

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
от ПРОТОКОЛ № 22

от заседанието на Комисия по правни въпроси към
Пленума на Висшия съдебен съвет,
проведено на 16 септември 2019 г.

1. ОТНОСНО: Писмо от министъра на правосъдието във връзка с изготвен проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ВСС-9432/09.09.2019 г.).

МОТИВИ: Във Висшия съдебен съвет /ВСС/ с рег. № 9432/29.07.2019 г. е получено писмо от министъра на правосъдието, с което, на основание чл. 32, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, са изпратени материалите относно проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ЗИД на ЗСВ/.

Полученият пакет документи съдържа проект на доклад до Министерския съвет, проект на Решение на Министерския съвет, финансова обосновка проект на закон, мотиви, частична предварителна оценка на въздействието и становище по частичната предварителна оценка на въздействието на дирекция „Модернизация на администрацията“ на МС и проект на съобщение на средствата за масово осведомяване.

Съгласно приложения доклад на министъра на правосъдието предлаганите изменения и допълнения в ЗСВ имат за цел да оптимизират законовата уредба в следните основни направления:

1. Промяна в уредбата относно атестирането, като се предвижда създаване на помощни атестационни комисии при съдилищата, избирани „ad hoc“; редуциране на правомощията на действащите магистрати в състава на комисиите по атестирането и конкурсите само до атестирането; намаляване на видовете атестации;
2. Промени в уредбата на отстраняването от длъжност на съдии, прокурори и следователи.
3. Промени в разглеждането на заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок (глава трета „а“).
4. Промени в уредбата относно конкурсите.
5. Промени в дейността по извършването на проверки на имуществените декларации на съдии, прокурори и следователи, за почтеност и конфликт на интереси, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и

такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите (глава девета, раздел I „а” и раздел I „б”).

6. Промени, свързани със статута на главния инспектор и инспекторите от ИВСС.
7. Промени в дисциплинарните производства (глава шестнадесета, раздел I).
8. Промени в други разпоредби, чрез които се осигурява се достъп на прокуратурата до автоматизираните информационни системи на Министерство на вътрешните работи, предвид конституционните им правомощия и възложените функции.

В мотивите към проекта на ЗИД на ЗСВ са развити подробни съображения за промяна в уредбата по основните предвидени направления.

Съобразно формуляра за частична предварителна оценка на въздействието аргументите, които обосновават нормативната промяна са в няколко насоки:

1. Прилагането на действащата нормативна уредба и по-специално регулацията в ЗСВ относно състава и правомощията на Комисията по атестирането и конкурсите при съдийската колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС) не предлага убедителни резултати в постигането на целите, за които бе създадена. Във връзка с атестирането на съдиите не е предвидено да се формират помощни атестационни комисии. Посочено е, че очертават сериозни проблеми, главно произтичащи от колизията между ограничения човешки ресурс на комисията (не е възможно да расте неограничено по числен състав), свърхобема от оперативната работа по изготвянето на комплексните оценки за стотици магистрати и ограничените времеви рамки поради изискването за срочност. За едногодишния период, в който работи комисията, човешкият ресурс е твърде недостатъчен, за да се справи със стотиците планирани атестации и отделно от тях – извънредните атестации за нуждите на конкурсните процедури. Дейността на Комисията по атестирането и конкурсите при съдийската колегия на ВСС е свързана с непрекъснато командироване на докладчика до съответния съд в страната или на атестационния състав, което допълнително усвоява значителен финансов ресурс.
2. Правната уредба в чл. 196 от ЗСВ, действаща от м. август 2016 г., увеличи драстично каталога на многобройни по вид атестации за оценка на професионалните качества на магистратите. Те на практика се изработват по едни и същи критерии, независимо от разликата във видовете им. Предвидени са предварителни атестации за младшите съдии и за съдиите след първоначално назначаване, периодични атестации, атестации за придобиване на

статут на несменяемост и извънредни атестации. Със своята задължителност и повтаряемост при оценяване на магистратите през определени периоди от време - през 2, през 3 и през 5 години, част от тях, каквито са предварителните атестации, изгубват своето значение и се вливат времево и по предметна материя в атестациите за придобиване на статут за несменяемост. Това е така, защото атестация след навършване на втората година от работата на младшите магистрати или такава след навършване на третата година при първоначално назначените, не би дала реална и точна картина на техните квалификация, способности и умения преди петата година от тяхната работа. Именно на петата година от работата им се провежда задължително атестиране за придобиване на статут за несменяемост, когато се изследват цялостно качествата и постиженията им за по-дълъг период, в който се включва и периодът за предварително атестиране. Тогава, когато е натрупана пълна и цялостна информация от инстанционния контрол и магистратите са поели самостоятелен път на развитие, без опеката на наставниците или на по-старшите съдии, тази информация е убедителна и достоверна.

Като друга причина за отпадане на част от отделните видове атестации е посочена оперативно-техническа такава, като е даден пример с откритите през 2018 г., с решение на Комисията по атестирането и конкурсите към съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, общо 353 процедури за атестиране. Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет обаче реално е провела и приключила половината от тях – общо 176 процедури за атестиране. Комисията по атестирането и конкурсите, състояща се от 16-17 членове, е работила при свръхнатовареност и обективно не е успяла да изготви посочения брой комплексни оценки от планираните за годината, в които са и тези по откритите конкурси. Това обаче е обективна последица и не се дължи на забавяне от субективен характер. Неизготвянето на останалата половина от атестациите по откритите процедури е една съществена причина за забавянето на конкурсите за повишаване и за преместване. От тях основна причина за ангажиране на капацитета на Комисията по атестирането и конкурсите са откритите процедури по предварителните атестации – 59 (16.7%) и извънредните атестации, които по действащите сега правила са задължителни при конкурсите. Те не са незначителен брой – 90 (25.4%) при положение, че абсолютно необходимите атестации са тези за несменяемост, които са 37 (10.5%) и периодичните атестации, които са 165 (46.7%). Последните две по вид са неизменен елемент от първоначалния статус на магистратите и от последващите балоопределящи компоненти в класирането при кариерните конкурси.

Изложените съображения водят до извод за намаляване на видовете атестации на такива за несменяемост, периодични – до две последователни

много добра или добра за целия трудов стаж на магистрата и извънредни – в ограничен брой хипотези.

3. Съществува необходимост от привеждане на уредбата на отстраняването от длъжност на съдии, прокурори и следователи в съответствие с Решение № 2 на Конституционния съд от 2019 г., както и с препоръките на Венецианската комисия в този аспект, изложени в Становище № 855/2016 г. от 09 октомври 2017 г. Съгласно цитираните документи във всички случаи следва да се прави преценка от съответната колегия на ВСС за допускане на отстраняването от длъжност и задължително да се предостави възможност за изслушване или депозиране на писмено становище от съответния магистрат, като по този начин се въведе елемент на състезателност.
4. Следва да бъде съобразено производството по разглеждането на заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок с практиката на Европейския съд по правата на човека.
5. Необходимо е прецизиране на уредбата относно конкурсите и дисциплинарните производства с оглед възникнали практически проблеми при прилагането ѝ.
6. Възникват практически проблеми при прилагането на някои разпоредби, свързани с производството по проверки на имуществените декларации на съдии, прокурори и следователи, за почтеност и конфликт на интереси, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите чрез усъвършенстване на законовата регламентация на материята.

При изготвяне на проекта на ЗИД на ЗСВ са взети предвид становищата, бележките и предложенията на определените с решения на Пленума на ВСС представители за участие в работните групи за изменение на ЗСВ.

Законопроектът е изпратен до Комисия „Бюджет и финанси“ към Пленума на ВСС, комисиите по атестирането и конкурсите при Съдийската и Прокурорската колегия на ВСС, както и комисиите „Дисциплинарна дейност и взаимодействие с Инспектората към Висшия съдебен съвет“ към двете колегии, за становища, мнения и възражения по предложените промени в частите относими към дейността им.

Към настоящия момент становища са изразили комисиите „Дисциплинарна дейност и взаимодействие с Инспектората към Висшия съдебен съвет“ към двете колегии, както и Комисията по атестирането и конкурсите към Прокурорската колегия на ВСС.

След запознаване с предложението законопроект и решенията на посочените комисии, предлагам Комисията по правни въпроси да изрази

становище в подкрепа на ЗИД на ЗСВ, със следните възражения, редакционни промени и допълнения:

I. Комисията по правни въпроси към Пленума на Висшия съдебен съвет изразява следните резерви:

1. По отношение на §8 от проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт.

С предлаганата промяна в §8 неоправдано се разширява обхвата на магистратите, от които да могат да бъдат избирани главния инспектор и инспекторите в ИВСС, като се предвижда възможност те да бъдат и от районно ниво /съдии от районните съдилища, както и прокурори в районна прокуратура/. Не могат да бъдат споделени мотивите към проекта на ЗИД на ЗСВ, че промяната има за цел да уеднакви правното положение на инспекторите с това на избраните членове на ВСС, тъй като, за разлика от ВСС, който е конституционно създаден, специфичен колективен орган на съдебната власт, инспекторите в ИВСС осъществяват правомощията си съгласно ЗСВ еднолично. Единствено в хипотезата на чл. 54, ал. 3 от ЗСВ е предвидено ИВСС да действа като колективен орган и да приема решения с мнозинство повече от половината от членовете си.

2. По отношение на §40 от проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт:

С §40 от законопроекта се предлага изменение на чл. 205, ал. 3, съгласно което Комисията по атестирането и конкурсите към съответната колегия на Висшия съдебен съвет да изразява писмено становище по възражението срещу комплексната оценка и при необходимост събира допълнителна информация. Изменението в чл. 205, ал. 4 предвижда съответната колегия на Висшия съдебен съвет, след преценка на всички обстоятелства да:

1. приема предложената комплексна оценка;
2. приема нова комплексна оценка;
3. връща преписката на съответната комисия по атестирането и конкурсите при непълна или неточна фактология, когато е необходимо събиране на допълнителна информация.

Тази промяна, съобразно мотивите на ЗИД на ЗСВ, е предложена с цел постигането на процесуална икономия в случаите, когато атестираният магистрат възрази срещу изготвената комплексна оценка, като се даде възможност на съответната колегия да приеме директно комплексна оценка от атестирането, без да се налага винаги връщането на преписката на съответната комисия по атестирането и конкурсите.

Със ЗИД на ЗСВ, обн. ДВ, бр. 29 от 2019 г., предложеното изменение на разпоредбата на чл. 205, ал. 4 вече е направено. Съгласно действащата

редакция на нормата, съответната колегия на ВСС, след преценка на всички обстоятелства, приема предложената комплексна оценка от атестирането или връща преписката на Комисията по атестирането и конкурсите за изготвяне на нова комплексна оценка, или определя нова комплексна оценка на магистрата. Ето защо тази промяна не е необходима и следва да отпадне от законопроекта.

По отношение на §44 от проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, Комисията по правни въпроси към Пленума на Висшия съдебен съвет, счита че с приемането на Вариант I на законопроекта, в който се изменя чл. 230 от ЗСВ с предложената редакция, ще бъдат изпълнени препоръките на Венецианската комисия в този аспект, изложени в Становище № 855/2016 от 9 октомври 2017 г. Наред с това, не са налице основания за отпадане на правомощията на съответните колегии на ВСС във връзка с временното отстраняване от длъжност на магистрати.

Както е посочено и в Решение № 2 на Конституционния съд от 21 февруари 2019 г. по конституционно дело № 2/2018 г., да се лишат съответните колегии на ВСС от възможност да преценяват дали магистратът да бъде временно отстранен от длъжност или не, като са задължени да изпълнят предписаното от законодателя в чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, е несъвместимо с принципа на независимост на съдебната власт. Според Конституционния съд уместно и конституционносъобразно е предоставянето на ВСС на възможността да извърши преценка дали специфичната защита на престижа на съдебната власт следва да се постави в действие или не във всеки конкретен случай.

Предложената във Вариант I на законопроекта редакция на чл. 230 от ЗСВ урежда нормативно възможността за извършване на преценка от съответната колегия на ВСС дали са налице основанията за временно отстраняване. Същевременно тази редакция създава гаранции за защита на правата и законните интереси на магистрата, тъй като с нея се предвижда задължение на решаващия орган за връчване на препис от искането за временно отстраняване от длъжност, както и предоставяне на възможност за изслушване или писмено становище. Допълнителна гаранция за независимостта на съдебната власт и конкретния магистрат при осъществяване на конституционните им функции е предвидения съдебен контрол на решенията на колегиите във връзка с временното отстраняване по реда на чл. 323 от ЗСВ.

Следва да се обърне внимание, че в действащия ЗСВ е налице непълнота в правната уредба на предпоставките по чл.231 за възстановяване на длъжност на временно отстранените магистрати по този раздел, като не са посочени всички възможни хипотези на приключване на наказателното производство за престъпление от общ характер. Съществените въпроси, които възникват при тази непълнота е дали при

приключване на наказателното производство, с акт или на основание различно от посочените в чл. 231, ал. 1 ЗСВ или предпоставящи правоприлагането на чл.165, ал.1, т. 3 ЗСВ, са налице основания за възстановяване на длъжност на временно отстранен магистрат. В този смисъл е и изразеното от Комисия „Дисциплинарна дейност и взаимодействие с ИВСС“ към Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет становище, съгласно решение по т. 1 от протокол № 22/11.09.2019 г.

II. Комисията по правни въпроси към Пленума на Висшия съдебен съвет подкрепя направените от Комисията по атестирането и конкурсите към Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет предложения за редакционни промени в текстовете на § 5, § 35, § 36, § 37 и § 41, а именно:

§ 5 – текстът на предложената нова ал. 3 на чл. 38 да бъде включен към т. 4 на ал. 1 на същия член и т. 4 да придобие следното съдържание:

„4. провеждане на атестиране по чл. 196, приемане на комплексна оценка и придобиване статут на несменяемост на съдия, прокурор и следовател“

Мотиви: Предлаганата промяна кореспондира на целта в законопроекта, отразен и в чл. 37, ал. 3 – правомощията на комисиите по атестирането и конкурсите да бъдат изведени на законово ниво, вкл. и предлагането на проект за решение, свързан с придобиването на статут на несменяемост на магистратите.

В текста на новата ал. 2 на чл. 38 се предлага да отпаднат думите „съответната“ и „прокурори и следователи“ и текстът да придобие следното съдържание:

„(2) Участващите в състава на комисията по атестирането и конкурсите към съдийската колегия на Висшия съдебен съвет действат към момента на избора съдии извършват цялостна проверка на комплексните оценки на атестациите по чл. 196, предложени от съответните помощни атестационни комисии в органите на съдебната власт.“

Мотиви: Предложената промяна е с оглед изведеното предложение от КАК-ПК за изрична самостоятелна уредба на правомощията на Комисията по атестирането и конкурсите към Прокурорската колегия на ВСС по отношение на атестирането.

§ 35 – текстът на чл. 196, ал. 1, т. 1 вместо на предложението („предварително: на третата година“) да придобие следното съдържание:

„1. предварително: за тригодишен период от назначаването на длъжност съдия, прокурор или следовател – при участие в конкурс или при предложение за повишаване в ранг“;

Мотиви: Предлаганата редакция цели осигуряване на възможност за атестиране на по-широк кръг магистрати, които нямат атестации между

3-тата и 5-тата година (до придобиване статут на несменяемост) в случаите на участие в конкурсна процедура или при повишаване на място в по-горен ранг, както и създаване на равнопоставеност, тъй като ще обхваща еднакъв атестационен период.

§ 36 – Подкрепя предложената промяна за отмяна на чл. 197, ал. 5, т. 1, свързана с премахване на извънредното атестиране при участие в конкурс.

В чл. 197, ал. 3, второто изречение се допълва с изрази – „както и докладите по чл. 196, ал. 2“ и текстът придобива следната редакция:

„При атестиране за несменяемост се вземат предвид и резултатите от предварителното атестиране на съдия, прокурор или следовател, в случаите, когато е извършено такова, както и докладите по чл. 196, ал. 2.“

Мотиви: При съобразяване с предложените в законопроекта изменения за премахване на предварителното атестиране на младшите магистрати, докладите на наставника да бъдат съобразени при атестиране за статут на несменяемост по аналогия на досегашните текстове, които предвиждаха тези доклади да се вземат предвид при атестиране на младшите съдии, прокурори и следователи.

§ 37 – изречение второ на чл. 203, ал. 4 да придобие следното съдържание:

„Комисията по атестирането и конкурсите към съответната колегия започва атестирането не по-късно от един месец след изтичането на петгодишния срок.“

Мотиви: Направените предложения са съобразени с промените в ЗСВ от м. август 2016 г., съгласно които атестиране за придобиване статут на несменяемост се провежда с навършването на 5-годишен стаж като магистрат, а периодичното атестиране – ако са изминали 5 години от предходното такова. Иницирането на процедури по атестиране в по-ранен момент би се явило нецелесъобразно, т.к. Комисията по атестирането и конкурсите следва да открие съответната процедура едва след изтичането на 5-годишния срок.

§ 41 – предложената нова ал. 2 в чл. 206 да се създаде в чл. 207. Досегашната ал. 2 на чл. 207 да стане ал. 3.

Мотиви: Систематичното място на посочената алинея е по-подходящо да бъде в разпоредбата на чл. 207, която изрично регламентира процедурата по придобиване статут на несменяемост.

Предлага се създаването на нова ал. 1 на чл. 204 със следното съдържание:

„(1) Комисията по атестирането и конкурсите към прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет извършава:

1. цялостна проверка на комплексните оценки на атестациите по чл. 196, предложени от съответните помощни атестационни комисии към апелативните прокуратури;

2. атестиране на административните ръководители и следователите;

3. атестиране на прокурорите от апелативните прокуратури.“

Досегашните ал. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 на чл. 204 стават съответно ал. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9.

Мотиви: Предложената разпоредба кореспондира с целта на законопроекта, заложен в чл. 37, ал. 3, правомощията на комисииите по атестирането и конкурсите да бъдат изведени на законово ниво. Освен това, създаването на алинеята и систематичното ѝ поместване в чл. 204 ще очертае ясно компетентния по отношение на атестирането орган (комисията по атестирането и конкурсите към Прокурорската колегия или помощна атестационна комисия към съответната апелативна прокуратура) в зависимост от заеманата от атестиранения магистрат длъжност и съответното ниво на орган на съдебна власт (а не от вида атестиране).

Във всички алинеи на чл. 204 думите „постоянни“, „постоянните“, „постоянната“ се заменят с „помощни“, „помощните“, „помощната“.

Мотиви: промяната е в съответствие с предложението думата „постоянните“ в чл. 204а, ал. 1 и 2 да се замени с „помощните“.

В чл. 204, ал. 2 думите „младшите прокурори“ се заличават, а след думите „прокурорите в окръжна прокуратура“ се добавят думите „заместниците на административни ръководители в районните и окръжните прокуратури и военните следователи“ и текстът придобива следната редакция:

„(2) Помощните атестационни комисии подпомагат атестирането на прокурорите в районна прокуратура, прокурорите в окръжна прокуратура, заместниците на административни ръководители в районните и окръжните прокуратури и военните следователи в съответния апелативен район.“

Мотиви: създаването на нова ал. 2 в чл. 196, съгласно която младшите магистрати не подлежат на предварително атестиране, обуславя и изменение в нормата чл. 204, ал. 2. Допълнително и изрична регламентация, касаеща атестирането от ПАК на заместниците на административните ръководители (чието атестиране до предложените със законопроекта за изменение на ЗСВ бе в правомощията на съответната КАК) и на военните следователи.

III. Комисията по правни въпроси към Пленума на Висшия съдебен съвет подкрепя направените предложения по отношение на §18 - §22 от проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, с предложение за допълване на Преходните и заключителни разпоредби на законопроекта, с оглед привеждането на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество в съответствие с §18 - §22 от ЗИД на ЗСВ.

Предложените промени касаят проверката на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите и имат за цел подобряване и прецизиране на правната уредба, доколкото са били идентифицирани практически проблеми, възникнали при прилагането на производството по проверка на декларациите.

Комисията обаче счита, че измененията следва да кореспондират в пълна степен с разпоредбите на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество /ЗПКОНПИ/. Същият намира приложение по отношение на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главният прокурор, техните заместници, административните ръководители на органите на съдебната власт и техните заместници, членовете на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет, както и съдиите, прокурорите и следователите, в случай, че последните попадат в обхвата на разпоредбата на чл. 6, ал. 1, т. 43 и т. 44 от ЗПКОНПИ. Това несъответствие може да бъде преодоляно, чрез създаване на Преходни и заключителни разпоредби на ЗИД на ЗСВ, с които се правят изменения и допълнения в ЗПКОНПИ.

КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

РЕШИ:

1.1. ИЗРАЗЯВА положително становище по проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, с резерви по отношение на разпоредбите на §8 и §40, предложения за редакционни

промени в текстовете на §5, §35, §36, §37 и §41, както и за допълване на Преходните и заключителни разпоредби на законопроекта, с оглед привеждането на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество в съответствие с §18 - §22 от ЗИД на ЗСВ.

1.2 ПРЕДЛАГА на Пленума на Висшия съдебен съвет да вземе следното решение:

1. **ИЗРАЗЯВА** положително становище по проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, с резерви по отношение на разпоредбите на §8 и §40, предложения за редакционни промени в текстовете на §5, §35, §36, §37 и §41, както и за допълване на Преходните и заключителни разпоредби на законопроекта, с оглед привеждането на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество в съответствие с §18 - §22 от ЗИД на ЗСВ.

2. **ИЗПРАЩА** решението по т. 1 на министъра на правосъдието ведно с извлечение от протокол № 22/16.09.2019 г. на Комисията по правни въпроси към Пленума на Висшия съдебен съвет.

1.3. ВНАСЯ като точка в дневния ред за разглеждане на заседание на Пленума на ВСС на **26.09.2019 г.**

Вярно с оригинала, (n)
технически сътрудник
Ст. Барова

ПРЕДСЕДАТЕЛ (n)
НА КОМИСИЯТА:
Цв. Пашкунова