

**ДО
ЧЛЕНОВЕТЕ НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

ДОКЛАД

от

**Работната група за изработването на проект на Наредба по чл. 209б. от
Закона за съдебната власт**

ОТНОСНО: Проект на Наредба по чл. 209б. от Закона за съдебната власт

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,

Представяме Ви за обсъждане доклад по проекта на **Наредба по чл. 209б. от Закона за съдебната власт**, в съответствие с изискванията на Закона за нормативните актове.

С решение на Съдийската колегия на ВСС по пр. № 26/29.11.2016 г. е определен поименния състав на Работната група за изработване на проект на Наредба по чл. 209б ЗСВ. След проведени редица заседания, включително и съвместно такива с Работната група, създадена към Прокурорската колегия, се изработи проект, с обхвата, визиран в чл. 209б ЗСВ, а именно: показателите и методиката за атестиране на съдиите, председателите и заместник председателите на съдилищата и реда за провеждане на атестирането, уредени в раздел IV от глава девета „Статут на съдиите, прокурорите и следователите” и новите правомощия на ИВСС, касаещи атестирането.

В работата си по изготвяне на проекта на Наредбата по чл. 209б ЗСВ Работната група при Комисията по атестирането и конкурсите към Съдийската колегия се съобрази с въведените нови моменти в обнародвания в Държавен вестник, бр. 62/09.08.2016 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, касаещи атестирането и придобиване статут на несменяемост.

Работната група счита, че по реда на чл. 209б ЗСВ следва да се изготвят и приемат две отделни наредби: за показателите и методиката за провеждане на атестиране на съдии и за атестиране на прокурори и следователи. Аргументи за това черпим от съдържанието на чл. 209б ЗСВ, според който всяка от колегиите към ВСС прави предложение пред Пленума на ВСС за приемане на наредба. Този извод се налага и от спецификата в дейността на съдиите от една страна и на прокурорите и следователите от друга. Макар общите критерии да са еднакви, показателите по тях за съдии и за прокурори и следователи са различни. Изцяло различни, поради което и уредени в различни текстове от закона, са

специфичните критерии за съдии и за прокурори и следователи, което предполага различни показатели. Различни са и органите за атестиране. Всички видове атестиране на съдиите се извършва само от Комисията по атестиране и конкурси, а атестирането на прокурорите и следователите се извършва от постоянните атестационни комисии и Комисията по атестиране и конкурси при Прокурорската колегия при ВСС. Участието на различни органи при атестирането предполага и различен ред за атестиране и различна методика. Предвид изложеното предлагаме Наредба за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник председател на съд.

Законът за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ДВ, бр. 62/09.08.2016 г. въвежда два нови вида атестиране – предварително и извънредно.

Предварителното атестиране се извършва на третата година от встъпване в длъжност на съдия при първоначално назначаване и има за цел да провери качествата и професионалната му компетентност, както и спазването от него на съответните правила на Кодекса за етично поведение на българските магистрати. За младшите съдии, първоначалното атестиране се извършва преди назначаването им на длъжност „съдия” и има за цел да се преценят правната подготовка и професионалните им възможности. В съответствие с изискванията на чл. 197, ал. 2 ЗСВ сме предвидили още в началния етап на това атестирането да се представят становища на административния ръководител и на определения наставник.

Извънредното атестиране има ограничен обхват. То се извършва след приключване на периодичното атестиране, ако от последното периодично атестиране са изтекли три години и само в хипотезите, посочени в чл. 197, ал.5 ЗСВ.

Със Закона за съдебната власт /ЗСВ/ и Законът за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ЗИДЗСВ/ /ДВ, бр. 62/09.08.2016 г./ е възприето формалното оценяване. В Становище № 17/2014 г. на КЕСС относно оценката на работата на съдиите, качеството на правосъдието и зачитането независимостта на съдебната власт е обобщено, че 24 държави - членки прилагат под една или друга форма този подход. /част II Д-12/. Критериите, които най-често са използвани от тези държави са: количествени – броят на случаите, разгледани от съдията, отделеното време за всеки конкретен случай, времето за изготвянето на съдебния акт; качествени - качеството на анализа, направен от съдията, както и това как съдията се справя със сложни случаи. Обърнато е внимание на наличието на допълнителни фактори, които се вземат под внимание, като способността на съдията да посредничи между страните, способността да изготвя ясни и разбираеми решения, възможността да си сътрудничи с други колеги, да работи в области на правото, които са нови за него, както и готовността да поема допълнителни дейности в рамките на администрацията на съда, наставничество и обучение на наскоро назначени съдии./част II Д-13/.

В българското законодателство е възприет формалния подход за оценяване на съдиите. ЗСВ урежда общи критерии, които се отнасят за всички магистрати, специфични критерии, които се отнасят само за съдиите и допълнителни

критерии, които се отнасят само за административните ръководители за оценяване на работата им като такива. За съдилищата административните ръководители са председател и заместник председател на съд, което отразихме и в заглавието на проекта за наредба по чл. 209б ЗСВ. Критериите са еднакви за всички видове атестиране. Показателите, които сме предвидили в проекта по всеки от критериите, също са еднакви за четирите вида атестиране. Съобразено е предвиденото ново нормативно изискване, което до сега бе само практика: при атестирането за придобиване статут на несменяемост да се взема предвид спазването на правилата на съответния етичен кодекс. Спецификите при предварителното атестиране и при атестирането за придобиване статут за несменяемост са отчетени в методите и механизма на оценяване и източниците на данни за анализ, както и в съдържанието на комплексната оценка.

В съответствие с измененията в ЗСВ, периодичното атестиране вече ще се извършва на всеки пет години. Следващият атестационен период започва след приключване на статистическия период от предходното атестиране, независимо от датата на която е взето решението, с което е определена комплексната оценка за предходното атестиране.

Със ЗИДЗСВ публикуван ДВ бр. 62/09.08.2016 г. е въведен нов общ критерий – „спазване правилата за етично поведение” при всички видове атестации, който сме дефинирали като поведение на атестирания, което е съобразено с основните принципи на дължимо поведение на съдията във и извън службата, която изпълнява /чл. 17/ и сме отчетели относителната му тежест при формиране на комплексната оценка. При определяне на показателите по него в чл. 34 сме се съобразили с проверките, които ИВСС извършва в изпълнение на новите си правомощия, уредени в глава IX, раздел 1а, чл. 175з, ал.5 ЗСВ за проверка на имуществените декларации на съдиите и по раздел 1б от същата глава за проверка за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт и проверка, свързана с нарушаване независимостта на съдиите.

Съобразили сме се с констатациите при извършените проверки за необосноваността на отводите на съдии, поради което сме предвидили етичната комисия към съответния орган на съдебната власт да включи в становището си и преценка на направените отводи и самоотводи по АПК, ГПК и НПК, при налични данни за тяхната необоснованост.

Запазват се другите четири общи критерии, по които сме определили конкретни показатели, както следва:

По общия критерий "правни познания и умения за прилагането им" показателите са: 1. познаване и прилагане на материалното право; 2. основания за отмяна, изменение или потвърждаване на съдебните актове; 3. способност за прилагане на процесуалните закони. / чл. 30/

По общия критерий - "умение за анализ на правнорелевантните факти" показателите са: 1. разбираемо и обосновано мотивиране на актовете; 2. правилна и законосъобразна оценка на относимите факти и обстоятелства и умение за

тяхното систематизиране в хода на производството; 3. умение за концентриране върху предмета на доказване по преписките и делата; 4. изчерпателно обсъждане на спорните въпроси по преписките и делата и на възраженията на страните; 5. конкретност, логичност и последователност при мотивиране на застъпената теза; 6. умение за използване на ясен и професионален език, в т.ч. езикова култура и грамотност. /чл. 31./

По общия критерий "умение за оптимална организация на работата" показателите са: 1. брой и вид на преписките и делата; 2. спазване на процесуалните срокове; 3. срочност по произнасяне на съдебните актове в закрити заседания; 4. обща натовареност на съответния съдебен район и орган на съдебна власт, както и натовареността на атестирания съдия в сравнение с другите съдии от същия орган на съдебна власт. Петият показател по този критерий е формулиран в два варианта. Разликата в двата варианта по т.5 е в това дали при атестирането ще се вземат предвид всички дейностите извън служебните задължения на магистрата, свързани с професионалната му длъжност или ще се вземат предвид само определените „със закон или от административния ръководител”. Съображенията в подкрепа на първия вариант са свързани с това оценката на професионалната дейност на съдията да обхваща всички нейни прояви и да не зависи от административния ръководител. Вторият вариант изхожда от разбирането, че най-важни за съдията са служебните му задължения и не следва да компенсират неизпълнението им, респективно по-лошото представяне по показателите, които ги оценяват, с извършване на друга професионална дейност по своя инициатива.

Към този критерий са отнесени като отделен показател резултатите от проверките на Инспектората към ВСС, включително и производствата по Глава трета „а” от ЗСВ, както и резултати от други проверки; /чл. 32/

Показатели за оценяване по общия критерий - "експедитивност и дисциплинираност" са: 1. съотношение между разгледани и свършени дела; 2. съотношение между постъпили и свършени дела; 3. отговорно изпълнение на служебните задължения, извън прякото разглеждане на делата; 4. поощрения и наказания през периода, за който се извършва атестирането. /чл. 33/

В чл. 199 ЗСВ са предвидени четири специфични критерия. Запазват се досегашните критерии “спазване на графика за провеждане на съдебни заседания” и “умение за водене на съдебно заседание и съставяне на протокол”. По първия специфичен критерий показателите са: 1. способност за своевременно и адекватно планиране на обема на конкретната работа, която следва да се осъществи в съответното съдебно заседание; 2. умения за прогнозиране и придържане към относителните времеви рамки на продължителността на съдебното заседание, с оглед конкретните процесуални действия, които предстоят да бъдат извършени; 3. умения за оптимално съставяне на графика на съдебните заседания. /чл. 35/.

По специфичния критерий “умение за водене на съдебно заседание и съставяне на протокол”, целящ да определи нивото на познанията на атестирания

в областта на процесуалното право и практическото им приложение при разглеждането на делата, предвиждаме следните показатели: 1. стриктно спазване на правата и законните интереси на участниците в съдебното производство, включително отчитане усилията, довели до успешно приключване на спора с медиация или съдебна спогодба; 2. познаване и практическо приложение на процесуалните техники за пълноценно изясняване на делата от фактическа страна; 3. умение своевременно и законосъобразно да анализира и разрешава фактически и юридически въпроси при разглеждане на делата; 4. способност за бързи и целенасочени действия съобразно процесуалния закон с цел разглеждане на делата в разумен срок. /чл. 36/

В чл. 199, ал.3 и ал.4 ЗСВ са въведени два нови специфични критерия. Показателите, които считаме, че отразяват специфичния критерий „администриране на дела и жалби, подготовка за съдебно заседание” са: 1. своевременните, точни и пълни указания към страните и действия по движението на делата, жалбите и протестите; 2. брой на актовете за връщане на делото в предходна фаза и основанията за това; 3. причини за отлагане на делата. / чл. 37/ Показателите по другия нов специфичен критерий, посочен в чл. 199, ал.4 ЗСВ са брой необжалвани от подлежащите на обжалване съдебни актове; потвърдените обжалвани съдебни актове; отменените или обезсилени съдебни актове, изцяло или частично отменени съдебни актове от обжалваните. / чл. 38/

Със ЗИДЗСВ се уреди нормативно досегашната практика, при атестиране административните ръководители, те да се оценяват за притежаваните от тях професионални качества, по критериите и показателите, по които се преценяват и съдиите. Предвиждаме при атестирането по новия ред, председателите на съдилищата и заместниците им да се оценяват като съдии /чл. 43/. По допълнителните критерии, предвидените показатели са използваните до сега, но се предвижда по тях оценката да е само словестна. Така комплексната оценка на председател и заместниците му ще се състои от два компонента – словесен и цифров за работата му като съдия, и само словесен по допълнителните критерии за работата му като председател на съд, респективно заместник.

Методиката на атестиране включва количествено оценяване на работата на атестирания въз основа на статистически данни и тяхното съпоставяне и анализ; качествено оценяване въз основа на съвкупен анализ и оценка на всички данни за работата му; непосредствени наблюдения чрез цялостна проверка на конкретни дела, по които е работил атестирания в периода на атестиране, посещение на съдебно заседание с негово участие, събеседване с колеги на атестирания. Личните впечатления, като метод на атестиране е предвидено да се придобиват чрез изслушване на съдията по въпроси, свързани с атестирането му. Достоверната писмена информация не е изчерпателно изброена в чл. 50, ал.2 от проекта, а атестирането включва и преценка на всяка друга информация, отнасяща се към атестирането.

Направено е предложение от съдия В.Иванова да залегне изричен текст, според който предимство се отдава на качествено оценяване, ползващо се с по-голяма тежест от количественото оценяване.

В предложения проект, работната група, при определяне на максималния брой точки по критериите, отдаде по-голяма тежест на тези от тях, които отразяват качеството на работата на съдията, но счита, че подобен текст не следва фигурира в наредбата. Не се възприе това предложение защото закона не дава приоритет на качествените показатели. Напротив, още през 2009 година е отменен текста на чл. 208 ЗСВ. (Обн. - ДВ, бр. 64 от 2007 г.), според който „В методиката за атестиране с най-висок коефициент се отчитат показателите, които са свързани с разглеждането и решаването на делата и преписките”. Наредбата не може да съдържа регламентация, която не е уредена в закона, или такава, която противоречи на негови текстове, или на духа на закона. Европейските стандарти и отправени препоръки на КСЕС също не дават приоритет на качествено пред количественото оценяване, а напротив: В пар. 33 от Становище 17 от 2014г на КСЕС са дадени препоръки оценката да се основана на критерии като: професионална компетентност, лична компетентност, социална компетенция и способност за лидерство. Отсъства приоритетност на качеството пред количественото оценяване. Методите за оценяване са обсъждани като равностойни в пар. 35 от същото Становище на КСЕС. Качеството на правосъдието като цяло и подобряването му е целта на оценъчния механизъм на работата на съдията, но за постигането ѝ КСЕС изрично отбелязва *„оценителите трябва да имат предвид пълният мащаб на работата на съдията“*. В същото време, макар и да приема за *„проблематично „основаването на резултатите от оценки върху броя и процентите на решенията, отменени при обжалване“*, ги допуска и предвижда като показатели при формиране на оценката, тогава когато *„броят и начинът на отмяна на решенията ясно показва, че съдията не разполага с необходимите познания за право и процес“*.

Няма основание според работната група и за въвеждането на допълнителни ограничения в аналитичната дейност, поради което редакцията на чл. 46 от проекта е формулирана в такъв вид. Предложената от съдия В.Иванова редакция на алинея втора към този текст поставя в несъответствие акта по приложението на закона, какъвто е Наредбата, с първичното уреждане в самия закон. В чл.198 ал.2 т 2 от ЗСВ е регламентиран показателя *„брой потвърдени и отменени актове и основанията за това“*, но не и предложеното различно третиране на констатираните основания за отмяна, когато актът е бил проверен и отменен по реда на инстанционния контрол.

Комисията по атестиране и конкурси / КАК/ е нов орган, чийто правомощия са предвидени в чл. 38 ЗСВ, а дейността ѝ по конкретната процедура за атестиране е уредена в чл. 203 ЗСВ. Комисията по атестиране и конкурси към Съдийската колегия на ВСС е основен орган по атестиране на съдии, който извършва всички видове атестиране, предвидени в чл. 196 ЗСВ. С последните изменения на ЗСВ отпаднаха помощните атестационни комисии. Процедурата за

атестиране на конкретен съдия, председател или заместник на председател на съд се извършва от състав от трима членове от КАК, от които единият е докладчик, определени по предложение на председателя с решение на комисията, като се съобразява материалът, по който е работил атестираният магистрат през атестационния период. Решението за определяне на състава се съобщава на атестирания. Предвидена е възможност за отвод на член от състава, респективно за самоотвод, по които се произнася КАК и при необходимост определя нов член.

Инициатива за откриване процедура за атестиране вече може да изхожда освен от съдията и от административния му ръководител, и от Инспектората към ВСС в хипотезата на чл. 203, ал.1, т.4, буква “в” ЗСВ.

Работната група не уреди изрично инициатива на КАК за откриване процедура по атестиране в хипотезата на пар. 206, ал.1 от ПЗР на ЗИДЗСВ, /обн. ДВ бр.62/09.08.2016 г./, когато няма направено предложение от атестирания по стария ред. Предложение за уреждане и на тази хипотеза, формулирано в конкретен текст е постъпило от съдия В.Иванова, която е изложила и съображенията към него.

Работната група счита че този норма има временно действие - до атестиране на съдиите по новия ред /което ще стане най-късно до пет години от приемане на наредбата/. С тази норма от преходните и заключителни разпоредби се урежда еднократно изключение - при обявен конкурс по новия ред, в който участват едновременно магистрати, атестирани по досегашния ред и такива, атестирани по новия ред. В тази хипотеза КАК ще взема решения за всеки конкретен случай на основание законовата разпоредба.

В Наредбата по чл. 209б ЗСВ не сме уредили как ще се прилага правилото на пар. 206, ал.3 ЗСВ, според което съдии, назначени на длъжност до влизане в сила на ЗИДЗСВ /ДВ бр. 62/09.08.2016г./ не се атестират периодично след получаване по новия ред на две последователни комплексни оценки. Буквалното тълкуване на текста налага извод, че той ще се прилага след повече от десет години, когато най-рано ще има съдии с две положителни оценки, получени при атестиране по новият ред.

Редът за атестиране включва откриване на процедура по атестиране с решение на КАК, служебно изискване на определен обем данни от административния ръководител, въз основа на които да започне началният етап на атестирания процес. Дейността по атестиране от състава, определен с решение на КАК, се извършва по реда на чл. 204а ЗСВ. Атестиращият състав изготвя обобщен доклад за резултатите от проверката и предложение за комплексна оценка в 14-дневен срок от приключване на проверката. Въз основа на комплексна преценка на констатациите по показателите, атестационния състав излага съображения за поставените конкретни оценки по всеки отделен критерий и мотивирано формулира предложението си за комплексна оценка. Чрез диференцирано определяне на цифровите оценки по всеки от критериите е дадена различна тежест на всеки от тях при определяне на крайната комплексна оценка.

Така се отчита значението на всеки критерий и показателите по него при формиране крайната оценка за дейността на съдията.

След запознаване с обобщения доклад Комисията по атестирането и конкурсите може да възложи на атестационния състав отстраняване на констатираните непълноти. Комплексната оценка се изготвя и приема с решение на КАК, което се съобщава на атестирания.

Относно реда за атестиране, съдия В.Иванова е направила предложение процедурата да започва и да завършва с изслушване на атестирания, за да се запознае с целите на атестиране и резултатите от него. Предложението включва и попълване от атестирания на анкетен лист, съдържащ предварително определени от наредбата въпроси. Според предложението, анкетният лист се попълва от съдията с цел самооценка.

Изслушване на атестирания е предвидено в ЗСВ и уредено като метод, използван в процедурата по атестиране в чл. 49 от проекта. Работната група не възприе предложението за попълване на анкетен лист по предварително определени в наредбата въпроси, целящи самооценка поради следното. Подобна процедура, или самооценка не е предвидена в закона, като част от правилата за атестиране, дори да е съществувало в стратегията за съдебна реформа, а с наредба не може да се създава първична правна уредба. В Становище 17/2014 г. на КСЕС самооценката на атестирания съдия като част от механизма на оценяване е обсъждано в прегледа на различните системи, ползвани от държавите-членки, но не представлява дадена от съвета препоръка. Самооценката е разгледана като едно от средствата за осъществяване на неформалната оценка, чиято цел е да подпомогне съдията при преодоляване на професионалните му дефицити. Тази цел на препоръката е съобразена в сега действащата редакция на чл.204а ал.5 ЗСВ и се постига чрез изготвяне на индивидуални планове с участието на съдията при констатирани специфични нужди, чието изпълнение се подпомага от НИП /чл. 71, ал.5 от проекта/

В Становище № 17/2014 г. на КСЕС е констатирано, че повечето държави прилагат по-малко или повече формални системи за оценка. Само в Белгия, Франция, и Румъния процесът на оценка започва със самооценка, като в Румъния в процеса на оценяване участват и психолози. Обобщено е обаче, че различните типове оценяване са се появили в резултат на различното историческо и културно развитие на всяка една от държавите-членки, което е дало отражение и върху историческото развитие на самите органи на съдебна власт във всяка една държава. В Становището се анализират различни механизми и зависимости, в които както самооценката, така и оценката чрез конкретни критерии и показатели могат да влияят позитивно, или негативно върху независимостта на атестирания съдия. Според Становището се оказва, че това, което се счита за наложително за независимостта на една съдебна система, се явява непродуктивно за независимостта на съдиите в друга държава /част III Е-22/. Затова препоръката на КСЕС е за прилагане на формалното оценяване чрез ясно разписани законови и подзаконови правила, които да сочат какви са правата и задълженията на

оценявания съдия, който е органът, който ще извършва оценяването и по какъв ред /част II Г-9 /, а оценката трябва да се основа на обективни критерии, които да се състоят от количествени и качествени показатели /част III К-6/.

В проекта за Наредба по чл. 209б ЗСВ, механизмът на оценяване включва словестна и цифрова оценка на съдиите, и само словестна оценка на председателите и заместник председателите на съд за дейността им като административни ръководители по допълнителните критерии. При оценяването се отчита действителната натовареност на съответния съдебен район и орган на съдебната власт, както и индивидуалната натовареност на атестирувания съдия. определена според статистическите данни и данните от Системата за изчисляване натовареността на съдиите, съобразно Правилата за оценка на натовареността на съдиите, приети от ВСС на 16.12.2015 г., изменени и допълнени на 24.03.2016 г. и на 08.11.2016 г. /чл. 70/

Степените на оценката са определени в чл. 204а, ал.3 ЗСВ. Те не са променени с последните изменения на ЗСВ. С проекта за наредба по чл. 209б ЗСВ предлагаме нова скала на оценяването. Отрицателна комплексна оценка по отношение на съдия се формира при констатирано “неприемливо изпълнение на работата” при общ сбор от броя на точките по отделните критерии по-малък от 50 точки. Задоволителна комплексна оценка по отношение на съдия се формира, при констатирано “задоволително изпълнение на работата” при общ сбор от броя на точките по отделните критерии от 51 до 70 точки. Добра комплексна оценка по отношение на съдия се формира при констатирано “съответно на длъжността изпълнение на работата” при общ сбор от броя на точките по отделните критерии от 71 до 90 точки. Много добра комплексна оценка по отношение на съдия се формира при констатирано „много добро изпълнение на работата” при общ сбор от броя на точките по отделните критерии от 91 точки до 100 точки.

Нов момент е предвиденото в чл. 204а, ал.5 ЗСВ изискване ако в рамките на атестационната процедура се установят специфични нужди или необходимост от допълнително развитие на професионални умения на съдия, комисията по атестирането и конкурсите към съдийската колегия на ВСС да изготвя с участието на съответния магистрат индивидуални планове за професионалното му развитие, чието изпълнение се подпомага от Националния институт на правосъдието.

Възпроизвели сме новата редакция на чл. 205, ал.4 ЗСВ, която според нас създава неяснота относно това дали пред Върховния административен съд ще подлежи на обжалване решението на Съдийската колегия на ВСС „не се уважава направено възражение“ или решението, с което се приема предложената от КАК оценка.

Залегналите в наредбата правила се основават на Конституцията на Република България, Закона за съдебната власт, Европейската харта за статута на съдиите, Препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа за статута на съдиите, прокурорите и следователите, включително № R(94)12, Становищата на Консултативния съвет на европейските съдии на вниманието на Комитета на

министрите на Съвета на Европа, както и на всички други национални и международни актове, регламентиращи дейността и статута на съдиите.

Предвид изложеното и на основание чл.209б от Закона за съдебната власт предлагаме Пленумът на Висшия съдебен съвет да разгледа и приеме така изготвения проект на **Наредба № за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник председател на съд.**

Следва да се предвидят финансови средства за командировки за членовете на Комисията, предвид заложените методи за атестиране.

Приложения:

1.проект за **Наредба за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник председател на съд.**