



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
Членовете на Съдийската колегия на
Висшия съдебен съвет (ВСС)

Уважаеми членове на ВСС,

В края на май 2021 година на страницата на Висшия съдебен съвет беше публикуван доклад за Модел 4, заедно с три приложения към него.

Основните положения в обявения доклад се свеждат до: описание на анализите и критериите, които ще се използват при реформата на съдебната карта (съдържащи се в Приложение № 3 към доклада); изложение на основните принципи, въз основа на които е разработен т.нар. „Модел 4“; определяне на норма на натовареност по видове дела и за отделните инстанционни нива; представяне на Модел 4 за петте апелативни района и предложения за реорганизация на съдебната карта, включващи предстоящото закриване на 55 броя районни съдилища и превръщането им в териториални отделения на базата на прогнозна натовареност след промяна на правилата за родовата подсъдност и минималния брой съдии, необходими за постигане на специализация на съдиите по граждански и наказателни дела. Накрая са посочени *de lege ferenda* предложения за промяна в правилата за провеждане на конкурсите за преместване и повишаване, правила във връзка с устройството и функционирането на т. нар. териториални отделения на районните съдилища, както и други административно-технически детайли във връзка с прилагането на практика на Модел 4.

Общото впечатление е, че принципна разлика между първоначално обявените параметри на т.нар. „Модел 4“ за реформа на съдебната карта през месец февруари тази година и тези, които са описани в публикувания доклад, не се наблюдава.

Поради това основните възражения и предложения, които изложихме в нашето становище от февруари 2021 г., са валидни и към настоящия момент.¹

Използваме предоставената ни възможност да изразим някои допълнителни съображения по повод оповестения на 21 май 2021 г. доклад за Модел 4:

¹ http://judgesbg.org/wp-content/uploads/2021/02/stanovishte_model_4.pdf

I. В част първа на обсъждания доклад са описани документите и анализите, които са използвани при изработването на Модел 4:

Критериите за реформиране на съдебната карта, които са определени през 2015 г. с решение по протокол № 40/15.7.2015 г. на ВСС², са възприети и от този персонален състав на Съвета с решение на Съдийската колегия по протокол № 31 / 1.10.2019 г. Подробно са описани и допълнителни критерии, възприети от „Ръководство за създаване на съдебни карти за подпомагане на достъпа до правосъдие в рамките на качествена съдебна система“, прието на 22-то пленарно заседание на СЕРЕЈ на 6 декември 2013 г. Изготвени са множество аналитични и междинни доклади, като в резултат са изведени няколко базови критерии (фактори) и показатели, подробно описани на стр. 17 – 20 от доклада.

След като са изброени голяма част от критериите и показателите, които се съдържат в посочените по-горе решения на ВСС, за целите на анализите са изведени четири основни критерия – натовареност на съдилищата и съдиите, административна структура, ефективност и ефикасност. В доклада се препраща към *Анализа на показателите по четирите критерия, който е обособен в два раздела*. Изрично е посочено, че в първия раздел са анализирани показателите за натовареност на районните съдилища за петгодишен период (2014 г. – 2018 г.), на които е придадена най-голяма тежест при вземането на решения за провеждането на реформа в районните съдилища. На останалите три критерия (административна структура, ефективност и ефикасност) и показателите към тях е посветена втората част на документа, заедно с изследваните в рамките на анализа на текущото състояние на районните съдилища социално-икономически и административно-териториални фактори. На тази втора част от анализа е отредена роля единствено да допълни картината на състоянието на районните съдилища, но очевидно не е взета предвид при формулиране на крайните решения.

1. От тази подготвителната и аналитична част на дейността по реформиране на съдебната карта досега могат да се направят няколко извода:

1.1. На първо място, в аналитичните доклади за отделните съдебни райони липсва подробна информация и данни, които да съответстват на конкретните критерии, възприети и от този състав на ВСС;

1.2. На второ място, данните, които са събрани, не са анализирани в сравнителен план, така че да се обосноват направените крайни предложения в доклада за закриване на определен брой районни съдилища и трансформирането им в териториални отделения;

² Доклад за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система и критериите за промяна в съдебната карта на районните съдилища, достъпен на <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/8/Doklad-sadebna-karta-0.pdf>

1.3. На трето място, използваният доклад за социално-икономическите фактори, които влияят на натовареността на районните съдилища, изготвен от д-р Тодор Галев и изведеният в него коефициент за социално-икономическото развитие е актуален към 2015 година, поради което не отговаря на динамиката на демографските, икономическите и социални фактори, действащи в съдебните райони на районните съдилища.

II. В този смисъл се открояват принципни недостатъци на цялостния подход, следван в доклада:

1. Подготвителната и аналитична дейност във връзка с предприетата реформа на структурата на районните съдилища се основава най-вече (и това се признава в доклада) на данните за натовареността на съдиите и то единствено на статистически данни. Не са използвани данните за географското, териториалното, социално-икономическото, транспортното, демографското състояние на районите. Този дефицит се дължи в голяма степен и на това, че не е въведена Специализираната информационна система за мониторинг и анализ (СИСМА). А тя би била от ключово значение, защото е системата, предвиждаща инструменти за анализ и мониторинг на факторите, свързани със социално-икономическото развитие на съдебните райони и натовареността на съдилищата. Освен това е предвидено тя „автоматизирано да събира и обработва информация по начин, позволяващ взимането на информирано решение“ и на практика да осигури наблюдение на развитието на съдебната карта в реално време.³

2. Втори принципен недостатък в подхода, възприет в доклада, е липсата на обсъдена и приета концепция за ролята на районния съд като основен първоинстанционен съд, включително в контекста на местните общности. Първоначални идеи за такава концепция се съдържат в „Доклада за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система и критериите за промяна в съдебната карта“, приет през 2015 г. от ВСС и впоследствие препотвърден през 2019 г. от СК на ВСС. Такава концепция е необходима предпоставка и условие, което да послужи на Съдийската колегия да отчете спецификата и ролята в местната общност на всеки един районен съд, а не както сега се предлага, да се има предвид само натовареността по статистически данни и необходимостта от специализация на съдиите по отделения.

Нужно е също да бъде обоснована с валидни и задълбочени аргументи необходимостта от специализация на съдиите в районните съдилища. Тази

³ За какво първо трябва да говорим, когато говорим за реформа на съдебната карта – анализ на ИПИ – <https://ime.bg/bg/articles/za-kakvo-pyrvo-tryabva-da-govorim-kogato-govorim-za-reforma-na-sydebnata-karta/?fbclid=IwAR06VXIminh6nelydugVEogFjJEvqV2BpsQ0TdiWNNcdQW7Zhjp3k3dNukmg>

необходимост се приема в доклада за априори наложителна, въпреки че по време на обсъждането със съдиите от апелативен район София, съдията от Районен съд Ихтиман – Радослава Йорданова, е изразила сериозни резерви към така приетото от екипа, изготвил доклада, че е налице право пропорционална зависимост между качеството на правосъдието и специализацията на съдиите по материи. Следва да се има предвид и това, че в районните съдилища ролята на съдията не се свежда само до разглеждане и администриране на съдебните дела, а следва да се отчита нарастващото значение на съдията по отношение на специфичните нужди на уязвимите групи граждани – тогава, когато те имат досег с правосъдието.

В този смисъл поддържахме вече изразеното в предходното ни становище от месец февруари тази година, че за отправна точка следва да се вземат предвид основните изводи и насоки на емпиричното изследване за ролята на районните съдилища в живота на местните общности, изготвено през 2016 г. от социолога Живко Георгиев по задание на ССБ, но същото следва да се развие, като се актуализира и приложи за всички съдебни райони.

В по-общ план СК на ВСС следва да проведе широко обсъждане, в рамките на което да се приеме концепция за ролята на районните съдилища в системата на правораздаването, като се отчетат всички функции, които изпълняват районните съдии, а не само тези, които са свързани с разглеждане на делата.

Поради това считаме, че с предложения доклад не е изпълнено решението на СК на ВСС по протокол № 3/2.2.2021 г., с което колегията е приела предложението за Пътна карта с план за действие за реорганизация на съдебните структури на окръжно и апелативно ниво, ведно с корекциите, извършени в „Цел 1: Разкриване на ТО към РС по действащото законодателство. Оценка на ефективността“ - добавя се нова точка 1.1, а именно: „1.1. Да се направи анализ на районните съдилища в окръжните райони, в които биха могли да се открият териториални отделения и да се внесе в Съдийската колегия“; в точка 1 от „Индикатори за изпълнение“ – премахват се броят на ТО – числото 28, и текстът в скобите „(по 1 ТО във всеки съдебен район на окръжен съд)“.⁴

В изпълнение на решението на СК на ВСС от 2 февруари 2021 г. следва да се извърши анализ на районните съдилища в съответните 28 съдебни района. Вследствие на анализа трябва да се конкретизират районните съдилища, които ще бъдат закрити и/или превърнати в териториални отделения на други по-големи районни съдилища. Такъв подробен и сравнителен анализ не е изготвен и в този смисъл предложенията за закриване на районни съдилища и трансформирането им в териториални отделения е произволно.

⁴ Кратък стенографски протокол от заседанието на СК на ВСС от 2 февруари 2021 г. - <http://www.vss.justice.bg/page/view/106434>

3. В представения доклад е предложена норма за натовареност, която е разработена поотделно по материя и съдебни инстанции; видовете дела са разпределени по групи според тяхната специфика. Считаме, че групирането на делата в голяма степен почива на предположения и необосновани хипотези за тяхната различна тежест (фактическа и правна сложност) според времето, което е необходимо за тяхното разглеждане и решаване.

Същевременно в доклада (стр. 56 и сл.) е подчертано, че съществуващата информационна система СИНС ще бъде използвана в бъдеще за осигуряване на равномерна натовареност на съдиите, но към момента това е невъзможно поради неточността на данните, които тази система отчита.

Липсва разумно обяснение, защо за четири години СК на ВСС не предприе действия за отстраняване на недостатъците на СИНС, въпреки че голяма част от решенията бяха посочени в приетия от СК на ВСС „Анализ на данните, събирани чрез системата за изчисляване на натовареността на съдиите“ от септември 2017 г.⁵ В доклада не се съдържа и информация за това, дали СК на ВСС предприема в момента или ще предприеме в бъдеще такива действия. Решаването на този въпрос е от ключово значение, защото чрез СИНС, който дава достоверни и подробни данни за сложността на всички видове дела, ще се даде възможност за действително балансиране на натовареността между отделните съдии и съдилища.

От съществено значение е и обстоятелството, че с доклада се предлага **отделна норма за натовареност** за различните видове дела и съдебни инстанции – така няма да може да се постигне изравняване и сравняване на натовареността между всички съдии, а само между съдиите, които разглеждат един и същ вид дела. Смисълът на СИНС, а и на нормата за натовареност изобщо е, да даде критерий, който е еднакво валиден за всички съдии, независимо какви дела разглеждат. Тъй като СИНС е основана на единствено валидния за всички съдии критерий – време за разглеждане и решаване на делата – приетата от ПОНС норма за натовареност следва да се приеме за релевантна.

Доколкото е налице публична информация (или липсата ѝ), не е известно СК на ВСС да е предприела някакви действия за отстраняване на недостатъците на СИНС. Считаме, че преди това да се случи, приемането на решения за изравняване на натовареността ще бъде неправилно, тъй като е основано на неточни данни за натовареността на съдиите, основаващи се само на количествени показатели за брой дела, но без отчитане на тяхната различна правна и фактическа сложност.

4. Съществена част от предложената идея в доклада за регулиране на натовареността на съдиите е това да се реализира чрез промяна в правилата за родовата подсъдност. Считаме, че предложенията за промяна на подсъдността не са мотивирани с необходимия емпиричен и теоретичен анализ, а обосноваването

⁵ <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/17/Analiz-SINS-2017-prilojenia.pdf>

им само с осигуряване на равномерна натовареност между съдиите е неприемливо и влиза в противоречие с основни положения в процесуалната теория и практика.

Както и в предходното становище от февруари 2021 г., и сега считаме, че в доклада не са изложени убедителни и научно обосновани мотиви за необходимостта от такава значителна промяна в процесуалното ни законодателство. По същество се предлага окръжните съдилища да се превърнат в основен първоинстанционен съд по граждански и наказателни дела.

Концепцията на действащите граждански и наказателни процесуални закони, заложената в чл. 103 ГПК и чл. 35, ал. 1 НПК е, че районният съд е основен първоинстанционен съд. Политическите съображения за определяне на районните съдилища като основни звена на съдоустройствената система се свеждат до обстоятелството, че тяхната дейност стои най-близо до гражданите.⁶

Промяната на тази концепция изисква сериозна научна и емпирична обосновка, която към момента не е направена. Превръщането на окръжните съдилища в основни първоинстанционни съдилища е мотивирано от СК на ВСС с възможността за изравняване на натовареността и най-вече с ускоряване на кариерния растеж на съдиите, но не държи сметка, че така отдалечава правосъдието от гражданите, защото районните съдилища по същество ще разглеждат незначителна част от гражданските дела и от наказателните дела от общ характер.

Трябва ясно да се подчертае, че превръщането на окръжните съдилища в основни първоинстанционни съдилища **ще затрудни съществено достъпа на гражданите до правосъдие**, защото 28 окръжни съдилища са отдалечени значително от повечето населени места в съдебните райони.

5. Друг недостатък на направените в доклада предложения за закриване на районни съдилища и трансформирането им в териториални отделения е обстоятелството, че те не са били обсъдени с широк кръг заинтересовани страни – не е отчетено становището на представителите на останалите юридически професии, местните общности, представителите на останалите власти. Показателни в това отношение са приетата на 29 май 2021 г. декларация от Общото събрание на адвокатите от страната⁷, както и изразените становища от редица представители на засегнатите местни общности.⁸

⁶Павлов, С, Наказателен процес на НРБ, С, 1989, с.153

⁷Адвокатурата категорично отхвърли модел 4 за реформа на съдебната карта - <https://news.lex.bg/%d1%80%d1%8a%d0%ba%d0%be%d0%b2%d0%be%d0%b4%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%be%d1%82%d0%be-%d0%bd%d0%b0-%d0%b0%d0%b4%d0%b2%d0%be%d0%ba%d0%b0%d1%82%d1%83%d1%80%d0%b0%d1%82%d0%b0-%d1%81%d0%b5-%d0%be%d1%82%d1%87/>

⁸Петиция ще пази Панагюрище от „индустриализиране“ правосъдието - <https://news.lex.bg/%d0%bf%d0%b5%d1%82%d0%b8%d1%86%d0%b8%d1%8f-%d1%89%d0%b5-%d0%bf%d0%b0%d0%b7%d0%b8->

6. Продължаваме да отстояваме идеята, че реформата на съдебната карта не е само вътрешноевропейски проблем на съдебната власт, а засяга основни права на гражданите и поради това следва да отчита всички значими фактори, а не само данните за натовареността на съдиите.

Освен това считаме, че промяната на териториалната структура на районните съдилища няма как да е успешна **без цялостна концепция за реформа на административно-териториалното устройство на страната** и в този смисъл, за преосмисляне на териториалната структура на окръжните, административните и апелативните съдилища.

В заключение, изразяваме нашата подкрепа за идеята за реформа на съдебната карта, но схващана като цялостен, добре обмислен процес, който включва задълбочена и конкретна аналитична дейност за състоянието на съдебните райони; достоверни данни за действителната натовареност на съдиите, основани на количествени и качествени показатели (усъвършенстван и ефективно работещ СИНС); концепция за ролята на районните съдилища в местните общности и за правосъдието; обмисляне на реформата през призмата на цялостната структура на съдебната система, а не само на районните съдилища, включително и през цялостна промяна на административно-териториалното устройство на страната; убедително мотивиране на предлаганата реформа и обсъждането ѝ с всички заинтересовани страни.

3 юни 2021 г.
гр. София

С уважение:

Управителен съвет
на Съюза на съдиите в България