

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

От съдия Анелия Янева, представител на съдиите, нечленуващи в съсловни организации,
относно точки от дневния ред на заседание на Съвета за партньорство към ВСС,
насрочено за 09.3.2020 г., изготвени след допитване до съдии от СРС, СГС и САС.

I. По т. 1 от дневния ред /Формиране на нови принципи за определяне на възнагражденията за длъжностите в органите на съдебната власт, които са от компетентността на Пленума на ВСС/:

- 1. Изравняване (намаляване на разликата в размера) на възнагражденията на магистратите в различните инстанции.** Макар въпросът да е дискуссионен, предвид разликата в сложността на делата, разглеждани в различните инстанции, преобладаващото становище на съдиите, до които съм се допитала, е посоченото. Аргумент в подкрепа на това разрешение е, че макар и с по-ниска фактическа и правна сложност, делата в по-долните инстанции обичайно са повече на брой. Мислимо е и при това положение възнагражденията във върховните съдилища да са по-високи, тъй като там и качествено, и количествено натовареността е по-висока – делата са по-висока фактическа и правна сложност, броят им е немалък, а върховните съдии имат и други задължения (постановяване на тълкувателни решения, участие в комисии за провеждане на държавни изпити във висшите училища и др.)
- 2. Определяне и изплащане на възнаграждение за свръхнатовареност на магистратите.** Последното следва да се определя в края на всяка календарна година въз основа на индекса за натовареност. Натовареността следва да се определя за всяко отделение на съответния съд /за тези, в които делата се разделят по материя/, доколкото в много от съдилищата едни отделения са по-натоварени от други, а допълнителните възнаграждения се следват на магистратите, които действително са положили повече труд през определен период от време. Възнаграждението за свръхнатовареност би следвало да се полага автоматично /не по силата на допълнително решение или по преценка/, като единствена предпоставка е достигане на критерий за натовареност на съда/на съответното отделение. Изплащането на възнагражденията за свръхнатовареност не следва да зависи от наличието на средства в бюджета на СВ. Ето защо, дължимите възнаграждения за свръхнатовареност следва да се изплащат на магистратите през следващата или в по-следващата календарна година /например до първо число на март или до първо число на юни/. Възнагражденията следва да се предвидят в бюджета именно за тази следваща /по-следваща/ година. Така например, допълнителното възнаграждение за 2018 г. да се предвиди в бюджета за 2019 г. и да се изплати през 2019 г. /при който подход дължимостта му ще се определи спрямо натовареността на всеки съд/отделение за полугодieto за 2018 г., доколкото предложенията за бюджета следва да се направят до средата на предходната година/. Вторият вариант е възнаграждението да се предвиди в бюджета за по-следващата година – т.е., дължимото за 2018 г. възнаграждение да се определи след приключване на календарната 2018 г. /например до март 2019 г./, като възнаграждението за свръхнатовареност се предвиди в бюджета за 2020 г., като се и изплати в посочената година /в определен срок/. Във втория случай допълнителните възнаграждения действително се изплащат с голямо закъснение, но са точно определени /на база реални, а не прогнозни данни/.

II. По т. 3 от дневния ред /Конкурсите за повишаване и преместване на магистрати – проблеми в правната регулация или проблеми от институционален характер при организацията и провеждането им/:

1. Необходими промени в ЗСВ:

- 1.1 На конкурсите следва да се обявяват не само освободените, но и бъдещите свободни длъжности /с цел да се противодейства на бавното протичане на конкурсите и нуждата от командироване/. Подобен подход е бил успешно прилаган в българската съдебна система. Така например, в действията до 1944 г. Закон за устройство на съдилищата е било предвидено, че условие за повишаване на магистратите е тяхното включване в предварително съставена „таблица за назначение или повишение в длъжност“, съдържаща „толкова отдели, колкото длъжности има“ /чл. 114/ и имаща сила „за съдебната година, за която е съставена“ /чл. 115/, която съдебна година започва от 15.09 /чл. 73 и чл. 73а/. Въпросните таблици са били съставяни през м. юни всяка година и в тях са били вписвани „лицата, които заслужават повишение в по-горна длъжност“, което се е решавало от общите събрания на горестоящите съдилища, с които те са одобрявали кандидатите за повишение за долустоящите съдилища, а за кандидатите за ВКС или ВАС – от общото събрание на ВКС или ВАС /чл. 109/.
- 1.2 Отпадане на изискването за уседналост по чл. 191, ал. 1 ЗСВ. Съществуването му представлява безсмислено ограничаване на правото на участие в конкурсите, доколкото не дава никакви значими общественополлезни резултати. Подобно изискване не съществува при командироването или преназначаването по реда на чл. 194 ЗСВ, или назначаването на адм. и зам. адм. ръководители. След изменението от 2020 г. на чл. 191, ал. 1 ЗСВ уседналостта при конкурсите за преместване се преценява спрямо общия стаж на едно ниво. През 13-годишния период на съществуване на вътрешните конкурси единични са случаите, когато назначен в даден орган магистрат да не е престоял там поне 3 години. Настоящата над 2 годишна продължителност на конкурсните процедури, в съчетание с чл. 193, ал. 6 ЗСВ, допълнително обезсмисля уседналостта, тъй като до встъпването на назначения кандидат той на практика вече е достигнал изискуемата уседналост. Изискването за уседналост доведе до ситуации, при които спечелили конкурс за едно ниво не могат да се явят на следващ в определения срок, а неназначени кандидати в предходен конкурс за по-ниско ниво имат формалното право да участват в последващ, доколкото в закона не е установена забрана за прескачане на съответните нива по чл. 163 ЗСВ при кариерното развитие, т.е. липсва изискване за кариерна последователност.
- 1.3 Отпадане на разделянето на конкурсите на такива за повишаване и такива за преместване. Налага се поради практическа липса на конкуренция в конкурсите за преместване /обикновено участниците са малко на брой, може и по-малко от местата/. Вероятно затова този тип конкурси се обявяват рядко и така желаещите да се преместят, включително и на по-ниска инстанция, нямат тази възможност в продължение на години.
- 1.4 Моментът, в който се определя стажът на кандидата, както и уседналостта, следва да е моментът на назначаване или класиране /като следва да се регулира по начин, по който да се избегне умишлено „изчакване“ на някой кандидат да натрупа стаж/. Налага се поради продължителността на конкурсите /респ. необявяването на следващи, на които да участват недостигналите стажа за участие в предходния/. Ако се предвидят изпълними срокове за приключване на конкурсите, всеки участник ще може да пресметне ориентировъчно дали ще направи определен стаж към момента на класиране или назначаване. Може да се предвиди и допускане на участници, които биха придобили стаж/уседналост в определен срок от обявяването на конкурса – например 1 или 2 години, в

зависимост от определения срок за завършване на конкурса /за срока виж по-долу/.

2. Промени в наредбата за конкурсите:

- 2.1. Облекчаване на административната процедура по подаване на документи за участие във вътрешните конкурси. Следва да се промени чл. 33, ал. 2 от Наредбата за конкурсите в насока предвиждане на възможности и за електронно дистанционно подаване на заявление за участие във вътрешните конкурси, както и за подаване по пощата чрез добавяне на модул в интернет страницата на ВСС, като на всеки магистрат се предостави парола за достъп. Дори и да се наложи ползване на ел. подпис, процедурата би била по-лека. От чл. 33, ал. 3 от Наредбата следва да отпаднат всички документи, прилагани се към заявлението, които съдържат кадрова информация, намираща се в самия кадрови орган – ВСС или която той може служебно да изиска от съдебните органи /такава по-специално е информацията относно стажа на кандидата, която се съдържа в кадровото досие, съхранявано във ВСС/. Отделно чл. 36, ал. 4 АПК предвижда, че административните органи не могат да изискват предоставяне на информация или документи, които са налични при тях, а ги осигуряват служебно за нуждите на съответното производство. Следва да се премахне изискването на чл. 33, ал. 3, т. 3 от Наредбата за представяне на копие от три акта, изготвени от кандидата през последните три години от дейността му, по избрани от него разгледани и приключени дела и преписки. То е ненужно, доколкото в Наредбата е предвидено, че служебно се изискват в цялост копия от самите дела, по които са постановени тези три акта, като актовете също са в делата. Ето защо, достатъчно е кандидатът да посочи номерата на делата. Следва да се уреди изрично задължение на администрацията на ВСС за съдействие на конкурсните комисии по изискване и представяне на необходимите документи за провеждане на конкурсите. В Наредбата за конкурсите трябва изрично да се запише, че администрацията на ВСС изисква и представя на конкурсната комисия всички необходими документи за провеждане на конкурсите, вкл. и делата. Това се налага поради причината, че към момента членовете на конкурсните комисии лично движат цялата кореспонденция с различните съдилища в цялата страна по изискване на 6-те дела на всеки кандидат. По Наредбата конкурсните комисии нямат такива задължения. Тяхното задължение е само едно – на база представените от администрацията на ВСС документи да оценят кандидатите, нищо повече. Цялата деловодно-канцеларска работа трябва да се поеме от администрацията на ВСС, а не от магистратите, които, освен конкурса, имат и други задължения.
- 2.2. Регламентиране на срок за приключване на работата на конкурсната комисия. Наличието на такъв ще действа стимулиращо на членовете на конкурсните комисии за своевременно изпълнение на функциите им. Срокът следва да се определя в зависимост от обема на работа, т.е. от броя на кандидатите – например, ако те са до 20 – 1 месец от представяне на всички необходими документи на комисията, до 50 – 2 месеца, от 50 до 100 – 3 месеца, от 100 до 150 – 4 месеца, над 150 – 5 месеца и т.н. Спазването на сроковете следва да се обвърже с размерите на изплащаните възнаграждения на членовете на комисията, което би следвало да е стимул за ускоряване на конкурсите.
- 2.3. Нормативно уреждане на момента, към който се изчислява 3-годишната уседналост. В практиката се е наложило това да е моментът на обявяване на конкурса в ДВ, като това е било и предмет на съдебни спорове пред ВАС. Има отделни решения на ВАС, според които меродавна е крайната дата за подаване на документите, т.е. налице е необходимост въпросът да се уреди нормативно.

2.4. Промяна на чл. 43, ал. 9 от Наредбата за конкурсите. Същата урежда хипотезата на конкуренция при прилагането на чл. 193, ал. 6 ЗСВ при наличието на кандидати от конкурс за преместване и конкурс за повишаване за един и същи орган на съдебната власт. Извън законовата делегация Наредбата предвижда, че предимство има кандидатът от конкурс за преместване. Начинът на уреждане на въпросната конкуренция в чл. 43, ал. 9 от Наредбата е дискриминационен. Конкуренцията следва да се разреши на база оценките от класирането на кандидатите и от двата конкурса, които в тази хипотеза да се съпоставят и да се назначи този кандидат, който има по-висока оценка. При равенство в оценките следва да се прилага съответно правилото на чл. 192, ал. 1, изр. 2 ЗСВ – при еднакви оценки да се назначава магистратът с по-дълъг стаж в съответната система на органите на съдебната власт, а при равен стаж в съответната система на органите на съдебната власт – този с по-дълъг юридически стаж. Това разрешение е по-справедливо.

2.5. Оценяване на кандидатите. Следва да се предвиди изготвяне на писмена обосновка на поставените оценки и обявяването ѝ, което ще даде възможност на всеки участник да разбере как е оценен и да прецени дали оценката му е обективно поставена. Следва да се предвиди обявяване на компонент от конкурса, който да е еднакъв за всички, да е траен и да подлежи на обективна оценка – например казус, въпроси, тест, друг. С оглед профилирането /специализацията/ в някои съдилища, трябва казусите да са повече, респ. въпросите разнообразни, за да не се дава неоправдано предимство на част от кандидатите. Актовете, които се избират случайно, не трябва да са с ниска правна сложност и значимост /като напр. връщане на искова молба поради невнесена такса, решения при признания на иска или неприсъствени решения и др.). Може тези актове да се изключат от случайния избор /например чрез изключване на актовете, които не са по същество/ или такъв акт /ако е изтеглен/ да се премахва и да се избира нов. От една страна, вторият подход е сложен и поставя въпрос кой преценява дали изтегленият акт е достатъчно сложен. От друга страна, може да има и определения/разпореждания, от които да могат да се оценят знанията и уменията на кандидата, което означава, че автоматичното им изключване не е правилното решение. Следва да се приеме първият вариант с възможност съдията да си избере и изключени актове измежду случайно изтеглените или да поиска изтегляне на нови в определен кратък срок след изтеглянето /друг е въпросът, че така кандидатът може да поиска смяна на акт, който например не е с ниска сложност, но е неправилен, което пък би повлияло на оценката му/. При определяне на пропорцията на потвърдените към отменените актове следва да се взема предвид единствено броят на реално разгледаните по реда на инстанционния контрол дела /т.е. на върнатите дела/, защото, ако например са обжалвани 200 акта, от които са върнати 150 и от тях има потвърдени 75, разликата в процента е немалка и съответно оценката по този критерий не е обективна. При оценяването следва да се гледа и броят на необжалваните актове, доколкото това е важен критерий за справедливост на съответния акт. Следва и да се отчитат актовете, отменени поради прието впоследствие ТР, като обаче за „невиновна“ отмяна на такъв акт следва да се приема, само ако съдията е решил делото неправилно, позовавайки се на едно от становищата, въз основа на които е образувано тълкувателното дело – т.е. на едно от установените в практиката становища. Следва да не се отчитат като потвърдени актовете с индекс „Недопуснато касационно обжалване“ /въпросът е дискуссионен/.

3. Проблеми във връзка с атестирането, които несъмнено оказват пряко влияние върху провеждането на конкурсите:

3.1. Уреждане на дейността, която осъществява КАК и на тази на ПАК. Следва ли цялата работа по атестирането отново да премине към ПАК и в този случай какъв е смисълът от наличие на КАК? Разумно е ПАК да оценява правните познания на

магистрата, като го оцени на база представени и изтеглени актове, представени дела, проверка на потвърдени към отменени актове /доколкото членовете на ПАК следва да са специалисти от по-горен съд, разглеждащи именно материята, която разглежда и атестира магистрат/. За КАК следва да остане дейността по събеседването с атестирания, посещенията в зала, разговорите с колеги, преценката за етични качества /последните изискват отделяне на повече време, предвид необходимостта от лично посещение на мястото, на което работи атестира магистрат, а и ако КАК дава крайната оценка би следвало именно нейните членове да добият непосредствени впечатления от оценявания/. По този въпрос да се види и т. 3.6 по-долу във връзка с неудобствата, свързани с пътуването до съда, в който работи атестира магистрат. Поради тях дейността, свързана с посещение на ОСВ, в който работи атестира магистрат, следва да се извършва от членове на КАК, за които атестирането е основна работа, а не от членовете на ПАК, за които това е допълнителна задача.

- 3.2. Предвиждане на ред за избор на членове на ПАК - да се избират на случаен избор измежду съдиите със съответната материя, тъй като те най-добре биха оценили работата на атестирания /например за съдия от ТО в ОС да се избира ПАК от съдиите от ТО в АС/.
- 3.3. Регламентиране на срокове за изготвяне на атестациите от ПАК. Наличието на такива ще действа стимулиращо на членовете на ПАК за своевременно изпълнение на функциите им. Срокът следва да тече след предоставянето на всички необходими документи, който момент да се удостоверява писмено, а, ако ПАК изиска и други документи поради непълнота, срокът да тече от получаването им. Предложение за разумен срок – 2-3 месеца от получаване на документите.
- 3.4. Стимулиране на членовете на ПАК – основен проблем. Основната тежест при атестирането ще понесат окръжните и апелативни съдии, поради което следва да се предвидят някакви стимули за тях, които основно могат да бъдат два – намалена натовареност по делата или допълнителни възнаграждения. Може да има и комбинация, която предвижда право на избор на всеки магистрат, който е определен за член на ПАК. При първия вариант е разумно срокът на намаляване на разпределението да е обвързан със срока за изготвяне на атестацията /посочен по-горе/, тъй в противен случай не е ясен периодът на намаляване /ако той зависи от фактическото изготвяне на атестацията, то е възможно да доведе до злоупотреби от членовете на ПАК, които умишлено, неизготвяйки дълго време съответната атестация, могат и една година да бъдат на намален процент разпределение/. Отделно, в по-натоварените съдебни райони, в които на практика всеки съдия ще е член на ПАК /защото съдиите от по-долната инстанция, които ще бъдат атестирани, са много на брой/, намаленото разпределение не е ефективна мярка – всички съдии отново ще получават равен брой дела, макар и да са на намален процент, поради факта, че всички са с намален процент. И на последно място, намаляването на процента на разпределени дела води до облекчаване на съдията в по-късен момент, а не веднага след намаляването, когато той ще има допълнителна работа по атестирането /заседанията му вече са насрочени, ИМ са изпратени за отговор и намаляването не би повлияло на броя на делата за решаване, нито на делата за насрочване/. Според преобладаващото становище на магистратите по-удачният начин за мотивиране на членовете на ПАК е финансовият – чрез допълнителни възнаграждения, с което режимът на ПАК ще се изравни с този на конкурсните комисии. Размерът на възнагражденията следва да се обвърже със сročността за изготвяне на атестацията – напр. ако тя се изготви до 2 месеца допълнителното възнаграждение да е 100 % от предвиденото, ако е до 3 месеца – 75 %, ако е до 4 месеца – 50 %, ако е над 4 месеца – 0. Ако в ПАК ще има един докладчик, то неговото възнаграждение трябва да бъде поне два пъти по-голямо от това на другите членове, които имат значително по-малко работа.

- 3.5. Реално участие на всички членове на ПАК във фактическото изготвяне на атестационния формуляр. За още по-голямо ускоряване на процедурата е добре да се предвиди, че и тримата членове на ПАК ще бъдат докладчици по атестацията – всеки за част от критериите за атестиране. Това е възможно, тъй като всеки от критериите има самостоятелен характер и подлежи на изследване по специфични само за него показатели, които не са свързани с тези за друг критерий, т.е. не е нужно да се следва някаква обща линия на цялата атестация. Така работата ще се разпредели справедливо и тежестта няма да пада само върху един от членовете. Същевременно, по-малкият обем работа за всеки член на ПАК предполага по-голяма бързина за приключването ѝ. Горното може да се реализира като се предвиди задължение на ПАК писмено да разпредели работата по отделните критерии от атестацията между членовете, което да удостовери в протокол – за да е ясно кой за какво отговаря при евентуална забава.
- 3.6. Отпадане на задължението по чл. 48, ал. 2 от Наредбата за атестирането, която разпоредба предвижда задължение на атестиращите да посещават съдебни заседания на атестирания /въпросът е дискуссионен сред магистратите/. Горното задължение би било съществен проблем за членовете на ПАК /ако се възложи на тях/, чиято основна работа е да правораздават по собствените си дела. Значителен проблем би било за апелативни или върховни ПАК /ако им се възложи тази задача/, на които ще се наложи да пътуват немалките понякога разстояния до съответния окръжен, административен или апелативен съд, където работи атестираният – така съдии от САС ще трябва да бъдат командироваани за два работни дни за посещение в ОС Видин, а съдиите от ВАС и ВКС ще трябва да обикалят всички апелативни райони. Посещението на съдебното заседание няма връзка с нито един критерий и показател за атестиране, като погрешно се смята, че то е от значение за атестирането по специфичните критерии „спазване на графика за провеждане на съдебни заседания“ и „умение за водене на съдебно заседание и съставяне на протокол“ – не бива да се забравя, че атестирането представлява оценяване на съдията за дейността му през минал период с крайна дата най-късно решението на КАК за откриване на процедурата, поради което тази дейност не може да се оценява на база впечатления от дейността на съдията през значително следващ времеви период. Посещението на съдебното заседание се извършва именно през този следващ извънатестационен период, поради което то на практика не установява никакви релевантни факти, случили се в периода на атестирането. Ето защо, оценяването на атестирания по тези критерии трябва да се извършва само на база достоверна писмена информация – графици за заседателни дни, съдебни протоколи, в които се отразяват всички извършени в заседанието процесуални действия, вкл. и началото и края на заседанието по съответното дело. Посещението на заседания е безсмислено и ако атестираният работи в колективен съдебен състав и не е председател на същия.
- 3.7. Решаване на проблема с атестирането на командированите съдии. При настоящата законова уредба /чл. 203а ЗСВ/ атестирането на командировани съдии ще се извършва от ПАК, съставен от съдии от органите, където са командировани атестираните. Горното разрешение не е удачно, но промяната може да се извърши само чрез изменение на ЗСВ. На ниво Наредба обаче може да се постави изискване в ПАК да не се избират съдии, с които командированият работи в един състав. Следва да се предвиди изменение в ЗСВ, което да предвижда командированите в по-горен по степен съд да се атестират от комисия от по-горен спрямо приемащия съд или от смесена комисия /ако атестираният в една част от периода е бил в РС, а друга – в ОС/. При действащата уредба самите атестирани не са поставени при равни условия, а същевременно и съдия от ОС, и съдия от РС, командирован в ОС, могат да участват на конкурс за АС, като атестацията на единия ще е изготвена от

съдии от по-горестояща инстанция, а на другия – от колегите му от съда, в който работи /в много случаи, от съда, в който работи от години/.

- 3.8. Оценяване при атестиране. Следва да се развият критериите за оценка, като се проверят по-голям брой дела и не само срочността на актовете по същество /следва да се изработят критерии за всяка материя/. При определяне на пропорцията потвърдени към отменени актове следва да се взема предвид единствено броят на реално разгледаните по реда на институционния контрол дела /т.е. на върнатите дела/. При определяне на оценка следва да се вземат предвид и обжалваемите, но необжалвани актове. Следва и да се отчитат актовете, отменени поради прието впоследствие ТР, като обаче за „невиновна“ отмяна на такъв акт следва да се приема, само ако съдията е решил делото неправилно, позовавайки се на едно от становищата, въз основа на които е образувано тълкувателното дело – т.е. на едно от установените в практиката становища. Следва да не се отчитат като потвърдени актовете с индекс „Недопуснато касационно обжалване“.