал. 5 от чл. 169 ЗСВ, което предвижда, след освобождаване на длъжността председателите на съда и техните заместници да се възстановяват безусловно на заеманите преди избора длъжности, включително и в хипотезите, когато са били назначени от по-ниско ниво на орган на съдебната власт. Несъмнено така се премахва

възможността за заобикаляне на конкурсното начало при повишаване в длъжност.

В заключение поддържаме изразената по-горе позиция, че предложеният законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт следва да бъде предхождан от анализ и оценка на приложението на сега действащата правна уредба по отношение на атестирането и конкурсите за преместване и повишаване на съдиите, като считаме изготвянето на такъв за наложително. Надяваме се, че ще вземете предвид и нашите конкретни съображения по част от параграфите, включени в законопроекта.

С уважение:
Управителен съвет на
Съюза на съдиите в България

29 юли 2019 г.
гр. София