



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

Становище на Управителния съвет на Съюза на съдиите относно необходимите промени в Закона за съдебната власт

Както е известно, през март тази година Министерството на правосъдието (МП) обяви за обществено обсъждане проект за изменение на ЗСВ, който беше резултат от усилията на работна група, в която участие имаха представители на съсловните организации, съдилищата и прокуратурата, ВСС и ИВСС.

От медиите и от публикувана на 3.10.2024 г. на сайта на МП официална информация разбрахме, че министерството е формирало нова работна група, в която не сме поканени за участие, но същевременно се предоставя на съдиите, прокурорите и следователите двуседмичен срок за изпращане на предложения за промени в закона.

С писмо до Министерството на правосъдието, изпратено с електронна поща на 7.10.2024 г., Съюзът на съдиите заяви желание за участие на представител на организацията в така обявената работна група, но до настоящия момент не сме получили отговор.

Изключването на професионална организация на съдии от дейността на работната група, натоварена със задача да подготви изменения в Закона за съдебната власт е безпрецедентно. Винаги досега, предходните ръководства на Министерството на правосъдието са осигурявали възможност представители на всички съсловни организации на съдии, прокурори и следователи да участват в процеса на изготвяне на законодателни предложения, засягащи управлението на съдебната власт. Съгласно т. 1. 8. от Европейската харта за статута на съдиите, професионалните сдружения следва да участват при вземането на решения, свързани с управлението на съдилищата и статута на съдиите.

Предвид невъзможността да участваме в дейността на така създадената работна група, намираме за необходимо публично на изразим становището си относно необходимите промени в Закона за съдебната власт:

След обнародването в ДВ, бр. 66 от 6.08.2024 г. на Решение № 13 от 26 юли 2024 г. по конституционно дело № 1 от 2024 г. на Конституционния съд на Република България, се налага преосмисляне на част от предметния обхват на необходимите изменения в Закона за съдебната власт (ЗСВ). И след обнародването на цитираното по-горе решение на Конституционния съд считаме, че значителна част от изработените до този момент предложения за изменения в ЗСВ запазват своята актуалност, поради което следва да намерят място в бъдещия законопроект. Поддържаме, че следвайки мотивите на конституционното решение предлаганите промени в статуса на изборните членове на ВСС, както и промените в начина им на избор, следва да бъдат запазени. Същевременно проектът от март 2024 г. предвижда нова уредба на значителен кръг от съществени обществени отношения, свързани основно със статуса на съдиите, прокурорите и следователите – процедурите по атестиране, повишаване, преместване и дисциплинарно наказване, командироване, както и усъвършенстване на модела на електронното правосъдие, които също следва да бъдат запазени в бъдещия законопроект.

По-надолу ще повторим изразявани и преди от ССБ съображения по някои от текстовете на изготвения през март 2024 г. законопроект за изменения на ЗСВ, които считаме, че трябва да намерят място и в разработвания от новата работна група проект.

1. Относно статута на изборните членове на Висшия съдебен съвет

Поддържаме, че в ЗСВ следва да се уреди положението, че изборните членове на ВСС запазват своя статус на съдии, прокурори и следователи, съответно в течение на мандата си следва да изпълняват и функциите си, свързани с правораздаването.

Считаме, че запазването на статуса на съдии, прокурори и следователи означава, че те трябва освен допълнителната си работа в кадровия орган, да 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; атестиране и несменяемост; командироване; 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, 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 и 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 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

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

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

членове на кадровия орган очевидно нямат правораздавателен характер. Запазването 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, което следва да се предвиди изрично в проекта.

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. Откъсването от работа има за последица и отчуждаването им от текущите проблеми в съдилищата, загуба на комуникация с колегите им 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 (НС)

И след решението на КС предложените от МП норми за усъвършенстване на процеса за избор на членовете на ВСС от професионалната квота и от НС запазват своето значение.

В проекта от март 2024 г. 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, да се извърши преди самото събрание. Така ще се оптимизира процеса за излъчване на професионалната квота, а също се създава предпоставка за повишаване на избирателна активност. Подкрепяме проекта в тази част, защото освен по-рационална, организацията

на процеса за избор на членовете на ВСС от професионалната квота, отстранява голяма част от недостатъците, които са се проявили в практиката до момента.

Подкрепяме и предложението в проекта за това 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 са предложени редица положителни нововъведения, които ще доведат, според нас, до демократизиране на процеса и до освобождаването му от партийно 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 е разширен – Висшия 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.

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 изключи 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.

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

Всички предложения в проекта от месец март 2024 г., които са свързани със статуса на съдиите са резултат от задълбочена работа и бяха подложени на множество обсъждания, поради което ги поддържаме изцяло.

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, който предвижда не всяко нарушение на Кодекса за етично поведение да бъде квалифицирано като дисциплинарно нарушение, а само това, което не е маловажно.

4. За 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) предлагаме 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 предложената в проекта от март 2024 г. процедура 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 предлага да бъдат включени в изготвения от екипа на МП законопроект за изменение на ЗСВ основните положения за: статуса на членовете на ВСС; номинирането и избора на членовете на ВСС от професионалната квота и от НС; статуса на съдиите и в частност уредбата на атестирането, конкурсите и командироването; обжалването на решенията на ВСС, свързани с конкурсите и дисциплинарните въпроси. По така откритите теми поддържаеме текстовете, съдържащи се в проекта на МП, публично обявен през март 2024 г.

Изявяваме убеждението си, че усилията на десетки съдии, прокурори и следователи вложени при изработване на проекта на МП, обявен през март 2024 г. не трябва да се зачерква, а всички разумни и обмислени предложения трябва да бъдат възприети при подготовката и внасянето на законопроекта за изменение на ЗСВ от настоящия екип на МП.

София, 30 октомври, 2024 г.

Председател на УС на ССБ:

Атанас Ст. Атанасов