

ДО ЧЛЕНОВЕТЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ

НА СЪДИИ ОТ РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,

На дистанционното заседание чрез видеоконферентна връзка на Пленума на Висшия съдебен съвет, проведено на 18.02.2021 г., се взе решение за избор на Модел 4 за оптимизация на съдебната карта и реорганизация на съдилищата в Република България.

С настоящото становище бихме искали да изразим несъгласието си с приетия от Вас проект на вариант за реформа, особено в частта, с която се предвижда кардинална промяна в родовата подсъдност на гражданските и наказателните дела, а именно „ОС разглежда всички първоинстанционни дела – граждански, наказателни, търговски, с изключение на подсъдните на районен съд. В районните съдилища се разглеждат всички или повечето дела, които приключват в закрито заседание, има процесуално задължение за незабавно или бързо произнасяне или са „по правило“ без правна сложност, както и наказателните дела от административен характер“.

Конкретните ни възражения са следните:

1. Недостатъчно обсъждане на проекта

Действително, формално беше проведено обсъждане на проекта по апелативни райони, в което участие взеха ограничен брой съдии от цялата страна. Въпреки това обаче не бяха създадени реални условия за пълноценното и задълбочено дискутиране по темата поради липса на предварително оповестяване на проекта, което да даде възможност на желаещите да участват в обсъждането съдии да се запознаят с него внимателно и така да поставят въпросите, чиито отговори биха спомогнали за осмислянето му.

Непубликуването на проекта преди обсъждането доведе и до занижен интерес на съдиите да участват в организирания форум, подценявайки сериозността на проекта и оставяйки с впечатлението, че предмет на обсъждане е само идея за реформа, а не конкретен модел.

Представянето на проекта от неговите вносителите пред медиите беше фрагментарно, при липса на всякаква конкретика относно предвижданите структурни промени, и не даде възможност на съдиите да се запознаят с детайлите по реализирането му, съответно обезсмисли активното им участие във въпросните обсъждания.

2. Нежелани последици на Модел 4

При запознаването ни с проекта за Модел 4 (след неговото гласуване) се откриха някои основни проблеми, до които би довело реализирането на му. Посочваме ги неизчерпателно:

2.1. Създават се предпоставки за сериозна деквалификация на районните съдии и за отлив на обучени и мотивирани юристи от съдийската професия, което в дългосрочен план неизбежно ще доведе до съществено понижаване на качеството на правораздаването. В проекта се предвижда на районен съд да са подсъдни следните видове граждански и наказателни дела, наречени неколкократно „дела (по правило) без правна сложност“: „заповедни производства, всички дела по дежурство – граждански и наказателни, обезпечения – без значение, че делата може да са подсъдни на ОС сега, обезпечение на доказателства – чл. 207 ГПК, делата по СК, делата по ЗЗДН, делата по Регламенти (ако няма обвързваща подсъдност ОС), делата по чл. 356 ГПК – защита и възстановяване на нарушено владение, охранителни производства, установяване на факти – Глава 50 ГПК, обявяване на отсъствие или смърт – Глава 51 ГПК, производство по открито наследство – Глава 52 ГПК, други дела, определени според критерия „бързина на произнасянето“, наказателните дела от административен характер“.

Голяма част от посочените видове дела действително се характеризират с ниска правна и фактическа сложност, а освен това решаването им не предполага мотивиране на актовете, а напротив – същите са типизирани не само правно, но и технически. Например произнасянето по заявления за издаване на заповеди за изпълнение по ГПК, както и т.нар. в проекта „дела по Регламенти“, е по образец и в закрито заседание, което преди време дори мотивира част от юридическата общност да одобри лансираната идея тези дела (в частност – заповедните) да се премахнат въобще от подведомствеността на съда и да се предоставят в компетентност на съдебни изпълнители. Тази идея, макар и без възможна реализация понастоящем, е показателна за отношението към този вид юридическа дейност.

Друг подобен пример съставляват наказателните дела от административен характер, при които процесът е опростен и събирането на доказателства е силно ограничено. По същия начин и разглеждането единствено на частни наказателни дела, наказателни дела от частен характер и мерки за неотклонение от районните наказателни съдии неминуемо ще доведе до загубата на практически опит за разглеждане на наказателни дела от общ характер, с приложимите институти на разпоредителното заседание и диференцираните процедури.

Ниската правна и фактическа сложност на делата в посочените примери би довело до загуба на правни умения за анализ на факти или

невъзможност за придобиване на такива умения, подвеждането им под правните норми и тълкуването на последните, допускане на процесуални нарушения, налагащи повторно разглеждане на делата, особено когато тази еднотипна дейност продължава с години (при обсъжданията беше посочено, че един съдия ще работи между осем и десет години на ниво районен съд по мнение на вносителите, като по места този период може да се окаже значително по-продължителен). Еднотипността на работата ще доведе и до демотивация на настоящите съдии, а наред с това ще направи по-малко привлекателна съдийската професия за добре подготвените млади юристи, които биха могли да намерят извън системата по-задълбочена от юридическа гледна точка професионална реализация.

Същевременно проектът предвижда след „престоя си“ в районен съд в продължение на около осем години и след решаване преимуществено на „дела (по правило) без правна сложност“ съдиите да бъдат повишени в съответния окръжен съд, където за първи път ще се наложи да разглеждат дела, голяма част от които са с изключително висока правна и фактическа сложност, изискваща приложение на материални и процесуални норми, неприложими към делата, предвидени за разглеждане от районен съд. Към това ще се добави и липсата на рутина за водене на открити съдебни заседания, чиято тежест по делата, подсъдни на окръжен съд не е за подценяване. Това едва ли е в услуга на обществото, тъй като обективно правораздаването ще се осъществява от магистрати без натрупан опит в разглеждането на подсъдните на ОС дела.

Следва да се посочи, че настоящата уредба на родовата подсъдност обслужва всички цели, свързани с добрата квалификация на районните съдии и подготовката им за бъдещата работа с по-тежки дела в съответния окръжен съд. Ето защо не намираме основание за предлаганата кардинална нейна промяна. Същевременно заложената в проекта цел за намаляване на натовареността би се постигнала не с промяна на родовата подсъдност на едни и същи като брой дела, а с промяна на тяхната подведомственост и с реализиране на електронното правосъдие.

2.2. От друга страна, буди недоумение включването в компетентността на районния съд на дела, които биха могли според конкретиката си да проявят признаци на значително тежки дела. Без да е вписана в проекта, беше оповестена идеята на районен съд да са подсъдни всички дела по чл. 422 ГПК. Сред тях обаче има дела със значителен материален интерес и съществено усложнена фактическа и правна обстановка, които понастоящем се разглеждат от окръжните съдилища като първа инстанция. Освен до неравномерна тежест на разглежданите от районен съд дела, това би довело и до възможност ищецът да избира родовата подсъдност на предявения от него иск, сезирайки съда първоначално със заявление за издаване на заповед за изпълнение.

Друг пример за несъразмерност в критерия „тежест“ е възлагането в компетентност на районния съд разглеждането на всички искания за обезпечаване на бъдещи икове. Липсата на достатъчен опит в исковите дела ще е пречка РС да разглежда качествено исканията за обезпечение на бъдещ иск. Извън по-често срещаните облигационни икове, на обезпечаване подлежат и исковите за защита на интелектуалната собственост, чието разглеждане по същество е в изключителна компетентност на един единствен съд (Софийски градски съд) и предполага специализирани правни умения.

По същия начин стои и въпросът при разглеждане на делата по искания за мерки за неотклонение – лишаването на районния съдия от възможността да разглежда същински наказателни дела неминуемо ще доведе и до загуба на правни умения за преценка на основателността на обвинението и на доказателствата относно наличие на обосновано предположение за извършено престъпление.

2.3. С изключение на обезпеченията, за които е предвидено произнасяне в деня на постъпване на искането, останалите „бързи“ дела, подсъдни на районния съд, изискват някакъв времеви период за произнасяне, което ще създаде значителни проблеми при предвиденото попълване на състава му от окръжни съдии чрез неколкодневно дежурство, в рамките на което делата не биха били приключени. Тази идея ще резултира в хаос с последващото им разпределение след приключване на дежурството на съответния окръжен съдия в РС, случайното разпределение и равномерността на натоварването и при всички случаи ще има крайно негативен ефект върху качеството на правораздаването.

От друга страна, предвидената възможност за попълване на състава на районния съд с окръжни съдии, ще постави въпроса за заместването им по разпределените им дела в окръжния съд, по които също има спешни произнасяния – обезпечение по висящ иск, производствата по несъстоятелност, исканията за спиране на регистърно производство, т.е. ще наложи въвеждането на нови форми на дежурства в ОС, въпреки че последните напълно се отричат в презентацията на модела.

2.4. Превръщането на част от районните съдилища в териториални отделения не налага никаква промяна на родовата подсъдност, но пък поставя други сериозни въпроси. В проекта липсва пълноценен отговор как ще бъде обезпечено подаването на всички книжа за образуване на дела в ТО и изпращането им незабавно и в електронен формат за разпределение, как ще бъдат решени проблемите с документооборота, разпределението и насочването на документите, съответно с контрола и отговорността върху обработващите ги служители, при положение че към настоящия момент съдилищата не са обезпечени с технологични възможности за електронна комуникация и дистанционно разглеждане на дела.

2.5. С Модел 4 се предвижда създаването на съдии „второ качество“ – непостоянен състав на съответния съд, чието правно положение е несигурно и свързано с редица неудобства – едновременна работа с различни видове дела, на различни места и пр. Не бива да се пренебрегва опасността това да окаже влияние върху съдийската независимост. Липсата на формулирани, а и на възможност за формулиране на ясни критерии за приемане и изключване на съдиите в непостоянния състав и за реалното възлагане на дела по дежурство измежду включените в този състав, биха могли да породят условия за осъществяване на неформален натиск от страна на съответните ръководни органи или да породят съмнения за това в обществеността.

3. **Невъзможност за постигане на целите**

3.1. Една от заявените цели на модела е изравняване натовареността на съдиите. Считаме, че тази цел не би могла да се постигне чрез предлаганата генерална промяна на подсъдността, предвидените „плаващ“ състав на районните съдилища, дежурства и трансформирането на съдилища в териториални отделения, тъй като всички тези предложения се основават единствено и само на анализ на броя дела, но не и на фактическата и правната сложност на споровете, нито разрешават въпроса със съществуващото неравномерно разпределение на делата в териториално отношение и по предмет.

Предвиденото „преливане“ на съдии от РС към ОС и от ОС към АС, респективно на брой дела по същата линия, не адресира причините за неравномерното териториално разпределение на разглежданите спорове като брой, вид и фактическа и правна сложност, които са функция от териториалната концентрация на население, миграцията и икономическата активност. По същество делата ще останат същият брой в съответния апелативен район, като компенсирането на разликите в натоварването между отделните райони не може по никакъв начин да се постигне с предложените от модела промени в подсъдността.

Същевременно по вертикала в рамките на един и същи апелативен район и при липсата на конкретен анализ кои точно спорове ще бъдат разглеждани от районен съд и каква е конкретната им бройка по апелативни райони, считаме, че определената средна норма за натовареност ще се яви явно несправедлива, тъй като не държи сметка за различната правна и фактическа сложност на делата. Реформата единствено ще измести и изостри проблемите с натовареността в окръжните съдилища.

3.2. Друга цел на проекта е постигане на специализация на съдиите, което да оптимизира правораздавателната им дейност. Без да отричаме ползите от специализацията, считаме, че нейната наложителност е следствие от голямата натовареност в определени съдилища, а не самоцел.

Ето защо е необяснима логиката за увеличаване на натовареността на окръжните съдилища с цел създаване в тях на специализация по материи, по-голяма от настоящата. Напротив, примерите от други държави сочат, че съдиите се ротират по отделения, което ги гарантира срещу правното им капсулиране. Отделно, тясната специализация на съдиите по отделения, каквато е налице и понастоящем в по-натоварените съдилища, води до неравномерна натовареност на съдиите между отделните отделения (доколкото броят дела не отразява тяхната тежест). Вместо да преодолее този проблем, проектът ще доведе до неговото задълбочаване.

3.3. Като цел е заложено и „отпушването“ на кариерното израстване на съдиите. Към момента то е забавено по две основни причини: бавен процес по изготвяне на атестациите на съдиите (включително и при актуалната правна уредба на състава на помощните атестационни комисии) и дълъг процес по обжалване на назначенията. Видно е, че тези две причини не биха могли да се преодолеят с реформата по Модел 4, тъй като и той предвижда атестацията като част от критериите за кариерно израстване, а и не изключва (и не би могъл да изключи) възможността за съдебно обжалване.

Предвижданото масово повишение на съдии ще доведе за дълъг период от време до липса на възможност за кариерно израстване на неповишените магистрати, особено в малките съдилища, които и по принцип се характеризират с по-малко текучество на кадри, т.е. ще се стигне отново до пълно и дългосрочно „запушване“.

4. Неяснота за начина на изпълнение на заложените цели

4.1. Наред с изложените по-горе недостатъци на поголовната промяна в подсъдността, изброяването в проекта не съдържа достатъчно конкретика по отношение на отделни групи дела, а и липсва разписан механизъм за конкретизирането им – например, посочено е, че на районен съд ще бъдат подсъдни „всички дела по дежурство“, както и „други дела – ако критерият е бързина“, без да има яснота какво се дефинира под „дежурство“ (в голяма част от случаите това е въпрос на вътрешна организация на съответния съд) или „бързина“.

Не става ясно и дали всички „дела по СК“ ще бъдат подсъдни на районния съд, т.е. дали ще се наложи изменение на специалната уредба относно подсъдността на определени дела на окръжен съд (напр. осиновяване, установяване на произход), както и на какви критерии ще се базира експертната преценка, към която препраща моделът.

От друга страна, в модел 4 изобщо не е разглеждан въпросът за специализацията на съдиите, разглеждащи дела с участието на деца, която е заложена в множество международни актове, а и във вътрешното законодателство.

4.2. Ключов инструмент на предлаганата реформа е повишаването на една голяма част от съдиите в България. Предвид мащаба на промяната и рисковете при неправилното ѝ осъществяване, ясното описание на принципите за прилагане на тази мярка е от съществено значение. За съжаление, дори с дадените от членовете на ВСС след гласуването на модела изявления, тези аспекти остават неизяснени.

В обявения слайд-проект има вътрешно противоречие, тъй като първоначално е посочено, че израстването се извършва на база „съответен ранг“, атестация и решение на общото събрание на приемащия съд, а по-нататък в изложението е предвидено съставът на окръжния съд да се попълва от съдиите с най-голям стаж към момента на реструктурирането. Ако се приеме, че проектът предвижда различни начини за първоначално повишение при въвеждане на модела и при последващите периодични повишения, то нищо не обяснява логиката и справедливостта на това решение. Напротив, поражда се опасения, че първоначалното израстване (след въвеждане на модела) няма да доведе до повишаване на най-способните сред съдиите. А ако се предвижда пълно отпадане на конкурсното начало и решаването на кариерното израстване на съдиите въз основа на непосочени и неясни критерии, то това е несъвместимо с принципа за независимост, която се гарантира и чрез възможността за кариерно израстване чрез конкурс.

Същевременно ако заложеният критерий за повишение при първоначалното реструктуриране е само стажът (както е посочено в един от слайдовете на проекта), то не са предвидени правила, по които ще се направи избор между няколко съдии от районен съд с еднакъв стаж.

4.3. Извън вече посочените недостатъци на въведеното изискване за дежурство на съдиите от окръжен съд в районен, то е неприемливо и защото би довело до разкъсване на работния им процес, а същевременно тяхното изключване от системата за разпределяне на дела в основния им съд ще рефлектира върху останалите съдии от този съд/отделение. Наред с това напълно неясен е критерият за определяне на дежурните съдии – „започва се от най-младите“. Дори под „най-млади“ да се имат предвид съдиите с най-малък стаж в окръжен съд, намираме това правило за дискриминационно спрямо тях, а и затрудняващо ги, тъй като ще им се наложи едновременно с усвояване на напълно нови правни умения за решаване на подсъдните на окръжен съд дела да разходват време в дежурство.

4.4. Не следва да се подценява и правилото за неизменност на съдебния състав по наказателни дела, което ще доведе до по-продължителна ангажираност на съдиите, започнали разглеждането на такива дела по дежурство, което би нарушило техния график в окръжния съд и би довело до забавяне при разглеждането на делата. А по граждански

дела подобна практика би създала предпоставки за ненужно отлагане на сложни дела, които да бъдат довършени от друг дежурен съдия.

В заключение бихме желали да подчертаем, че настоящото становище не следва да се приема като израз на нежелание за провеждане на реформа в съдебната система, а напротив – като желание за нейното разумно и ефективно осъществяване по начин, който запазва положителните достижения на досегашната уредба и ги развива в посока повишаване срочността и качеството на правораздаването, което модел 4 по никакъв начин не постига.