

Модел за провеждане на конкурсите за преместване и повишение на съдии

(Участие на помощните комисии в конкурсите за преместване и повишение)

В края на 2019 г. и в началото на 2020 г. Съюзът на съдите в България проведе поредица от срещи и дискусии със съдии от цялата страна, които имаха за предмет обсъждане на актуалните нормативни и фактически недостатъци на процедурите за повишаване и преместване на съдии. В резултат на множество предложения на участващите в разговорите съдии, Управителният съвет на ССБ предлага следните идеи за промяна в Закона за съдебната власт, отнасящи до организацията и реда за провеждане на конкурсните процедури за повишаване и преместване на съдии.

1. Проблемът. Кратък исторически преглед на различните модели за повишения на съдии, действали до момента – предимства и недостатъци:

Достойнството на съдебната власт зависи от достойнствата на съдиите. Налага се, следователно, при всяко назначение и повишение да се прави вискателен подбор на съдиите. Колкото този подбор е по-сполучлив, толкова по-добро и по-правилно правораздаване ще има, толкова и съдебната власт ще бъде по-авторитетна и ще внушава на гражданите почит и доверие. По тия именно съображения, начинът, по който ще се извърши този подбор, или с други думи системата за повишение и преместване на съдии, има съществено значение в устройството на съдебната власт. Досега у нас са опитани няколко системи за подбор на съдии, в случаите на преместване по хоризонтала и повишение по вертикала на съдебните инстанции:

1. В периода 1880 – 1946 година в България действат шест системи за назначаване и повишение на съдиите.¹ Общото между действалите различни нормативни режими е, че значителна роля при повишаването на съдиите се е отреждала на общите събрания на съдиите от горестоящия съд. Обобщено може да се посочи, че според тези системи, всяка година през втората половина на месец септември, са се изготвяли списъци със съдии за повишение. Списъците за повишение в окръжните съдилища се изготвяли и гласували от съдиите в апелативните съдилища, а списъците за повишение в апелативните и върховния съд се изготвяли от общото събрание на съответната колегия на върховния съд. Съдиите се подреждали в списъците (таблици) за повишение според техните способности и подготовка. На всяко вакантно място министърът на правосъдието назначавал един от първите трима, представени в таблицата за съответната длъжност.

¹ Подробностите за системите за назначаване и повишаване на съдиите се съдържат в „Начин за назначение и повишение на съдии и прокурори у нас 1880-1941“, Габровски, М. Организация на съдебната власт в България. – В: 60 години българско правосъдие (1878-1941). Юбилеен сборник. С., Министерство на правосъдието, 1941, с.106-110

Съществувала е възможност, съдиите, които са включени в списъка за повишение в по-горна длъжност, ако пожелаят и ако министърът на правосъдието намери, че това ще бъде от полза на службата, да бъдат повишавани на място по чин и заплата.

2. До 2005 година в Закона за съдебната власт (ЗСВ) не съществуваше изискване за провеждане на процедура за повишаване на съдиите, нито система за атестиране и оценка на съдийската работа. При оценката и повишаването на съдиите решаваща роля имаха председателите на съдилищата. Основен недостатък на тази система се състоеше в това, че председателите не разполагаха с необходимата легитимност, за да направляват по убедителен за общността и гражданите начин кадровото развитие на съдиите. В мнозинството от случаите председателите упражняваха своите кадрови правомощия добросъвестно и компетентно, но имаше и случаи, някои от които добили публичност, при които се пораждаха основателни съмнения за това, че подборът се осъществява при отчитане на професионалните и нравствени качества на повишените съдии.

3. През 2006 година след изменение в ЗСВ се премина към другата крайност. Въведе се „тотално” конкурсно начало, при повишаване на съдиите, като на конкурсите имаха право да се явят както съдии, така и външни на системата юристи. Характерното за тази система за повишаване беше, че конкурсът представляваше не оценка за съдийската работа на кандидатите, а изпитване по конспект, което изцяло игнорираше оценка на проявените качества и умения в работата на съдията. С пълно основание професионалната общност и външните наблюдатели определиха тази система за повишаване като неподходяща и дори опасна, защото тя изцяло пренебрегваше принципите за кариерното израстване на съдията, сред които централно място заема изискването за обективна оценка на качеството на дейността му до момента.

4. С настоящия ЗСВ през 2007 година се въведе система за атестиране на съдиите, при която решаваща роля имаха т.нар. помощни атестационни комисии към отделните съдилища, както и система за повишаване, базираща се на т.нар. конкурс по атестации. Характерното за тази система на оценяване беше, че се извършваше практически от помощните атестационни комисии, които формализираха своята дейност и се достигна до известното явление от почти изцяло отлични оценки на всички атестирани съдии. При наличие на масово отлични оценки, дейността на ВСС по повишаване на съдии, лишена от обективна основа, се отличаваше с произволност и неяснота.

5. След промените в ЗСВ от 2011 г. системата за атестиране на съдии принципно не се измени, бяха направени известни подобрения в основанията и показателите за оценяване, но при запазване на органите за атестиране и в голяма степен на формалния характер на оценяването. Въведе се конкурс за повишаване и преместване на съдии, прокурори и следователи, който се провежда чрез събеседване.

Несъвършенствата на тази система за повишаване се свеждаха до забавяне на конкурсните процедури и фактическата им подмяна с командироване, както и превръщането на събеседването в изпит по правната материя, а не в оценка на досегашната работа на съдията.

6. След промените в ЗСВ от 2016 г. се въведоха промени във формата на конкурса да повишение, които включваха отмяна на събеседването и възлагане на конкурсната комисия да дава оценка на кандидатите въз основа на атестациите и проучване на определен брой съдебни дела, разгледани и решени от съдията.

Съществен недостатък на действащата система е значителното забавяне при провеждане на процедурите. В някои случаи изминават повече от две години от началото до края на конкурса. Причините за забавянето са основно от организационно и техническо естество – ненавременното изготвяне на атестациите за кандидатите в конкурса от съдийската колегия на ВСС; времето, необходимо на конкурсната комисия да се запознае с актовете и съдебните дела на кандидатите, които в някои случаи са значителен брой; продължителността на процедурите по обжалване на решението на кадровия орган пред административния съд.

Друг порок на действащата система на конкурсите е неясната система за оценяване на кандидатите, което води до неяснота в мотивите на конкурсната комисия за класирането и оттам води до неубедителност на крайния резултат, недоволство на съдийската общност и често е причина за поредицата от обжалвания на решенията за назначаване.

7. Освен бързина при провеждане на конкурсите, важно и те да бъдат гаранция, че качествата и способностите на съдиите ще са определящи за кариерното им развитие. В този смисъл, в основата на конкурсите за повишение следва да стои оценка за работата на съдията до момента, която да се базира на качеството на постановените от него актове; на проявеното ниво на професионализъм при разглеждане на делата; на нравствените качества, изискуеми за заемане на съдийската длъжност.

Принципно оценката на качествата на съдийската работа е предмет на периодичното атестиране по чл. 197, ал. 4 ЗСВ, което се извършва по критериите и показателите, определени в закона и наредбата за атестирането, приета от СК на ВСС. Идеята на закона е резултатите от атестирането да служат за решенията на кадровия орган при провеждане на конкурсите за повишение. Тази идея обаче не може да се реализира на практика, защото голямото мнозинство от съдиите имат най-високата – много добра оценка от атестирането си. Поради това, за да не се извършва класирането само въз основа на принципа на старшинството, чл. 192, ал. 1 ЗСВ изисква, освен резултатите от последната атестация, конкурсната комисия да оцени и определен брой разгледани и решени дела от кандидатите за повишение. Така по същество се получава

дублиране на атестирането, като формалните атестационни оценки се заместват с оценка на работата на съдията, която обаче почива на твърде ограничен брой решени съдебни дела. Освен, че това води до несправедливост на оценяването, но също така - излишно забавя конкурсната процедура и разпилява кадрови и финансов ресурс.

II. Предложения за нов модел на конкурсите за повишаване и преместване на съдии:

Промяна на действащата правна уредба на атестирането и конкурсите може да доведе до повишаване на справедливостта на оценяването, както и да ускори процедурите, като се обезпечи своевременно заемане на свободните съдийски длъжности с добри професионалисти, за сметка на ограничаване на командироването до разумните му цели по закон.

Атестирането на съдиите, което след изменението на ЗСВ от ДВ, бр. 11 от 2020 г., отново се връща към модела, действал до преди промените в закона от 2016 г. с основа роля в процеса на помощните атестационни комисии, едва ли ще се промени по същество. Вероятно е след промените, процесът на атестиране да бъде ускорен, но също така вероятно е, мнозинството от съдиите все така да получават много добри атестации. Следователно атестирането няма да може да изпълни една от основните си задачи – да предостави обективна оценка на качествата на съдията, която да послужи при решаване на въпроса за повишението му в по-горна инстанция.

Решението на въпроса за ускоряване на конкурсните процедури, но при съхраняване на водещото начало за повишение основано на качествата и достойнствата на съдиите, изисква професионална оценка за работата на съдията въз основа на обективно познаване на цялостната му дейност. В момента тази оценка се извършва от ограничена по брой съдии конкурсна комисия и въз основа на минимален брой съдебни дела и актове.

Предлагаме за целите на конкурсната процедура оценката за професионалните качества на съдията да се дава от общото събрание на съдиите на съответното отделение/колегия на горестоящия съд. Така ще се постигне бързина на процедурата, без това да е за сметка на качеството ѝ. Съдиите от горната инстанция поради естеството на осъществявания второинстанционен контрол познават най-добре качеството на работата на съдите от контролираните съдилища, които се явяват кандидати за повишение. Същевременно оценката няма да се ограничи само до членовете на конкурсната комисия, а ще включва всички съдии от съответното отделение/колегия на съда.

Предлагаме отделните етапи на процедурата, които описват ролята на общите събрания на съдиите от отделенията/колегиите при провеждане на конкурсната процедура за повишение, както и ролята на председателите на съдилищата и КАК на СК на ВСС.

1. Общото събрание на отделенията/колегите във всеки окръжен, апелативен, както и във върховните съдилища в началото на всяка календарна година избира помощна конкурсна комисия за съответната материя – съответно граждански, наказателни и търговски съдии. В окръжните съдилища, в които няма обособено търговско отделение се избира една обща помощна конкурсна комисия за граждански и търговски съдии. Във Върховния административен съд също се избира една помощна конкурсна комисия, доколкото всички съдии разглеждат административни дела и конкурсите за повишаване на се обявяват по отделните въведени във върховния съд специализации по отделения и колегии.

От работата на помощните комисии би имало реална полза, ако те са избрани от общото събрание на съответния съд, за да подредят според качеството на работата им в низходящ ред всички кандидати за преместване или повишение в съответния съд.

Помощните конкурсни комисии се състоят минимум от трима съдии, а максимално от петима съдии и тяхната задача е да предложат на общото събрание на съответното отделение или колегия на съда подреждане на заявите се съдии в низходящ ред, което да бъде подложено на гласуване.

2. В срок до края на месец януари всяка календарна година всеки съдия, който отговаря на формалните изисквания на закона за изискуем професионален стаж, може да подаде заявление за повишение в съответния по-горен съд.

Въз основа на подадените заявления, до края на месец март на всяка календарна година, помощната конкурсна комисия съставя списък/таблица на кандидатите, в който те са подредени според качеството на работата им в низходящ ред.

Данните за всеки кандидат следва да включват: пореден номер в класирането, в кой орган на съдебната власт работи, от кога, какъв по вид и продължителност стаж има, каква е оценката от последната му атестация и има ли и кога предстои да бъдат заличени наложени дисциплинарни наказания.

За повишение в съответните окръжни и апелативни съдилища могат да подават заявления съдии от цялата страна – без ограничения на съдебния район, в който правораздават. В случаите, в които съдия от районен или окръжен съд кандидатства за повишение в съд, който е извън съдебния район на горестоящия/второинстанционен съд, тогава помощната конкурсна комисия на съответния съд изисква становище за качествата на кандидата от общото събрание на окръжния, съответно апелативния съд, в чийто съдебен район работи кандидата. При необходимост помощната комисия може да се запознава и с избрани на случаен принцип съдебни дела и актове на кандидата от друг съдебен район.

В случаите, в които кандидатът заяви повишаване в отделение/колегия от по-горен съд, разглеждащи дела, различни от специализацията му до момента, помощната конкурсна комисия изисква становище за качествата на кандидата от общото събрание на съответното отделение/колегия на горестоящия съд, в чието материя правораздава съдията към момента на подаване на заявлението за повишаване.

3. Предложенията на помощните комисии се правят по специализацията по материя в съда и подлежи на обсъждане и приемане с тайно гласуване в общото събрание на съдиите от съответното отделение/колегия на съда.

Всеки съдия-член на общото събрание на отделението/колегията може да прави предложение за разместване на подреждането в списъка/таблицата на съдиите, като се мотивира за това. Предложенията за разместване подлежат също на гласуване от общото събрание. Решенията се вземат с мнозинство от 2/3 от списъчния състав на съдиите от съответното отделение/колегия на съда.

4. Председателят на съда изпраща решението за приемане на списъка/таблицата на съдиите за повишение на Съдийската колегия на ВСС.

5. Комисията по атестирането и конкурсите (КАК) на СК на ВСС може, било по искане на отделен кандидат, било по своя инициатива да промени подреждането в листата, като изложи мотиви за това. Това правомощие на КАК идва да компенсира евентуални местни влияния, подценяването, съответно надценяването, на кандидати от други съдебни райони или промяна на обстоятелствата, напр. наложени или заличени дисциплинарни наказания.

Това правомощие КАК по отношение на списъците/таблиците, гласувани от пленумите/общите събрания на ВКС и ВАС следва да бъде ограничено до случаите на промяна на обстоятелствата.

6. За да бъде гарантирано, че от външни конкурси за окръжни съдилища ще се избират кандидати с добри професионални качества, които съответстват на кандидатите за повишение от районните съдилища, следва да се предвиди правомощие на КАК да подреди кандидатите от външен конкурс в листите на окръжните съдилища според резултатите им от проведения изпит, за да не бъде избран кандидат от външен конкурс преди други кандидати за повишаване с по-добри качества.

7. При нужда от назначение/повишаване в съответния съд, по искане на председателя на съда СК на ВСС гласува по реда им кандидатите от съответната таблица/листа до запълване на свободните места. При такава организация, няма да е необходимо дълго време, за да бъдат извършени и назначенията за запълване на новоосвободените места, тъй като съответните листи ще са готови.

8. Таблиците/листите следва да се актуализират през определени периоди от време (напр. веднъж или два пъти в годината), ако има постъпили нови кандидатури.

9. При такава организация на конкурсите командироване ще се налага само при временно отсъствие на съдия, а и то няма да е проблем, ако става според листата за повишения.

10. Специфични правила за преместване на съдии в равен по степен съд:

Според чл. 189, ал. 3 ЗСВ преместването на съдия е преминаване на равна или по-ниска по степен длъжност - в друг съд.

Според сега действащите текстове на закона решението на ВСС за преместване се основава на резултатите от проведен конкурс, който се провежда по същите правила, като и конкурса за повишаване в длъжност.

Същественото в случая е, че при преместването, кандидатите също следва да се оценяват и сравняват по обективен критерий (резултатите от последната атестация) и той трябва да бъде заложен в ЗСВ. В допълнение обаче, с оглед спецификата на процедурата, за да се постигне справедливост, се изисква включване на специален критерий, свързан с преценка на необходимостта от преместване (т.е. на личните, на субективните причини, които водят до тази мотивация). Защото при равни резултати от атестирането, анализът на субективните причини от личен, семеен или здравословен характер ще има важно значение за крайния резултат.

Към настоящия момент процедурата за преместване остава напълно неизяснена, без да е отграничена от конкурса за повишаване. Ето защо предлагаме при предстоящите изменения на ЗСВ да се обсъди създаване на изричен регламент на основанията и процедурата за преместване на съдии в равни или по-ниски по степен съдилища.

Заявяваме готовност да участваме в организирани от СК на ВСС професионални дискусии за обсъждане на направените от нас предложения за подобряване на нормативната основа за провеждане на конкурсите за повишаване.

Управителен съвет на Съюза на съдиите в България,

юли, 2020 г.