

До Министъра на правосъдието

## Становище относно проекта за ЗИД на Закон за съдебната власт

Уважаема госпожо министър,

След постановяване на Решение № 13 на Конституционния съд на Република България, обнародвано в ДВ, бр. 66 от 2024 г. значителна част от измененията в Конституцията на Република България в главата за съдебната власт, обнародвани в ДВ бр.106 от 2023 г., бяха обявени за противоконституционни. Конституционното решение засегна в най-голяма степен новите положения в структурата и състава на Висшия съдебен съвет, както и статуса на главния прокурор. Друга част от измененията в Основния закон, които се отнасят до правомощията и структурата на прокуратурата издържаха проверката за конституционосъобразност, което налага и съответни изменения в устройствения Закон за съдебната власт.

В прессъобщението, публикувано на 20.12.2014 г. на сайта на Министерството на правосъдието се посочва, че публикуваният за обществено обсъждане проект е изготвен от междуведомствена работна група с широко участие на представителите на съдебната власт и професионалната общност. Важно е да се подчертае, че за първи път от повече от двайсет години проект за изменение и допълнение на ЗСВ се подготвя от работна група, в която не са включени представители на професионалните организации на съдиите, прокурорите и следователите. Въпреки настоятелните искания на Съюза на съдиите в България за включване в състава на работната група на наши представители, както и за посочване на критериите, по които е съставена работната група, отговори от министерството не получихме. Поради това считаме, че обявеното на сайта на Министерството на правосъдието твърдение за това, че изработването на проекта е с „широкото участие на представители на професионалната общност“ не отговаря на действителното положение.

Както в прессъобщението, така и в мотивите към проекта не се споменава, че голямата част от предложения за обществено обсъждане законопроект е резултат от усилията и задълбочения труд на няколко предходни работни групи, в които значително участие имаха представители на професионалните организации на съдиите, прокурорите и следователите, както и на съдии от ВКС и ВАС и представители на прокуратурата, ВСС, ИВСС.

Същевременно, считаме, че проектът не съдържа ключови предложения, които биха ускорили конкурсните процедури, съответно биха довели до тяхната обективност и справедливост; не са включени норми, които да ограничат командироването, така че да предотвратят злоупотребите и заплахите за индивидуалната независимост на съдиите и прокурорите; липсват и други съществени предположения, които биха довели до подобряване на ефективността на избора и функционирането на ВСС и неговите колегии.

В този смисъл предложения за обществено обсъждане проект за изменение и допълнение на ЗСВ не отговаря на необходимостта от подобряване и усъвършенстване на правилата, регламентиращи статуса на съдиите, прокурорите и следователите; избора и функционирането на ВСС. Мотивите към законопроекта не отговарят на минималните изисквания за съдържание, доколкото пресъздават в резюме самият проект, а не причините и съображенията, налагащи предложенията за изменение на закона, нито обосновават конкретно и задълбочено отделните идеи за промяна в устройствения закон.

Обобщено казано, проектът за изменение и допълнение на ЗСВ е създаден от работна група, чийто състав е формиран по неясни и непрозрачни критерии, а по съдържание не е в състояние да разреши проблемите пред функциониране на ВСС и относно статуса на съдиите, прокурорите и следователите в светлината на гарантиране на тяхната независимост.

По-надолу ще изложим съображения по някои от текстовете на законопроекта, групирани по тяхната последователност и тематична значимост, а също и за дефицити на проекта, които имат съществено значение за ефективното функциониране на съдебната власт.

### ***1. Относно статута на изборните членове на Висшия съдебен съвет***

Считаме, че независимо от Решението на Конституционния съд, с което се отмени новата редакция на чл. 130а, ал. 5 от Конституцията промяната в статута на изборните членове на ВСС е наложителна и в съответствие с разпоредите на Конституцията. Не е въпрос на конституционния законодател да регламентира формата на функциониране на кадровия административен орган на съдебната власт. Винаги досега в ЗСВ се е съдържала уредба за това дали изборните членове на ВСС запазват статуса си на съдии, прокурори или следователи по време на мандата или не.

Поради това считаме, че в проекта следва да се съдържа правна норма, която да предвиди, че изборните членове на Висшия съдебен съвет следва да запазват своя статут на съдии, прокурори или следователи по време на изпълнение на мандата.

Запазването на статута на съдии, прокурори и следователи означава, че те трябва освен допълнителната си работа в кадровия орган, за продължат да изпълняват основната си конституционна дейност по осъществяване на съдебната власт.

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 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 да се предвиди в нарочно норма на закона.

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***

В проекта изцяло е отпаднала подробната регламентация на правилата за номинирани и избор на членовете на ВСС от професионалната и парламентарната квота.

Поддържаме предложенията от предходния проект на Министерството на правосъдието, обявен през март 2024 г., в който се предлагаше 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. Предлагаме да се възприемат тези текстове от предходния проект, 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 включване в настоящия проект на текстове, които да предвиждат 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 от март 2024 г. 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 те да бъдат включени и в настоящия проект

Изцяло липсват в обявения за обществено обсъждане проект новите положения в процедурата за избор на парламентарната квота на ВСС, които бяха изработени след внимателно обмисляне и включени в проекта от 2024 г. Тези предложени положителни нововъведения ще доведат, според нас, до демократизиране на процеса и до освобождаването му от партийно влияние:

Поддържаме предвидените в проекта от март 2024 г. изисквания към кандидатите за партийна неутралност, като е дадената легална, достатъчно широка, дефиниция на това понятие.

Поддържаме също разширяването на кръга на субектите, които имат право да предлагат кандидати за членове на ВСС – 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.

Поддържаме също създаването на специална номинационна комисия, която 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,

предвиден в проекта от март 2024 г., е гаранция, че оценката на кандидатите ще бъде обективна, като се изключи партийната пристрастност и влияния.

### ***3. За решенията на ВСС и неговите колегии***

В предложения за обществено обсъждане проект не се съдържа доброто разрешение от проекта от март 2024 г., според което се предвиждаха 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. Предлагаме в настоящия проект да се включи такава промяна в действащия чл. 33, ал. 4 от ЗСВ.

Подкрепяме и включването на предвидената в проекта от март 2024 г. възможност, а не задължение в състава на постоянната Комисия по атестиране и конкурсите да участват действащи съдии. По редица причини в последните години състава 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.

### ***4. 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. Предложенията в проекта в голяма степен следват изготвените с участие на професионалната общност текстове от проекта на министерството от март 2024 г.

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 ръководител, 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.

Не е възприето предложението в проекта от март 2020 г. предпоставка за допускане до процедурата да е наличие на актуална атестация на кандидата, като е предвидено достатъчно разумно време за нейното изготвяне. Поддържаме тази идея, като считаме, че тя е ключова за бързото приключване на конкурсните процедури, защото практиката досега показва, че голямата забава се дължи на атестационните процедури на участниците в конкурса.

Подкрепяме оптимизирането на състава 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 частично факторите –изискване на голям брой съдебни дела, които водеха да забавяне на конкурсните процедури с години, но не се премахва другата пречка – забавянето в атестирането по повод участие в конкурса.

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. Считаме единствено, че нормата на чл. 192а, ал. 4 ЗСВ, а именно изготвяне на мотивирано становище към протокола за проведеното от Общото събрание на ВКС/ВАС гласуване и класиране на кандидатите, е неизпълнима, доколкото не е ясно как колективен орган, какъвто е Общото събрание, при проведеното тайно гласуване ще изготви след това мотивирано становище към него.

### ***5. За командироването***

Уредбата на командироването не държи сметка за различията в професионалния статус на отделните юридически професии; не е ясно защо е необходимо уеднаквяване на режима на командироване на съдиите и прокурорите, както се сочи в мотивите на

законопроекта; не се създават 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. Това е така доколкото в проекта се предвижда отново възможността да се командироваат съдии и прокурори на незаети длъжности, макар и по изключение. Практиката до сега показва, че изключенията обичайно се превръщат в правило.

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.

#### ***6. За обжалването на някои решения на ВСС пред смесен петчленен състав на ВКС и ВАС***

Изцяло е отпаднало от проекта предложението, изготвено от предходната работна група решенията на ВСС по кадрови и дисциплинарни въпроси да се обжалват пред смесени състави на ВКС и ВАС.

Настояваме това предложение да бъде включено и в настоящия проект.

В цялата материя за кариерния процес на съдиите (конкурси и дисциплинарни производства) да бъде предвидено решенията на кадровия орган да се обжалват 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“.

### **7. За Инспектората към ВСС и Националния институт на правосъдието (НИП)**

В предложения за обсъждане проект са възприети изготвените от предходната работна група идеи за промяна в процедурата за номиниране и избор на главен инспектор и инспектори.

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 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.

#### ***8. За случайното разпределение на делата***

В предложения за обсъждане проект се предвижда към чл. 9 от ЗСВ да се създаде ал. 5, в която се предвижда редът за разпределение на делата да се определя с наредба, приета от пленума на Висшия съдебен съвет. Същевременно в мотивите към проекта не е изложена никаква информация, касаеща необходимостта от приемане на такава наредба - каква е преследваната цел и какъв обем от права и задължения за съдебните органи ще обхваща, както и защо е необходимо уреждането на реда за разпределяне на делата да се извърши с подзаконов акт, а не със закон.

В чл. 360б от ЗСВ се предлага да отпадне старата редакция на ал. 6, съгласно която органите органите на съдебната власт използват единна система за случайно разпределение, като случайността на разпределението трябва да може да бъде публично доказана с криптографски средства, определени с наредба на министъра на правосъдието съгласувано с министъра на електронното управление, като се предлага понятието "единна" да отпадне. От мотивите към проекта не става ясно дали редакцията на тази разпоредба е само поради редакционно и смислово противоречие с дефиницията на § 1, т. 12 от допълнителната разпоредба на ЗСВ или ще доведе до възможност за отпадане на централизирана система за случайно разпределение на делата, чийто софтуер се намира във ВСС.

Следва да се отбележи, че принципът за случайно разпределение на делата е тясно свързан с правото на справедлив съдебен процес съгласно ЕКПЧ, поради което Министерство на правосъдието дължи повече и по подробна информация пред обществото за подготвяните промени в ЗСВ, касаещи реда за случайно разпределение и централизираната система за случайно разпределение.

В обобщение УС на ССБ изразява отрицателното си становище относно предложения проект на Закон за съдебната власт, тъй като считаме, че не са отчетени разумните идеи на професионалната общност за подобряване на функционирането на ВСС, за ускоряване на процеса на конкурсите и като цяло за усъвършенстване на правилата за статуса на съдиите, с цел засилени гаранции за индивидуалната им независимост.

Представяме отделно становище по проекта, в частта за електронното правосъдие.

София,

Председател на УС на ССБ:

8 януари, 2025 г.

Атанас Ст. Атанасов