

# СТАНОВИЩЕ

на Съюза на съдиите в България

по Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт,  
публикуван в Портала за обществени консултации на 17.01.2018 г.

I. Предложеният за обсъждане проект е първият, изготвен в рамките на законодателната инициатива на изпълнителната власт в лицето на Министерството на правосъдието, след осъществените по същия начин изменения в ЗСВ от лятото на 2016 г.<sup>1</sup> И измененията на ЗСВ от 2016 г., и сега представеният проект, са представени като изготвени в изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната власт. В този смисъл и основно значение за оценката на проекта има отговорът на въпроса как конкретно предлаганите законодателни решения допринасят за изпълнението на заложените в посочената Актуализирана стратегия цели, първата от която е да бъдат постигнати действени гаранции за независимост на съда и съдебната власт.

**Въпросът за съответствието на промените на ЗСВ от 2016 г. с международно признатите стандарти за независимост на съда и с отправените в течение на предходните години препоръки към България от страна на Венецианската комисия /ВК/ беше обект на Становище № CDL-AD(2017)018-е на същата комисия, обявено на 9-ти октомври 2017 г.<sup>2</sup> Становището на ВК беше поискано от Мониторинговия комитет на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа /ПАСЕ/, с оглед на продължаващия от 2000 г. досега пост-мониторингов диалог между ПАСЕ и България. В становището си Венецианската комисия отново припомня общоприетия стандарт за осигуряване на независимост на съдебната власт чрез администрирането на кадровите и дисциплинарните въпроси по отношение на съдии от съдебен съвет, състоящ се в своето значително мнозинство от съдии, избрани от своите колеги<sup>3</sup>, както и нееднократно отправяните към България препоръки в предходни становища на ВК<sup>4</sup>. **Отчитайки продължаващото и след конституционната реформа от 2015 г. и двукратните изменения на ЗСВ от 2016 г. несъответствие на структурата на българския ВСС, включително и на Съдийската му колегия, с тези стандарти и с предходни нейни препоръки,****

---

<sup>1</sup> ДВ, бр. 62/2016 г.

<sup>2</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)018-e)

<sup>3</sup> Препоръка на Съвета на министрите на Съвета на Европа CM/Rec(2010)12)

<sup>4</sup> CDL-INF(1999)005, CDLAD(2003)16, CDL-AD(2008)009, CDL-AD(2009)011, CDL-AD(2010)041, CDL-AD(2015)022

в становището си от 9-ти октомври 2017 г. ВК предлага конкретен механизъм, при който без изменения на Конституцията, в ЗСВ да се предвиди решенията за професионалното развитие на съдиите и по засягащите ги дисциплинарни въпроси да бъдат взимани с мнозинство от членовете на ВСС, избрани от съдиите – така нареченото „двойно мнозинство“.

Така отправената от Венецианската комисия като ключова препоръка по никакъв начин не е отчетена при изготвянето на настоящия проект на ЗИД на ЗСВ, въпреки че същият е представен за обсъждане повече от два месеца след обявяването на Становище № CDL-AD(2017)018-е. В този смисъл и считаме за необходимо в обсъждания в настоящето становище проект да бъдат предвидени необходимите изменения за изпълнение на така дадената конкретна препоръка на Венецианската комисия.

Необходимостта от законодателни промени, насочени към намаляване на политическото влияние върху Висшия съдебен съвет в аспекта на голямата представителност на избраните от Народното събрание негови членове е отбелязана и в различни доклади на институции като ПАСЕ<sup>5</sup> и ГРЕКО<sup>6</sup>.

II. Също в аспекта на изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната власт за постигането на действени гаранции за независимост на съда и съдебната власт, намираме, че представеният за обсъждане проект не отчита множеството становища на международни авторитетни организации, че някои от направените през 2016 г. и 2017 г. изменения в ЗСВ подкопават независимостта на съда и засягат правата на магистратите на свободно сдружаване. Конкретните такива изменения се изразяваха във въвеждане на задължение по отношение на съдиите, прокурорите и следователите да декларират членството си във всякакъв вид организации, включително и съсловните им сдружения, както и промените в режима на отстраняване на магистрати, привлечени като обвиняеми по водени срещу тях досъдебни производства. Част от тези становища бяха изразени от двете най-големи международни съдийски организации Европейската съдийска асоциация /ЕАС/ и МЕДЕЛ<sup>7</sup>, без да получат отговор или коментар от

---

<sup>5</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24022&lang=en>

<sup>6</sup> <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16807342c8>

<sup>7</sup> [http://www.judgesbg.org/images/Letter\\_EAJ\\_BG.pdf](http://www.judgesbg.org/images/Letter_EAJ_BG.pdf); <http://www.judgesbg.org/images/Letter-EAJ-BG.pdf>; <https://www.iaj-uim.org/news/eajs-resolution-on-bulgaria-12-november-2017/>; <http://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/308-letter-to-the-president-of-the-bulgarian-national-assembly-regarding-the-proposal-of-amendments-of-the-judicial-system>; <http://www.medelnet.eu/index.php/activities/independent-judiciary/400-medel-communique-on-the-proposed-amendments-to-the-judiciary-act-of-bulgaria>

българските компетентни власти. Без отговор и коментар, а и без отчитане в настоящия проект останаха и препоръките на имащия статут на консултативен орган в ПАСЕ Консултативен съвет на европейските съдии /КСЕС/, дадени в Становището на неговото Бюро от 2-ри ноември 2017 г.<sup>8</sup>

Проблемните законодателни изменения на ЗСВ от 2016 г. и 2017 г. по отношение на декларирането пред ВСС от страна на съдиите, прокурорите и следователите на членството им в съсловни организации и на реда за отстраняване от длъжност в случаите на наказателно преследване бяха отбелязани и в публикувания на 7-ми февруари 2018 г. от КСЕС Доклад за независимостта и непристрастността на съдебната власт в държавите от Съвета на Европа за 2017 г.<sup>9</sup> Видно от съдържанието на този доклад, за разлика от компетентните власти на други от посочените в него като проблемни държави, правителството на Република България не е изразило коментари по констатациите в него, с което по същество не е и възразило срещу тези констатации.

**С оглед на така констатираните не само от Съюза на съдиите в България, но и от горепосочените авторитетни международни организации и институции засягащи независимостта на съдебната власт и на правата на магистратите законодателни изменения от 2016 г. и 2017 г., настояваме в проекта за ЗИД на ЗСВ да бъде предвидено отпадане на задължението съдии, прокурори и следователи да декларират членство в съсловни организации. Настояваме и да бъде предвиден механизъм в производството по отстраняване на съдии, прокурори и следователи от длъжност в случаите на привличането им като обвиняеми, в рамките на който във всички случаи засегнатият магистрат бива изслушван от съответната колегия на ВСС, вземането на решение за отстраняване от длъжност да бъде съобразявано с изискванията за пропорционалност и необходимост, бъде предвидена възможност за действителен съдебен контрол върху такива решения, бъде предвидена възможност и отстраненият от длъжност магистрат да инициира преразглеждане на отстраняването при отпаднала необходимост от него.**

**III. По конкретно предложените промени в ЗСВ с представения за обсъждане проект, отбелязваме следното:**

**III. 1. Оценяваме положително следните предложения:**

---

<sup>8</sup> <https://rm.coe.int/opinion-of-the-ccje-bureau-following-the-request-of-the-bulgarian-judg/16807630af>

<sup>9</sup> <https://rm.coe.int/2017-report-situation-of-judges-in-member-states/1680786ae1>

- По § 1 от проекта, с който се хармонизира режима за обжалване на решенията за назначаване на административни ръководители с общия такъв по чл. 187, ал. 1;

- По § 2 от проекта, с който се решават изчерпателно въпросите за достъпа на ИВСС до информационните масиви, правещи възможна проверката на имуществените декларации и се предвижда възможност за даване на съгласие от страна на съдиите, прокурорите и следователите за разкриване на банкова тайна, като процедура, предхождаща внасянето на искания за даване на съдебни разрешения за такова разкриване;

- По § 3 от проекта, с който се предвижда отпадане на изискването в комисиите, провеждащи конкурси за преместване и повишаване, да участва хабилитиран учен по правни науки.

### **III. 2. Намираме за недостатъчно аргументирани и нуждаещи се от ревизиране следните предлагани изменения:**

- По § 7, с който се предвижда лишаване от право на получаване на еднократно парично обезщетение при освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател, който подаде оставка при образувано срещу него дисциплинарно производство. Считаме, че с така предлаганото допълнение се ограничава неоснователно и непропорционално правото на труд на магистратите, като се презумира недобросъвестно поведение във всички случаи, в които в хода на висящо дисциплинарно производство съдия, прокурор или следовател реши да подаде оставка. По този начин се приравнява и фактът на образуване на дисциплинарно производство с последиците от приключило такова с установено нарушение на служебните задължения и наложено дисциплинарно наказание. Целите на предлаганото законодателно решение – да се препятства злоупотребата в случай на недобросъвестно поведение, при което е било налице наистина неизпълнение на служебни задължения, могат да бъдат успешно постигнати и със своевременно, траещо в разумни срокове и ефективно дисциплинарно производство.

- По § 11 – 17, с които се детайлизират правомощията на Управителния съвет на Националния институт на правосъдието и се предвижда друг орган на управление на НИП да е и неговият директор. Считаме, че съответстващо на конкретното разписание на правомощията на УС на НИП следва да са уредени и правомощията на неговия директор, след като същият придобива статута на самостоятелен орган на управление.

- По § 19, с който се предвижда, че участието в обученията на Националния институт на правосъдието на магистратите се взема предвид при повишаването им. Без да отричаме значението на придобитата чрез участие в обучителни прояви допълнителна квалификация на съдиите, прокурорите и следователите, считаме,

че следва да се има предвид, че това участие често е въпрос не само на желание, но и за възможност от откъсване от работа. Респективно и изпълнението на служебни задължения в натоварен орган на съдебната власт ограничава възможността за участие в организирани от НИП обучения. В този смисъл и считаме, че не е нужно със закон да се създава предложеното правило, а да е в дискрецията на Комисията по атестиране и конкурси, съответно на конкретната конкурсна комисия отчитането на участието или не в определени обучения и приносът им към необходимата за по-добро изпълнение на работата на магистрата негова квалификация.

- § 21 в частта, в която се предвижда ал. 5 на чл. 262, както и § 24, с които се предвижда съответно временните преподаватели за осъществяване на преподавателската дейност да ползват неплатен или платен служебен отпуск, а участващите в обученията магистрати да ползват платен служебен отпуск. Считаме, че доколкото и осъществяването на преподавателска дейност в НИП, и участието в обученията и в програми за повишаването на квалификацията е тясно свързано с осъществяването на служебните задължения на съдиите, прокурорите и следователите, по-удачната форма от ползването на отпуск се явява командироването им от съответния орган на съдебната власт. Предлагаме да се разшири законоустановената възможност за командироване, респективно ако не бъде възприето, за ползване на служебен платен отпуск и за времето на участие на съдиите, прокурорите и следователите в обменни програми и стажове в чужбина, обученията на неправителствени организации по правни теми, както и участие в обучителни или организационни прояви на професионални организации. Понастоящем участието в такива прояви на съсловни организации не е законово регламентирано, поради което и за да бъдат ангажирани в дейността им, много от техните членове ползват своя платен или неплатен годишен отпуск.

- § 32, с който се предвижда отмяната на § 206, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 62 от 2016 г. изм., бр. 76 от 2016 г.), предвиждаща атестиране по един и същ ред на всички участници в конкурс за повишаване и преместване. Предвидената за отмяна разпоредба беше създадена, за да се обезпечи еднаквото оценяване на кандидатите в съответния конкурс, ако някои от тях са атестирани по действащия преди тези изменения ред, а други подлежат на атестация по новия централизиран ред от КАК. Разумът на разпоредбата произтичаше от презумирането, че новият ред на атестиране ще е много по-взискателен, с повишени качествени показатели на оценяване. Изискването за подлагане на всички кандидати в конкурс на еднаква атестационна процедура наистина забавя провеждането и приключването на конкурса, но е гаранция за справедлив и основан на еднаква процедура и общи критерии атестационен процес. Забавянето на конкурсите, поради атестирането на множество кандидати

може да бъде избегнато чрез увеличаване, включително и персонално, на капацитета на КАК.

**IV. Намираме за необходимо да се обсъди от страна на законодателя на приложението на въведения с измененията на ЗСВ от 2016 г. т. нар. принцип на „уседналост“ по отношение на новоназначените при условията на действалия до измененията ред младши магистрати.**

Тъй като представеният за обществено обсъждане проект е първият изготвен в рамките на законодателната инициатива на изпълнителната власт след т. нар. „втори пакет“ изменения на ЗСВ от 2016 г., едва сега Съюзът на съдиите в България има възможността да постави на вниманието на Министерството на правосъдието въпроса за необходимостта от прилагане на горепосочения принцип по отношение на младшите съдии и прокурори, респективно на новоназначените по действащия преди тези изменения ред в органите на съдебната власт. Този проблем беше поставен на вниманието на нашата организация от страна на наши млади колеги с писмото, което прилагаме. В писмото са изложени съображения за необходимост от специфичен подход към положението на тези магистрати и е предложено конкретно преходно законодателно решение, което призоваваме да бъде взето предвид. Изразяваме готовност и да участваме в обсъждане на проблемите, посочени в писмото на нашите колеги.

Приложение:

Писмо до ССБ на съдии от СРС и младши съдии от СГС от м. ноември 2016 г.

Гр. София,

16.02.2018 г.

Председател на УС на ССБ:

Атанас Атанасов

Приложение:

Писмо до ССБ на съдии от СРС и младши съдии от СГС от м. ноември 2016 г.

ДО Съюза на съдиите в България

Уважаеми колеги,

Бихме желали да Ви предложим да внесете следния въпрос за обсъждане в *Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система* или друг подходящ орган.

С § 102 т. 1 от *Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт* (ЗИД-ЗСВ), считано от датата на обнародване с ДВ 62/ 09.08.2016 г., се промениха предпоставките за участие в конкурс за преместване на магистрати, като в чл. 191 ал. 1 ЗСВ се допълни, че кандидатът трябва да „*е прослужил минимум три години на заеманата длъжност*“. Със ЗИД се предвидиха преходни правила относно административните ръководители (§ 205), командированите магистрати (§ 207) и започналите конкурси (§ 210), но не и относно заварените случаи на магистрати, чийто редовен конкурс е приключил.

По този начин магистратите, встъпили в длъжност в орган на съдебната власт в определено населено място при действието на стария закон, не биха могли да участват в конкурс за преместване в равен по степен орган до изтичане на три години от встъпването им в длъжност. Аналогично младшите магистрати, постъпили в системата при старите правила, не биха могли да участват в конкурс за преместване до изтичане на три години от бъдещото им встъпване като районни съдии. Най-дългосрочни последици промяната има спрямо кандидатите за младши магистрати, одобрени с решение на ВСС от 12.07.2016 г., които няма да могат да направят опит да променят местоработата си до 2022 г. В тези случаи създадената с преходната разпоредба на § 210 ЗИД-ЗСВ възможност е неприложима, когато към влизане в сила на закона конкурс за преместване въобще не е бил обявен или когато към момента на обявяването му магистратите не са могли да участват в него (напр. тъй като мандатът им като младши магистрати не е бил изтекъл).

Независимо дали практиката за относително бързо преместване на друго място след встъпване в длъжност е правилна (целесъобразна), то не може да се отрече, че до приемането на ЗИД-ЗСВ тази практика е била законосъобразна и сравнително масова. Без да представлява форма на кариерно развитие, преместването може да отговори на важни житейски нужди на съответния магистрат, на желанието му да специализира в друга правна материя дори в рамките на същия район, на постигнатия в хода на обучението му напредък и да спомогне за гарантиране на вътрешната му независимост. Трябва обаче да се признае, че широко застъпената в годините практика за преместване не е била в интерес единствено на преместващите се колеги, а причините за нея се коренят и в недостатъчно доброто планиране на щатните бройки в съдебната система (административно се разкриват места за магистрати там, където броят на населението и икономическата активност, а оттам – количествата на съдийската работа не го налагат, и обратно). Последващото преместване в преобладаващия брой случаи е било от ниско

натоварени органи на съдебната власт към високо и свръхнатоварени и е облекчавало положението на последните.

Намираме за съществен недостатък това, че със ЗИД-ЗСВ едностранно и изненадващо се променя статутът на магистрати, които са избрали да постъпят в системата при друга правна уредба. Задължителното обвързване на колегите за некратък период към места, от които при встъпването си те разумно са разчитали да имат шанс да се преместят, може да доведе до тежки семейни, социални и професионални последици или пък до демотивация и напускане на системата.

Предприемането съществено изменение на правния режим, без да е предвидено отлагане на действието му спрямо заварените случаи, засяга принципите на правната стабилност, предвидимост на правната уредба и защита на легитимните очаквания, поради което неговата конституционносъобразност е съмнителна. Наистина онеправдан е само сравнително ограничен кръг магистрати, но ни се струва, че правата дори на отделния индивид не би следвало да бъдат пренебрегвани от законодателя.

Ето защо, за да е честно спрямо колегите, предлагаме да бъде въведена преходна разпоредба, в смисъл че *съдиите, прокурорите и следователите могат да участват в конкурси за преместване, без да имат тригодишен стаж на длъжността, в която са били встъпили към 09.08.2016 г. или на която са встъпили в резултат на конкурсна процедура, обявена преди 09.08.2016 г., или на която са встъпили след приключване на мандата им като младши съдии или прокурори, ако са били одобрени за такива към 09.08.2016 г.*

Предложението не създава привилегировано положение за посочените магистрати, тъй като единствено им позволява достъп до всеобщ конкурс, на който да бъдат преценени техните качества и резултати, сред които бездруго като критерий за класиране е предвиден и стажът.

ноември 2016 г.

С уважение: долуподписаните съдии