



Становище на Управителния съвет на Съюза на съдиите относно проекта на Закон за съдебната власт, публикуван за обществено обсъждане на 25.03.2024 г.

След влизане в сила на измененията в Конституцията на Република България, обнародвани в ДВ бр.106 от 2023 г., е наложително да се приемат съответните им изменения в Закона за съдебната власт (ЗСВ). Това се налага и от изричната норма на параграф 22 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) към Закона за изменение и допълнение на Конституцията, която предвижда, че в шестмесечен срок от влизане в сила на закона трябва да се приемат законите, които се отнасят да измените разпоредби от основния закон. Същевременно в параграф 23, ал. 1 от ПЗР се фиксира, че изборните членове на новите Висш съдебен съвет (ВСС) и Висш прокурорски съвет (ВПС) се избират в тримесечен срок от влизане в сила на ЗСВ, който е съответен на новите положения в Конституцията.

В този смисъл предложеният за обществено обсъждане проект за нов ЗСВ отговаря на конституционните изисквания на § 22 и § 23 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Конституцията – промени в статута на изборните членове на ВСС; промени в начина на избор, състава и правомощията на ВСС и ВПС; промени в правомощията и структурата на прокуратурата. Същевременно проектът предлага нова уредба на значителен кръг съществени обществени отношения, свързани основно със статута на съдиите, прокурорите и следователите – процедурите по атестиране, повишаване, преместване и дисциплинарно наказване, командироване, както и усъвършенстване на модела на електронното правосъдие.

Считаме, че обявеният за обществено обсъждане проект на Закон за съдебната власт в пълна степен отговаря на измененията в Конституцията на Република България, обнародвани в ДВ, бр. 106 от 2023 г., а предложените нови положения относно статута на съдиите, прокурорите и следователите, както и електронното правосъдие са положителна стъпка за по-ефективно устройство и функциониране на съдебната власт. По-надолу ще изложим съображения по някои от текстовете на закона, групирани по тяхната последователност в проекта и тематична значимост.

Новата структура на нормативния акт, така както е предложена в проекта, е значително подобрена в сравнение с действащия закон. Тя логически и смислово съответства на конституционната уредба на съдебната власт, като същевременно преодолява вътрешните противоречия и хаотичност на действащия закон, голяма част от тях резултат на многобройните му несъгласувани изменения и допълнения за почти 14-годишното му съществуване.

1. Относно статута на изборните членове на Висшия съдебен съвет

Подкрепяме предложения текст на чл. 23 от ЗСВ, който е отправна точка за промяна в начина на функциониране на Висшия съдебен съвет.

Според изменения текст на чл. 130а, ал. 5 от Конституцията „мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет е четири години. Те не могат да бъдат преизбрани веднага след изтичане на този срок. Изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет запазват своя статут на съдии, прокурори или следователи.“

Считаме, че запазването на статута на съдии, прокурори и следователи означава, че те трябва освен допълнителната си работа в кадровите органи, за продължат да осъществяват основната си конституционна дейност по осъществяване на съдебната власт. Това е така защото „съдържанието на правоотношенията на съдии, прокурори и следователи е изпълнението на техните функции при упражняване на съдебната власт.“¹ Възникването, съдържанието и прекратяването на тези правоотношения, опосредява упражняването от съдиите, прокурорите и следователите на съдебната власт.

Статутът на съдиите е правно регламентиран в глава девета на действащия Закон за съдебната власт – чл. 160 – чл. 237 ЗСВ. Съществените елементи от статута на съдията включват правилата, уреждащи назначаването и освобождаването, несъвместимостта, атестирането и несменяемостта, командироването, дисциплинарната отговорност (глава 16, раздел I, чл. 307 – чл. 328 ЗСВ).

Сърцевината на съдийския статут е свързана с обстоятелството, че основната функция на съдията е да осъществява правораздаването по граждански, търговски,

¹ Стоилов, Я. Държавната власт, изд. Сиби, С., 2002, с. 88-100

наказателни и административни дела – чл. 119, ал. 1 от Конституцията, а негово основно задължение е да решава разпределените му дела в определения срок – чл. 210, т. 1 от Закона за съдебната власт.

Същността на съдебната власт като държавна власт в най-обобщен вид е уредена в Глава шеста от Конституцията. Тя се състои в защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Защитата им се осъществява от специфични за съдебната власт функции и правомощия, осъществявани от правосъдието по един уникален ред, като се спазват нарочни съдопроизводствени (процесуални) правила: равенство и състезателност на страните, процесуална защита, установяване на истината (чл. 121 от Конституцията).²

Според Решение № 10/2011/15.11.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 6/2011 г., Висшият съдебен съвет пряко обслужва функционирането на съдебната система, а не я ръководи, каквато е например ролята на Министерския съвет в изпълнителната власт. ВСС е органът за кадрово обезпечаване на съдебната система с цел осигуряване нейната независимост.

При правния режим преди изменение на чл. 130а, ал. 5 от Конституцията, Конституционният съд приема в цитираното по-горе решение, че членовете на ВСС, избрани от съдебната квота, с факта на избора им изгубват качеството на съдии, прокурори и следователи за времето на мандата им. Функциите, които те осъществяват като членове на съвета, са присъщи на тези в администрацията, независимо че се касае до администриране в съдебната система. След последното изменение на Конституцията и изричното предвиждане, че изборните членове запазват съдийския си статут, това означава, че те не изгубват качеството си на съдии, следователно трябва да изпълняват основното си задължение по чл. 210, т. 1 ЗСВ, а именно да разглеждат и решават разпределените им дела.

При тези съображения считаме, че изборните членове на ВСС, които запазват статута си на съдии, следва да осъществяват основното си задължение, а именно да правораздават. Допълнителните административните функции, които те изпълняват като членове на кадровия орган, очевидно нямат правораздавателен характер. Запазването

² Мръчков, В. За характера на правоотношенията на съдии, прокурори и следователи, бр. 1 от 2002 г. на сп. „Адвокатски преглед”

на статута на съдии е несъвместимо с преустановяването на разглеждане на дела. В противен случай запазването на съдийския статут се лишава от съдържание.

Резонно е при запазване на съдийския си статут, изборните членове на ВСС да разглеждат дела при намалена натовареност, както предвижда и предложената от Министерство на правосъдието редакция на чл. 23, ал. 2 от ЗСВ.

Наред с правните аргументи за това изборните членове на ВСС да продължат да разглеждат и решават дела, съществуват и редица съображения от практическо естество. Отдавна е известно, че голяма част от съдиите не са мотивирани да се кандидатира за изборни членове на ВСС поради нежеланието да се откъснат за дълъг период от време от пряката си работа, свързана с разглеждане на делата, и да се занимават изключително с административна дейност. Откъсването от работа има за последица и отчуждаването им от текущите проблеми в съдилищата, загуба на комуникация с колегите им съдии и в известна степен до деквалификацията им като съдии.

Освен това, организацията на работата във ВСС, наличието на компетентна администрация, съвременните средства за отдалечена и електронна комуникация, улесняват в значителна степен дейността на изборните членове на ВСС и те ще могат да съвместяват работата си в съдилищата и в кадровия административен орган, какъвто опит съществува в периода от 1992 до 2007 г.

2.Процедурата за номиниране и избор на членовете на Висшия съдебен съвет от професионалната квота и от Народното събрание

В проекта се предлага събранието за избор на професионалната квота да се проведе в рамките на два последователни почивни дни, като предварителната подготовка, включваща номинации и избор на членовете на избирателни комисии и секции, изслушването на кандидатите за членове на ВСС и ВПС, да се извърши преди самото събрание. По този начин не само се оптимизира процесът на излъчване на професионалната квота, но също се създава предпоставка за повишаване на избирателната активност. Подкрепяме проекта в тази част, защото освен по-рационална, организацията на процеса за избор на членовете на ВСС и ВПС от професионалната квота, отстранява голяма част от недостатъците, които са се проявили в практиката до момента.

Подкрепяме и предложението в проекта гласуването за избор на професионалната квота да се извършва с хартиени бюлетини или чрез електронно дистанционно гласуване. Считаме, че при всички положения следва да се запази централизираното провеждане на събранието и гласуването за кандидатите, независимо от начина на гласуване. Създаването на регионални избирателни комисии и гласуване с хартиени бюлетини по места създава предпоставки за нарушения и недоверие в изборния процес.

В проекта са предложени подробни правила за провеждане на дистанционното електронно гласуване, които отговарят на всички изисквания за сигурност на системата за електронно гласуване, поради което подкрепяме проекта и в тази част.

В процедурата за избор на парламентарната квота на ВСС и ВПС са предложени редица положителни нововъведения, които ще доведат, според нас, до демократизиране на процеса и до освобождаването му от политическо влияние:

Предвидени са изисквания към кандидатите за партийна неутралност, като е дадена легална, достатъчно широка, дефиниция на това понятие.

Кръгът на субектите, които имат право да предлагат кандидати за членове на ВСС и ВПС, е разширен – Висшият адвокатски съвет, първите три юридически факултета, според годишния рейтинг на факултетите, изготвен от Министерството на образованието и науката. Това са все гаранции за обективност и партийна безпристрастност на процеса за номиниране на членовете на ВСС и ВПС.

Предвижда се специална номинационна комисия да изслушва кандидатите и да изготвя доклад, даващ оценка за представянето на всеки кандидат и за качествата му, въз основа на публично достъпната информация. Съставът на комисията е гаранция, че оценката на кандидатите ще бъде обективна, като се изключат партийната пристрастност и влияния.

Предоставени са възможности за по-ангажирано участие в процеса за номиниране и изслушване на кандидатите на неправителствени организации, които имат дългогодишна дейност по въпросите на съдебната система.

2. За структурата и правомощията на ВСС, ВПС и на Общото събрание

Текстовете от закона в тази част стриктно следват новия конституционен регламент за структура, състав и правомощия на новите Висш съдебен съвет, Висш прокурорски съвет и Общото събрание на двата съвета.

Подкрепяме предвидените в чл. 64, ал. 3 и ал. 4 от проекта завишени квалифицирани мнозинства за взимане на решения, засягащи кадровите и дисциплинарни въпроси за съдиите, прокурорите и следователите. Така се гарантира, че съществените решения, свързани със статуса на съдиите ще се взимат с мнозинство, който задължително включва професионалната квота на съдиите.

Подкрепяме предвидената в чл. 72, ал. 1 от проекта възможност, а не задължение, в състава на постоянната Комисия по атестиране и конкурсите да участват действащи съдии. По редица причини в последните години съставът на тази комисия все по-трудна се попълва с действащи съдии, а съществуването на помощни атестационни комисии до голяма степен обезсмисля участието на действащи съдии в състава на комисията.

3. По отношение въпросите за статуса на съдиите – атестиране, конкурси, командироване и дисциплинарна отговорност

Считаме, че предложенията относно атестирането и конкурсите на съдиите, разгледани в цялост и при тяхното добросъвестно приложение в практиката, ще доведат до бързото и предвидимо кариерно развитие на съдиите, а оттам и до по ефективно правораздаване.

В този смисъл подкрепяме предложените промени при атестирането – премахване на изискването за предварително атестиране преди навършване на петгодишен стаж за несменяемост; лимитирането на случаите на периодично атестиране, така че то да се извършва само когато е необходимо след първата атестация за петгодишния период от атестирането за несменяемост – при участие в конкурс за повишаване или преместване, участие в процедура за избор на административен ръководите, при наличие на данни за трайно влошено качество на работата по инициатива на председателя на съда или ИВСС.

Намираме за рационални предложенията в частта за конкурсите, които съвместно с новите положение за атестирането ще доведат до предвидим, обективен и навременен кариерен процес на съдиите.

Подобно на конкурсите за младши съдии в проекта се регламентира задължително периодично годишно обявяване и приключване на конкурсите за повишаване и преместване за всички инстанционни нива в системата.

Промени са предвидени и във формата на конкурса за повишаване – предпоставка за допускане до процедурата е наличие на актуална атестация на кандидата, като е предвидено достатъчно разумно време за нейното изготвяне; оптимизиран е съставът на конкурсните комисии; налице е яснота за начина на оценяване на професионалните качества, като е даден с основание приоритет на данните в атестационния формуляр и проверката на 4 съдебна акта; предвидено е събеседване с кандидатите, които са оценени на първия етап с оценка не по-ниска от 4.50. С така предложените разпоредби са отстранени онези фактори – забавяни при атестиране и изискване на голям брой съдебни дела, които водеха да забавяне на конкурсните процедури с години.

Считаме, че предвидената процедура за повишаване на съдиите във ВКС и ВАС ще даде по-големи гаранции за обективност, доколкото се отчита становището за професионалните качества на кандидатите на всички съдии от съответната колегия.

В новата глава тринайсета, чл. 324 – 336 от проекта са обособени правилата за командироване на съдиите, прокурорите и следователите. Уредбата е пълна, като държи сметка за различията в професионалния статус на отделните юридически професии; създава силни гаранции, че командироването отново ще придобие същинското си предназначение – да бъде извънреден способ за решаване на извънредни и краткотрайни кадрови нужди, а не скрита форма за кариерен растеж.

По отношение на дисциплинарната отговорност на съдиите, прокурорите и следователите е направена положителна стъпка с разпоредбата на чл. 350, ал. 3, т. 3 от проекта, която предвижда не всяко нарушение на Кодекса за етично поведение да бъде квалифицирано като дисциплинарно нарушение, а само това, което не е маловажно.

4.3а обжалването на някои решения на ВСС пред смесен петчленен състав на ВКС и ВАС

В цялата материя за кариерния процес на съдиите (конкурси и дисциплинарни производства) е предвидено решенията на кадровия орган да бъдат обжалвани пред смесен състав, съставен от трима съдии от ВКС и двама съдии от ВАС.

Считаме, че създаването на смесен петчленен състав, включващ съдии от ВКС и ВАС, който да разглежда спорове, свързани със статута на магистратите, в най-голяма степен би съответствало и на установеното в КРБ изискване за разглеждане на делата от независим и безпристрастен съд, доколкото като страни по тези дела участват както съдии от общите, така и съдии от административните съдилища, прокурори и следователи. При това следва да се отбележи, че и понастоящем смесени петчленни състави съществуват като съд за пререкания (чл. 135, ал. 5 АПК), като към настоящия момент съществува и успешно функционира и система, по която се определят съдиите в този състав. ЗСВ също предвижда в чл. 29г, ал. 4 и чл. 29н, ал. 4 произнасянето по въпроси, свързани с избора на членове на ВСС, да се извършва от смесен петчленен състав, състоящ се от трима съдии от Върховния касационен съд и двама съдии от Върховния административен съд, определени на принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение. В този смисъл приложното поле на закона обосновава възможността актовете на ВСС да подлежат на обжалване пред смесен петчленен състав, т.е. законът да е водещ при определянето на компетентния да разглежда споровете съд, а не естеството на обжалвания акт.

В подкрепа на това положение е приетото от Конституционния съд (КС) в Решение № 2 от 14.02.2023 г. по к.д. № 1/2022 г., че конституционният критерий за наличието на административно правораздаване е функционален и произтича от Основния закон, а не е организационен, т. е. обусловен от създаване на структури, които са различни от изброените в Конституцията правораздавателни органи. При това следва да бъде взето предвид обстоятелството, че правомощието на ВАС да осъществява контрол по законността на конкурсните процедури в съдебната система не е изрично предвидено към настоящия момент в Конституцията. Или, както е посочено в същото решение на КС, за да се изпълни конституционното изискване, според което правораздаването *"като дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство"* се осъществява от съдилищата, е достатъчно окончателното разрешаване на спора да бъде предоставено на някое от посочените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища. Обобщено е, че „щом решаването на правен спор може да стигне до съд, значи изискванията на правовата държава са спазени“.

5.3а Инспектората към ВСС и Националния институт на правосъдието (НИП)

Намираме, че процедурата на номиниране и избор на главния инспектор и инспекторите дава засилени гаранции за обективност и безпристрастност на процеса, така че да се ограничат партийните и други нерегламентирани влияния.

Предоставена е възможност на общите събрания на ВКС и ВАС, както и на прокурорите от Върховната прокуратура и на следователите от НСлС да участват в процеса по номиниране; завишени са изискванията към кандидатите за главен инспектор и инспектори, както и проверките, на които ще са подложени с оглед изискванията за безупречна професионална и нравствена репутация.

В глава седемнайсета от проекта са предложени разпоредби относно Националния институт на правосъдието. Одобряваме новите положения, свързани с възможността действащ съдия да бъде избран за директор на НИП (с право да се върне на заеманата длъжност преди избора след изтичане на мандата); повишената роля на Управителния съвет на НИП в определяне на приоритети и насоките на съдебното обучение; подобрените правила за оценяване на кандидатите за младши съдии, включително и на финалния изпит в края на задължителното обучение.

В обобщение УС на ССБ изразява положителното си становище относно предложени проект на Закон за съдебната власт, като при изготвянето на становището е отчетено мнението на съдии от различни съдилища в страната, обобщено в проведено допитване.

София, 9 май, 2024 г.

Управителен съвет на Съюза на съдиите в България