

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх. No	46-154-01-52
Дата	31. 1. 08 2021 г.

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

[Handwritten signature]

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

На основание чл. 87, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 76, ал. 1 от ПОДНС внасяме законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт с мотиви към него и предварителна оценка на въздействието, съгласно методологията – приложение към ПОДНС.

Молим, законопроектът да бъде представен за разглеждане и гласуване съгласно установения ред.

ВНОСИТЕЛИ:

1. Христо Иванов
2. Пламен Мирчев
3. Атанас Славов
4. Иване Иванисев
5. Кръстьян Славов
6. Ивано Мирчев

ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА

ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

(Обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., изм., бр. 69 от 5.08.2008 г., изм. и доп., бр. 109 от 23.12.2008 г., доп., бр. 25 от 3.04.2009 г., в сила от 3.04.2009 г., изм. и доп., бр. 33 от 30.04.2009 г., бр. 42 от 5.06.2009 г., изм., бр. 102 от 22.12.2009 г., в сила от 22.12.2009 г., изм. и доп., бр. 103 от 29.12.2009 г., в сила от 29.12.2009 г., доп., бр. 59 от 31.07.2010 г., в сила от 1.01.2011 г., изм. и доп., бр. 1 от 4.01.2011 г., в сила от 4.01.2011 г., изм., бр. 23 от 22.03.2011 г., в сила от 22.03.2011 г., изм. и доп., бр. 32 от 19.04.2011 г., в сила от 19.04.2011 г., бр. 45 от 14.06.2011 г., в сила от 14.06.2011 г., доп., бр. 81 от 18.10.2011 г., изм. и доп., бр. 82 от 21.10.2011 г., в сила от 1.01.2012 г.; изм. с Решение № 10 от 15.11.2011 г. на Конституционния съд на РБ - бр. 93 от 25.11.2011 г.; бр. 20 от 9.03.2012 г., в сила от 10.06.2012 г., изм. и доп., бр. 50 от 3.07.2012 г., изм., бр. 81 от 23.10.2012 г., в сила от 1.09.2012 г., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г., бр. 17 от 21.02.2013 г., бр. 30 от 26.03.2013 г., в сила от 26.03.2013 г., доп., бр. 52 от 14.06.2013 г., в сила от 14.06.2013 г., изм., бр. 66 от 26.07.2013 г., в сила от 26.07.2013 г., доп., бр. 70 от 9.08.2013 г., в сила от 9.08.2013 г., изм., бр. 71 от 13.08.2013 г., в сила от 13.08.2013 г., бр. 19 от 5.03.2014 г., в сила от 5.03.2014 г., изм. и доп., бр. 21 от 8.03.2014 г., изм., бр. 53 от 27.06.2014 г., бр. 98 от 28.11.2014 г., в сила от 28.11.2014 г., бр. 107 от 24.12.2014 г., в сила от 1.01.2015 г., бр. 14 от 20.02.2015 г., изм. и доп., бр. 28 от 8.04.2016 г., изм., бр. 39 от 26.05.2016 г., в сила от 26.05.2016 г., бр. 50 от 1.07.2016 г., в сила от 1.07.2016 г., изм. и доп., бр. 62 от 9.08.2016 г., в сила от 9.08.2016 г., доп., бр. 76 от 30.09.2016 г., в сила от 9.08.2016 г., изм., бр. 13 от 7.02.2017 г.; Решение № 1 от 31.01.2017 г. на Конституционния съд на РБ - бр. 14 от 10.02.2017 г.; доп., бр. 63 от 4.08.2017 г., в сила от 5.11.2017 г., изм. и доп., бр. 65 от 11.08.2017 г., изм., бр. 85 от 24.10.2017 г., изм. и доп., бр. 90 от 10.11.2017 г., бр. 103 от 28.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., бр. 7 от 19.01.2018 г., изм., бр. 15 от 16.02.2018 г., в сила от 16.02.2018 г., изм. и доп., бр. 49 от 12.06.2018 г., бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 1.01.2019 г., бр. 17 от 26.02.2019 г.; изм. с Решение № 2 от 21.02.2019 г. на Конституционния съд на РБ - бр. 19 от 5.03.2019 г.; изм. и доп., бр. 29 от 8.04.2019 г., доп., бр. 64 от 13.08.2019 г., в сила от 13.08.2019 г., изм., бр. 83 от 22.10.2019 г., в сила от 22.10.2019 г., изм. и доп., бр. 11 от 7.02.2020 г., бр. 86 от 6.10.2020 г., доп., бр. 103 от 4.12.2020 г., изм. и доп., бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 22.12.2020 г., изм., бр. 110 от 29.12.2020 г., в сила от 31.12.2020 г., изм. и доп., бр. 16 от 23.02.2021 г.)

§ 1. В чл. 16 се правят следните изменения и допълнения:

1. Алинея 2 се изменя така:

“ (2) Висшият съдебен съвет е постоянно действащ орган, който заседава веднъж седмично, юридическо лице със седалище София. Той се представлява от един от

изборните му членове, определен с решение на пленума на Висшия съдебен съвет.

2. Създава се нова алинея 5:

“(5) За времето на мандата си изборните членове съдии, прокурори и следователи осъществяват юридическата си професия при намалена натовареност, определена с решение на съответната колегия.”

3. Досегашната ал. 5 става ал. 6.

§.2. Членове 28 и 29 се отменят.

§.3. В чл. 36 се правят следните изменения и допълнения:

1. В алинея трета думите “ и производства по глава шестнадесета, раздел Г” се заличават.

2. Създава се нова ал. 4:

“(4) Решенията на съответните колегии на Висшия съдебен съвет по глава 9, раздел II, Па, IV и по глава XVI подлежат на обжалване пред тричленен състав на Върховния касационен съд по реда на Глава двадесет и първа ГПК. Жалбата се подава чрез Висшия съдебен съвет. Висшият съдебен съвет изпраща незабавно на съда подадената жалба заедно с приложенията към нея, обжалвания акт с преписката, както и доказателства за връчването му. Решението на тричленния състав подлежи на касационно обжалване пред петчленен състав на Върховния касационен съд.”

§.4. В член 50 се правят следните изменения:

1. Алинея 1 се изменя така:

„Чл.50 (1) При изтичане на мандата или при предсрочното му прекратяване на основание чл.48, ал.1, т.1 главният инспектор и инспекторите, подали молба до съответната колегия на Висшия съдебен съвет в 14-дневен срок от деня на изтичане или предсрочно прекратяване на мандата, се възстановяват на заеманата преди избора длъжност.“

2. Алинея 2 се отменя.

3. В алинея 3, изречение първо изразът „ал.2“ се заменя с „ал.1“.

§.5. В чл. 178 се правят следните изменения:

1. В ал. 1 след “Висшият съдебен съвет определя” се добавят думите: “до 10 на сто от”.

2. Алинея 2 се изменя така:

“(2) Процентът по ал. 1 се определя поотделно според нуждите на всеки орган на съдебната власт за всяко от нивата в съда, прокуратурата и следствените органи.”

§. 6. В чл. 182, ал. 6, чл. 205, ал. 5, чл. 323, ал. 1, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 думите “Върховния административен съд” се заменят с думите “Върховния касационен съд”.

§.7. В чл. 182, ал. 7 думите “Върховният административен съд” се заменят с думите “Върховният касационен съд”.

§.8. В чл. 327 ал. 2 се изменя така:

“(2) Заповедта за обръщане на внимание се издава по реда на чл. 314 и може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщаването ѝ пред тричленен състав на Върховния касационен съд по реда на Глава двадесет и първа ГПК. Жалбата се подава чрез Висшия съдебен съвет. Висшият съдебен съвет изпраща незабавно на съда подадената жалба заедно с приложенията към нея, обжалвания акт с преписката, както и доказателства за връчването му. Решението на Върховния касационен съд е окончателно.”

ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§.9. В двумесечен срок от влизането на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт в сила се провежда избор за членове на Висшия съдебен съвет. Дейността на досегашния Висш съдебен съвет се прекратява след образуването на новоизбрания по реда на този закон, но не по-късно от срока по изречение първо. Новият Висш съдебен съвет се смята за образуван, след като бъдат избрани две трети от неговите членове.

§.10. Всички обявени след 10.02.2020 г. и неприключили конкурси за първоначално назначаване в районен, окръжен и административен съд и съответните прокуратури се отменят с влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт.

§.11. Незавършените производства по обжалване по глава 9, раздел II, III, IV и по глава XVI се довършват по досегашния ред.

ВНОСИТЕЛИ:

1. Христо Иванов
2. Димитър Мирчев
3. Атанас Славов
4. Атанас Атанасов
5. Стефан Стефанов
6. Иванчо Мирчев

МОТИВИ
КЪМ
ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА
ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

I. Изменение във функционирането на Висшия съдебен съвет

Висшият съдебен съвет (ВСС) е специфичен административен орган на съдебната власт, учреден за първи път с Конституцията на Република България от 1991 г. с цел пълноценна и ефективна реализация на принципа за независимост на съдебната власт в организационен аспект.

Конституционният съд приема, че „съдиите се назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет, без да е предвидена каквато и да е възможност за ограничаване на правомощията му в това отношение.“ (Решение № 3 от 1992 г. по к.д. № 30/1991 г.). Това разбиране е потвърдено и в по-новата практика на съда, според която ВСС е създаден, за да осъществява самостоятелно кадровата политика в съдебната власт (Решение № 9 от 2014 г. по к.д. № 3/2014 г.).

Структурата и съставът на органа са определени в първоначалната редакция на чл. 130 от Конституцията. На основата на конституционния текст през същата година е приет специален закон за Висшия съдебен съвет, обнародван в ДВ бр. 74 от 10.09.1991 г. В чл. 1 от закона е посочено, че ВСС е колективен орган на съдебната власт, като 11 от неговите членове се избират от Народното събрание, а останалите 11 изборни членове се излъчват от съдебната власт, както следва: петима от делегатско събрание на съдиите, и по трима от делегатските събрания на прокурорите и следователите. Според чл. 9, ал. 2 заседанията на ВСС се свикват най-малко веднъж на 3 месеца от министъра на правосъдието или по искане на 1/5 от неговите членове.

Законът за ВСС е отменен през 1994 г., когато се приема първият Закон за съдебната власт. През 2007 г. се приема вторият Закон за съдебната власт, който действа и в момента. До 2007 г. изборните членове на ВСС продължават да изпълняват и другите си задължения, произтичащи от заеманата длъжност на съдия, прокурор, следовател или друга юридическа професия. След 2007 г. се приема, че след като съгласно чл. 16, ал. 2 ЗСВ ВСС е постоянно действащ орган, това обосновава в практически план различен правен статус на членовете на съвета, които за периода на мандата губят качеството си на съдии, прокурори и следователи. Тази теза обаче не отговаря на конституционния замисъл за същността и ролята на кадровия орган на съдебната власт – да осъществява самоуправление на съдебната власт като проявление на нейната конституционно защитена независимост. ВСС е конституционен орган, поради което и той винаги е бил постоянно функциониращ, независимо дали в съдоустройствения закон е било предвидено да работи на сесии или не. Това основно положение за същността на държавните органи, никога не се е поставяло под съмнение. В

Решение на Конституционния съд № 8/15.IX.1994 г. по к.д. № 9/94 г. се подчертава, че „Висшият съдебен съвет е постоянно съществуващ и функциониращ орган”. По повод на състава на ВСС в същото решение е прието, че чл. 133 от Конституцията препраща към закона за уредбата на организацията на ВСС. Във връзка с това Конституционният съд е възприел тезата, че избирането и освобождаването на членове на съвета са елемент от неговата организация и това трябва да се извърши със закон. Следователно в методически план е ясно, че тези въпроси са предоставени на дискрецията на Народното събрание. Там, където Конституцията не въвежда изрични забрани, законодателят е свободен в рамките на общите конституционни принципи да урежда съответната материя по законодателен ред. Това с особена сила важи за така наречените организационни закони, с които се уреждат организацията и функционирането на държавния апарат, включително в сферата на съдебната власт.

При това положение, в рамките на изводимото от конституционния статус на ВСС правно положение на постоянно функциониране, съдоустройственият закон (ЗСВ) следва да уреди конкретната уредба на провеждане на заседанията на органа (пленума и двете колегии).

От наложилото се след 2007 г. разбиране за последиците от статуса на ВСС като постоянно действащ по отношение на изборните му членове, свързани с дефиниране на възможността те да продължат да упражняват съответната си юридическа професия и по време на мандата, произтича опасност за независимостта на съдебната власт.

До 2007 г. изборните членове на ВСС, както и тези по право, продължаваха да упражняват и другите си правни професии и това не създаваше никакъв законов проблем, защото тази форма на изпълнение на функциите им отговаряше в пълна степен на вложената в Конституцията идея за естеството и задачите на ВСС като административен орган, чиято основна задача е утвърждаване на независимостта на съдебната власт.

След 2007 г. с промяна в ЗСВ се премина към статус на членовете на ВСС, който включва изрично пълна заетост и невъзможност да упражняват предишното си юридическо занятие. Установената практика относно статуса на членовете на ВСС намери отражение и в Решение на КС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011, в което се приема, че членовете на съвета трябва да напуснат заеманата преди длъжност и да преминат на работа по трудово правоотношение в съвета. В цитираното решение на КС се приема дори, че „членовете на ВСС, избрани от съдебната квота, с факта на избора им загубват качеството на съдии, прокурори и следователи за времето на мандата си. Функциите, които те осъществяват като членове на съвета, са присъщи на тези в администрацията, независимо че се касае до администриране в съдебната система.”

Застъпената теза е проблематична от гледна точка на конституционно предвидената защита на съдебната власт, което се дължи и на неправилната формулировка в ЗСВ. Неприемливо е изкуствено да се разкъсва връзката между качеството на съдия, прокурор и следовател и длъжността на член на ВСС.

Невъзможността да се изпълняват при пълна натовареност, равна на тази на останалите съдии, прокурори и следователи, правораздавателните функции (за съдиите) или другите правосъдни функции (за прокурорите и следователите) за периода на мандата, не означава, че изборният член на ВСС е загубил магистратското си качество. Както беше посочено, ВСС е административен орган на съдебната власт, който има основно кадрови функции и се състои от съдии, прокурори, следователи и представители на другите юридически професии, а не от някакъв особен вид „администратори“ на съдебната власт.

С предлаганата промяна на чл. 16 ЗСВ се цели привеждане на статуса на ВСС като административен орган на съдебната власт, конструиран от съдии, прокурори, следователи, излъчвани от съответните професионални системи, както и от представители на другите правни професии, излъчвани от Народното събрание и от членове по право – председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главния прокурор, до неговия конституционен замисъл. Изборните членове на ВСС следва да запазят качеството си на съдии, прокурори и следователи, защото това е съществена гаранция, че съдебната власт ще осъществява своето самоуправление от независим орган, излъчван в мнозинството си от самата нея. Освен концептуалното значение на това изискване относно състава на ВСС за гарантиране на основния принцип на независимост на съдебната власт, са налице и редица практически съображения, които налагат промяната в начина на функциониране на органа. Отделянето на съдиите, прокурорите и следователите за пет години, колкото е продължителността на мандата, от пряката им работа, действа демотивиращо и като резултат добрите професионалисти в системата не желаят да участват в работата на кадровия орган. Откъсването от дейността по разглеждане на делата деквалифицира членовете на ВСС, отчуждава ги от ежедневните проблеми на правораздаването, води до формиране на специфична бюрократична култура, което пречи за ефективното упражняване на правомощията.

Промяната, свързана със статуса на членовете, налага предсрочното прекратяване на мандата на настоящия персонален състав на ВСС, за привеждане на дейността на органа в съответствие с конституционно установените изисквания за независимост на съдебната власт. Наред с това, следва да се отменят разпоредбите от закона, които уреждат специфични последици за статуса на членовете на ВСС, доколкото след изменението на чл. 16 ЗСВ те запазват качеството си на съдии, прокурори и следователи. Поради това чл. 28 и чл. 29 следва да се отменят.

Особените правила на чл. 18 за несъвместимост на изборните членове на ВСС, както и специфичните правила за предсрочно прекратяване на мандата и за дисциплинарното им наказване следва да се запазят, доколкото от Народното събрание се избират за членове на съвета и юристи, които не са съдии, прокурори и следователи.

Със законопроекта се цели да се премахнат специалните привилегии за главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, които бяха създадени конюктурно от 44-то НС.

Т.нар. „кариерни бонуси“ за главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, създават привилегия за съответните магистрати, която им предоставя несправедливо преимущество за кариерно израстване пред останалите магистрати. От друга страна, онези от лицата, които не са заемали длъжности в системата на съдебната власт преди избора им за главен инспектор и инспектори от Инспектората към ВСС, не разполагат с никаква възможност за „кариерно израстване“, респективно и спрямо тях може да се говори за поставянето им в непривилигирано положение.

Кариерното израстване на магистратите следва да зависи единствено и само от работата им именно като магистрати. Не може да бъде приета тезата, че функции по контрол върху административната дейност, могат да бъдат приравнени на правораздавателна дейност, каквото на практика се получава в сега действащите текстове.

Смисълът на повишаването на магистрати в органите на съдебната власт е осигуряването на качествено осъществяване на правораздавателната дейност. Поради това, един от основните критерии за повишение е именно качеството на правораздаване на съответния магистрат.

Идеята да се приемат закони с оглед хора на държавни длъжности, без оглед ползвателите на „услугите“, които тези хора предоставят, следва да бъде окончателно изоставена от законодателя. Вместо това, трябва да се изхожда именно от интересите на обществото. Следователно, по темата, засегната с предложените законодателни промени, трябва да бъде предпочетен интересът на гражданите за получаване на качествено правораздаване, а не този за осигуряване възможност за кариерно развитие на съответния магистрат. Особено когато това развитие обективно и изначално няма как да се основава на данни и заключения за качеството на правораздаване на съответния магистрат, а на качеството на работата му по контрол над административната дейност.

Допълнителен мотив за предложението е изводим и от обстоятелството, че по сега действащите норми, преценката за повишаване се прави от съответната колегия на ВСС. Сама по себе си тази ситуация поставя в конфликт на интереси съответната колегия на ВСС и създава условия на зависимост на всеки един член на ВСС от мнозинството, което се формира в процеса на работа в съответната колегия. Няма как да бъде оставен подобен правен абсурд да съществува в правния мир.

II. Изменения в правилата за конкурсите за първоначално назначаване

През последните години институтът на първоначалното назначаване като инструмент срещу самоизолирането на съдебната власт е предмет на изменения в правната уредба, които не отразяват последователен законодателен подход.

Чл. 178, ал. 1 и ал. 2 в редакцията си от 2009 г. (изм. бр. 33 от 2009 г., ДВ) предвиждаше, че ВСС чрез жребий определя по 20 на сто от броя на свободните длъжности в съда, прокуратурата и следствените органи за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване (ал. 1). Процентите по ал. 1 се определят поотделно за всяко от нивата в съда, прокуратурата и следствените органи (ал. 2).

Според измененията на ЗСВ от 2016 г. (бр. 62 от 2016 г., ДВ), Висшият съдебен съвет чрез жребий определя до 10 на сто от броя на свободните длъжности в съда, прокуратурата и следствените органи за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване (чл. 178, ал. 1). Процентите по ал. 1 се определят поотделно според нуждите за всяко от нивата в съда, прокуратурата и следствените органи (ал. 2).

През 2017 г., с цел да се съобрази необходимостта от такъв вид конкурс, изискването за жребий отпадна и измененията на чл. 178, ал. 1 и ал. 2 ЗСВ (бр. 90 от 2017 г., ДВ) гласяха, че ВСС определя до 10 на сто от броя на свободните длъжности в съда, прокуратурата и следствените органи за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване (ал. 1). Процентите по ал. 1 се определят поотделно според нуждите на всеки орган на съдебната власт за всяко от нивата в съда, прокуратурата и следствените органи (ал. 2).

През 2020 г. внезапно, без обосноваване на промяната с конкретни нужди на съдебната власт и обществения интерес, са приети изменения, с които изцяло е променена уредбата на конкурса за първоначално назначаване, като са премахнати изискванията определен процент от свободните длъжности да се обявяват на конкурс за първоначално назначаване, а правомощието дали и колко свободни бройки да бъдат обявени на такъв конкурс е предоставено изцяло на ВСС.

Тази уредба дава възможност конкурсът за първоначално назначаване изобщо да не се прилага (което на практика отменя института на първоначалното назначаване като инструмент срещу капсулирането на съдебната власт) или всички свободни длъжности да бъдат определени за заемане чрез конкурс за първоначално назначаване. Подобен подход не води до реализация на целите, заложи при изменението на закона в тази част през 2020 г., а от друга страна, създава редица проблеми, свързани с липса на ясни законови критерии, по които да бъде извършвана преценката какъв брой от свободните длъжности да бъдат заемани от външни на системата лица.

Предходната уредба на института гарантира осъществяване на основната му цел за създаване на механизъм, по който да се избегнат опасностите от затваряне на съдебната власт, и да се осигурява частично обновяване на персоналия ѝ състав с външни на системата юристи, като същевременно с определянето на максимален процент на свободните длъжности, които могат да бъдат заемани по този ред, се създава баланс с възможността за кариерно

израстване на съдиите, прокурорите и следователите, която е решаваща за тяхната мотивация и продуктивност, респ. за ефективността на правораздавателната и правосъдната дейност. От приемането му през 2007 г. ЗСВ последователно налага и принципа, че обновлението на персоналия състав на магистратите следва да се извършва предимно посредством конкурсите за младши съдии, младши прокурори и младши следователи, каквито ВСС е задължен да обявява всяка година по силата на чл. 176, ал. 2 ЗСВ, като така се създава допълнителна гаранция срещу капсулирането на съдебната власт.

В изключителен интерес на обществото е в по-високите нива на съдебната власт да работят предимно съдии, прокурори и следователи, които са извървели целия път на професионално развитие, минали са през различни инстанционни нива, с което са натрупали специфичния правораздавателен опит (за съдиите) и специфичен правосъден (за прокурорите и следователите), гарантиращ тяхната професионална компетентност и морален интегритет и какъвто опит обективно не би могъл да бъде придобит от юристи с високи професионални качества, чиято кариера е протекла извън съдебната система. В сегашната уредба на чл. 178 ЗСВ липсват ефективни гаранции за защита на този обществен интерес. Нещо повече – създава се неограничена възможност при обявяването на конкурси да се взимат решения, които да са в разрез с основните принципи на правовата държава и независимата съдебна власт. Например, всички свободни длъжности за окръжните съдилища да бъдат обявени изцяло за заемане чрез конкурс за първоначално назначаване. Това се дължи в голяма степен и на непрецизната законодателна техника при последното изменение на чл. 178 ЗСВ, която не въвежда абсолютно никакви критерии, по които ВСС следва да се ръководи при преценката каква част от свободните бройки да бъдат обявени за заемане чрез конкурс за повишаване или чрез конкурс за първоначално назначаване. Подобен критерий не може да бъде „нуждата на всеки орган на съдебната власт“, доколкото за същия е без значение дали свободните щатни бройки ще бъдат заети от повишен, респ. преместен магистрат или от външно на системата лице.

Нагледен пример за проблемите, които сегашната законова уредба създава, се съдържа във взетите от ВСС решения относно последните обявени конкурси за назначаване на младши съдии съобразно решение на СК на ВСС по пр. 02/26.01.2021 г., както и за първоначално назначаване и повишаване в длъжност на съдии в административен съд съобразно решение на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет по протокол № 12/13.04.2021 г., обн. в ДВ бр. 32/16.04.2021 г. От свободните длъжности за съдия в административен съд 23 бяха обявени за заемане чрез конкурс за повишаване, а 31 – чрез конкурс за първоначално назначаване, респ. за Административен съд София град от свободните 13 длъжности 10 бяха обявени за заемане чрез външен конкурс, а само 3 – чрез повишаване. Определянето на съотношението на бройките между различните видове конкурси е извършено при липса на изложени каквито и да било критерии именно поради настоящата законова уредба и създава опасен прецедент голямата част от свободните длъжности на високите нива от

съдебната власт да бъдат заемани чрез външен конкурс. Същевременно в конкурса за назначаване на младши съдии през настоящата 2021 година, въпреки огромния брой свободни места за младши съдии в окръжните съдилища в страната (над 30), беше обявен конкурс само за 7 от тях – подобно кадрово решение не е било взето от приемането на Закона за съдебната власт досега.

С оглед на изложеното е видно, че посредством сега действащата законодателна уредба ВСС налага тенденция за обновление на персоналия състав на съдебната власт не чрез външни назначения на ниво младши съдии, прокурори и следователи, а чрез директно назначаване на външни кадри на високи нива в системата. Налаганата без широко професионално и обществено обсъждане тенденция не е оправдана от изпълнението на никаква легитимна цел, като същевременно поставя в сериозен риск независимостта и интегритета на съдебната власт като основен стълб на демократичната и правова държава. Приемането на предложеното изменение в чл. 178 ЗСВ ще преустанови възникналата опасност и ще създаде гаранции както за справедливо кариерно развитие на съдиите, прокурорите и следователите, които с натрупан правораздавателен и правосъден опит и професионални качества последователно ще заемат длъжностите в по-високите инстанционни нива, което ще гарантира ефективно и качествено правосъдие, така и за създаване на възможност на външни на системата юристи да заемат длъжност в нея посредством конкурсите за първоначално назначаване за определени свободни бройки на различните съдебни нива.

На последно място следва да бъде посочено, че предлаганите изменения в нормативната уредба няма да създадат допълнителна финансова тежест върху съдебната власт.

III. Изменения в реда за обжалване на решенията за конкурсите, атестирането и дисциплинарното производство

Висшият съдебен съвет е административен орган, чиито решения, когато имат качество на административни актове по правило подлежат на обжалване пред Върховния административен съд (ВАС). Съсредоточаването на оспорването на всички решения на ВСС пред ВАС крие опасност от концентрация на правомощия в едно от върховните съдилища и превръщането му на практика в квазикадрови орган на съдебната власт. Практиката от последните няколко години е показателна за реализирането на този риск при пререшаване на въпросите за конкурсите и дисциплинарната отговорност на съдиите. Решенията, свързани с конкурсите за назначаване и повишаване, както и с атестирането и дисциплинарната отговорност са пряко свързани със статуса на съдиите, прокурорите и следователите. Това от своя страна рефлектира негативно върху индивидуалната независимост на съдиите.

Същевременно, сегашната правна уредба, освен че постига противоконституционен дисбаланс в организационен аспект на вътрешната независимост на съдебната власт, не отчита правното естество на правоотношението на съдиите, прокурорите и следователите, което не е служебно, страните по него не са в йерархична зависимост, поради което и разглеждането на производствата по оспорване във връзка с този вид правоотношения не следва да се осъществяват пред административен съд.

Поради това предлагаме решенията на съответните колегии, които засягат конкурсите, атестирането и дисциплинарните производства, да се обжалват пред Върховния касационен съд (ВКС) по реда на Глава двайсет и първа на ГПК – в двуинстанционно производство, съответно пред тричленен и петчленен състав на съда, с изключение на производството по обжалване на заповедта за обръщане на внимание, което да приключва на една съдебна инстанция (ВКС).

В този смисъл следва да се изменят чл. 182, ал. 6, чл. 205, ал. 5, чл. 323, ал. 1, ал. 2, ал. 3, ал. 4, като думите “Върховния административен съд” се заменят с думите “Върховния касационен съд”, както и чл. 182, ал. 7, като думите “Върховният административен съд” се заменят с думите “Върховният касационен съд”.

В чл. 327, ал. 2 следва да се измени, като се предвиди, че заповедта за обръщане на внимание се издава по реда на чл. 314 и може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщаването ѝ пред тричленен състав на Върховния касационен съд, който я разглежда в закрито заседание в 7-дневен срок от постъпването ѝ. Решението на Върховния касационен съд е окончателно.

Предложените изменения не биха довели до забавяне на неприключилите съдебни производства, тъй като се предвижда те да бъдат довършени по досегашния ред.

ВНОСИТЕЛИ:

1. Христо Иванов
2. Дарю Шурдиков
3. Атанас Савев
4. Стефан Стефанов
5. Антонина Гочева
6. Ивайло Мирев

ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА
ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА
СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Основания за законодателната инициатива

Висшият съдебен съвет (ВСС) е специфичен административен орган на съдебната власт, учреден с цел пълноценна и ефективна реализация на принципа за независимост на съдебната власт в организационен аспект. ВСС е административен орган на съдебната власт, който има основно кадрови функции и се състои от магистрати, а не от някакъв особен вид „администратори“ на съдебната власт. Неприемливо е изкуствено да се разкъсва връзката между качеството на съдия, прокурор и следовател и длъжността на член на ВСС. Изборните членове на ВСС следва да запазят качеството си на съдии, прокурори и следователи, защото това е съществена гаранция, че съдебната власт ще осъществява своето самоуправление от независим орган, излъчван в мнозинството си от самата нея. Така ще бъде гарантиран основният принцип на независимост на съдебната власт. Налице са и редица практически съображения, които налагат промяната в начина на функциониране на органа. Отделянето на съдиите, прокурорите и следователите за пет години, колкото е продължителността на мандата, от пряката им работа действа демотивиращо и като резултат добрите професионалисти в системата не желаят да участват в работата на кадровия орган. Откъсването от дейността по разглеждане на делата деквалифицира членовете на ВСС, отчуждава ги от ежедневните проблеми на правораздаването, води до формиране на специфична бюрократична култура, което пречи за ефективното упражняване на правомощията.

Посредством сега действащата законодателна уредба ВСС налага тенденция за обновление на персоналния състав на съдебната власт не чрез външни назначения на ниво младши съдии, прокурори и следователи, а чрез директно назначаване на външни кадри на високи нива в системата. Налаганата без широко професионално и обществено обсъждане тенденция не е оправдана от изпълнението на никаква легитимна цел, като същевременно поставя в сериозен риск независимостта и интегритета на съдебната власт като основен стълб на демократичната и правова държава.

Приемането на предложените изменения в правилата за конкурсите за първоначално назначаване ще преустанови възникналата опасност и ще създаде гаранции както за справедливо кариерно развитие на съдиите,

прокурорите и следователите, които с натрупан правораздавателен и правосъден опит и професионални качества последователно ще заемат длъжностите в по-високите инстанционни нива, което ще гарантира както ефективно и качествено правосъдие, така и за създаване на възможност за външни на системата юристи да заемат длъжност в нея, посредством конкурсите за първоначално назначаване за определени свободни бройки на различните съдебни нива.

Съсредоточаването на оспорването на всички решения на ВСС пред ВАС крие опасност от концентрация на правомощия в едно от върховните съдилища и превръщането му на практика в квазикадрови орган на съдебната власт, като така води до противоконституционен дисбаланс. Поради това предлагаме решенията на съответните колегии, които засягат конкурсите, атестирането и дисциплинарните производства да се обжалват пред Върховния касационен съд (ВКС) по реда на Глава двайсет и първа на ГПК – в двуинстанционно производство, съответно пред тричленен и петчленен състав на съда, с изключение на производството по обжалване на заповедта за обръщане на внимание, което да приключва на една съдебна инстанция (ВКС). Промените са в интерес и засягат цялото българско общество. Тяхната цел е да подсилят независимото самоуправление на съдебната власт като проявление на нейната конституционно защитена независимост.

Заинтересовани групи

Промените пряко засягат съдилищата, членовете на Висшия съдебен съвет, председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главния прокурор, съдии, прокурори, следователи, излъчвани от съответните професионални системи, както и от представители на другите правни професии. Промените също така засягат и Народното събрание.

Анализ на разходи и ползи Предложените допълнения не предвиждат допълнителни разходи.

Административна тежест и структурни промени

ЗИД на ЗСВ не предвижда значителни структурни и административни промени, като закриване, сливане или създаване на нови административни структури. Предложените промени, касаещи статуса на членовете, налагат предсрочното прекратяване на мандата на настоящия персонален състав на ВСС, за привеждане на дейността на органа в съответствие с конституционно установените изисквания за независимост на съдебната власт.

Предложените промени също така предвиждат изменения в правилата за конкурсите за първоначално назначаване и изменения в реда за обжалване на решенията за конкурсите, атестирането и дисциплинарното производство.

Въздействие
върху
нормативната
уредба

Не съществува необходимост от непосредствени или последващи промени в други нормативни актове.

ВНОСИТЕЛИ:

1. Христо Иванов
2. Димитър Мирчев
3. Стефан Стефанов
4. Стефан Стефанов
5. Антонин Зонков
6. Ивайло Мирчев