



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

COMPONENT 3:

IMPROVEMENT OF THE MAGISTRATES' LEGAL STATUS IN BULGARIA

ОКОНЧАТЕЛЕН ТЕКСТ ПРЕПОРЪКИ НА ЕКСПЕРТИТЕ

Final experts' recommendations: selection, appointment, promotion and demotion of magistrates

I.- INTRODUCTION.-	2
II.- MAIN OBJECTIVES OF THE PROPOSED DRAFT ON SELECTION, APPOINTMENT, PROMOTION AND DEMOTION OF MAGISTRATES.	2
ii.a.- Proposed draft highlights.	2
ii.b.- EU experts Peer reviews.	3
ii.c.- Action Plan June 2006.	4
III.- CURRENT SITUATION.	4
iii.a.- Selection and promotion of magistrates.	4
iii.b.- Training at NIJ.	6
IV.- FINAL RECOMMENDATIONS:	7
iv.a.- Necessity of scheduling of needs of magistrates branch.	7
iv.b.- Selection and appointment of magistrates.	8
iv.c.- Pre-appointment mandatory course at the NIJ.	8
iv.d.- Promotion.	9
V.- FINAL REMARK.	9
 I. – ВЪВЕДЕНИЕ	 10
II. ОСНОВНИ ЦЕЛИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПРОЕКТ ЗА ПОДБОР, НАБИРАНЕ, НАЗНАЧАВАНЕ, ПОВИШАВАНЕ И ПОНИЖАВАНЕ МАГИСТРАТИТЕ	11
ii.a. – Основни моменти на проекта	11
ii.b. – Партньорски проверки на експерти от ЕС	12
ii.c. – План за действие юни 2006 г.	12
III. СЕГАШНО СЪСТОЯНИЕ	13
iii.a. – Подбор и повишаване на магистрати	13
iii.b. – Обучение в НИП	16
IV. – ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ ПРЕПОРЪКИ	16
iv.a. – Необходимост от планиране на нуждите на органите на съдебната власт	17
iv.b. – Подбор и назначаване на магистрати	17
iv.c. – Задължително обучение в НИП преди назначаване	18
iv.d. – Повишаване	18
V. ЗАКЛЮЧИТЕЛНА ЗАБЕЛЕЖКА	19



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

ACTIVITY 3.3: FINAL EXPERTS RECOMMENDATIONS

I.- INTRODUCTION.-

i.a. - According to the previously approved agenda of the Project a Mission of experts took place in Sofia from 12th to 16th June 2006. STEs members of this mission were Mrs. Slavka Slavova (Supreme Court Prosecution Office Prosecutor), Mrs. Vanya Ancheva (Supreme Administrative Court Judge), Mr. Kalin Kalpakchiev (Sofia Court of Appeal Judge), Mr. Rumen Kirov (National Investigation Service Investigator), María Luisa Martín Morales (Senior Judge, High Court of Justice of Granada, Spain), Joaquín Moreno Grau (Senior Judge, High Court of Justice, Murcia, Spain) and Francisco Jiménez-Villarejo Fernández (Senior Prosecutor, High Court of Justice of Malaga, Spain).

i.b. – The mission was devoted to activity 3.3 as foreseen in Component 3 of the Project, namely *Proposals for a Supreme Judicial Council regulation on selection, recruitment, appointment, promotion and demotion of judges, prosecutors and investigators*. The agenda included five working sessions on refining proposals and recommendations.

i.c. - The STEs were based at the premises of the NIJ at 14 Ekzarh Yosif, Sofia and enjoyed the facilities of the Twinning Project located there, and the hospitality of the NIJ.

i.d.- The STEs analysed the latest amendments in the Bulgarian Judicial System Act, new SG 39/ 2006, in effect since 12 May, pointing out the gaps and ambiguities that are in strong need of improvement in order to strengthening the role and aims of the Judicial System. Thus in several meetings during the week we worked on the draft previously prepared by the above mentioned experts. It was concluded that the last amendments to the JSA contravene the key principles that inspired the mentioned draft on selection, recruitment, appointment, promotion and demotion of judges, prosecutors and investigators: merit and capacity, transparency, publicity and equal opportunities of candidates, and may be jeopardise the independence of the magistrate branch.

It was agreed to retain the current document and defend the proposed draft and the underlying principles.

II.- MAIN OBJECTIVES OF THE PROPOSED DRAFT ON SELECTION, APPOINTMENT, PROMOTION AND DEMOTION OF MAGISTRATES.

ii.a.- Proposed draft highlights.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

ii.a.1.- The initial appointment of Magistrates must be ruled by the following :

- Competition as the only means of initial appointment to the position of junior magistrate.
- No direct nomination as a general rule, but only under exceptional and justified circumstances. Nevertheless, in those cases the selection process must be clear and transparent in order to guarantee respect for the principles of merit and capacity by establishing a competitive system based on the appraisal of the backgrounds of candidates and evidence of their professional skills.

ii.a.2.- The competition must be governed by:

- National and centralised basis by the SJC.
- Publicity and transparency principles.
- Mandatory training at the NIJ as a pre-condition for appointment.

ii.a.3.- Promotion must be governed by the following principles:

- Establishment by the SJC of a public national (not regional), merit-based selection process aligned with the principles of merit and capacity, providing a clear legal framework, system and procedure for this merit competition.
- Enactment of rules for the evaluation in cases of promotion: evaluation criteria, procedure and competent bodies.
- In this merit-based selection process, only direct application by magistrates to the SJC with no intervention nor proposals from the Administrative Heads.

ii.a.4.- Necessity of strengthening the departments in the SJC (a new Evaluation and Supervision Department), in order to plan the structural requirements of the courts, prosecution offices and investigation services and to make a real evaluation of candidates for promotion of magistrates, providing the Commission for Proposals with the objective data and with the information necessary for it to take a the decision about who should be promoted.

ii.a.5.- The function of the Administrative Heads must be limited to the role of reporting to the SJC the needs within the corresponding territory. The applications for any vacant positions or promotion in rank should be submitted directly by the interested magistrate, however the administrative head can inform the respective SJC commission of any relevant circumstances.

ii.b.- EU experts Peer reviews.

The above mentioned goals agree with the recommendations included in the Report 4 the Peer Review February 2006 made by Susette Schuster, which underlined: *“the open nepotism demonstrated when direct appointments of judges are concerned is a clear sign of low professional standards of high ranking magistrates the presently very strong position of the court presidents in regard of handing in proposals for promoting, attestation or asking for disciplinary proceedings of individual judges. As the expert wrote in her earlier reports, the power of court presidents for the career of the individual judges cannot be overestimated”*.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

Also Kjell Bejonberg's final report, addressed: *“All positions as judges, prosecutors and investigators should be filled after a full and open competition based on merits according to official criteria. The present very strong role of court presidents in proposing candidates to vacant positions as judges etc. should be reduced. A full transparency should be introduced in the appointment process... The legal position of the National Institute of Justice as a fully independent organ and its relation on one hand as free standing from the Ministry of Justice and on the other hand its connection to the Supreme Judicial Council should be clarified.”*

ii.c.- Action Plan June 2006.

According to the Action Plan approved by the Council of Ministers of the Government of Bulgaria on 12 June 2006, including measures for implementation of the European Commission recommendations, identified in its Comprehensive Monitoring Report of 16 May 2006, a new Law on Judiciary shall be drawn up in close cooperation with the NA and the experts from the Twinning project with Spain, including regular consultations with the EC concerning the Draft Law on the LJ.

The Draft Law on the LJ should reconsider the generalized principle of competitions and limit them to the entry into the system. For promotions etc., a real merit based career path should be developed, hence the importance of objective and harmonized assessment (attestation) criteria and a unit in SJC to oversee implementation. Also provide in the new LJ the creation of a new Evaluation and Supervision Department.

In parallel, foresee legal provisions in the new JSA to limit the role of the Administrative Heads: Competence for evaluation, selection, appointment, promotion or downgrading should be exclusively given to the SJC. The role of the administrative heads should be limited only to the designation of the number of vacancies in their respective courts or offices with no outstanding role in career development.

These measures and principles are not yet reflected in the main legislation, and so **it is highly recommended** to wait for this implementation in the main legislation before developing the JSC the secondary legislation, better than going in a direction that will go against the approved “Action Plan”.

III.- CURRENT SITUATION.

iii.a.- Selection and promotion of magistrates.

The establishment of an independent, effective and reliable judicial system presupposes formulation of clear criteria and transparent procedures for appointment, promotion and demotion



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

of magistrates. It is proper and desirable that every career move be based on performance of professional activities which allows for the most accurate assessment of the merits of the respective individual, their theoretical proficiency and practical skills. It is precisely this possibility for promotion (career growth) that guarantees successful development while at the same time recognising that public criticism derived from initial appointments rather than magistrates' promotions.

The introduction of general competition renders the work of the magistrates meaningless as well as their desire for higher results, growth and self-improvement. Efforts will focus on raising theoretical proficiency at the expense of performance of professional duties (practice) thus creating the danger of neglecting professional duties whereby quality performance would become irrelevant to the professional future of the respective magistrate. A paradox would emerge – magistrates in higher positions would compete to assume similar positions at lower levels in the system. In the event of a failure they would qualify to retain their present position but not a position of lower standing.

The last amendment of JSA (New, SG No. 74/2002, amended, SG No. 29/2004, amended SG 39/2006, in force 12 May 2006), seems to solve the above mentioned situation, because apparently a competitive procedure for access to any position was introduced, but this was a false perception of reality. A deeper analysis of this amendment shows that the system has been undermined. The access to the magistrate branch has been divided into two different ways. Both of them seem to establish objective procedures for access to the system, but in fact the system becomes open to all candidates from the legal profession, denying the principle of career development and professional competence. That principle is a model in the European Union standards and was adopted in Bulgaria decades ago. The lack of career development as a promotion principle may jeopardise the quality of justice and open the door to arbitrarily appointments, making direct appointment the general rule, (even in the case of a magistrate who wants to move within the same or lower position, a competition has to be held).

In particular, the new art. 127 b, in conjunction with arts. 127 d and e, are extremely worrisome:

Article 127b

- (1) Any vacancies in judicial bodies and the term for applying for them shall be promulgated in the State Gazette and shall be announced in a national daily newspaper and the web page of the Supreme Judicial Council.*
- (2) In the event of appointment, promotion or movement of judges, prosecutors and investigators and also in the event of initial entry into judicial bodies, a competition shall be held.*
- (3) The competition shall be centralized but no less than two times a year.*

Article 127 d:

- (1) A competition for junior judges, junior prosecutors and junior investigators, judges in regional, district or administrative court, prosecutors in a regional or district prosecutor's office and investigators shall include a written and oral examination.*
- (2) The written examination shall consist of solving a hypothetical case in the respective legal area.*
- (3) The competition committee shall rank the applicants in view of their results and the score of each applicant shall be the sum of the grade from the written and oral examination.*



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

(4) The chairperson of the competition committee shall submit a proposal to the Supreme Judicial Council about the appointment of the applicants who have passed the examination.

Article 127e:

(1) A competition for judges in an appellate court, the Supreme Court of Cassation and the Supreme Administrative Court, prosecutors in an appellate prosecutor's office, the Supreme Cassation Prosecutor's Office and the Supreme Administrative Prosecutor's Office and investigators in the National Investigation Service shall be held on the basis of documents and an interview.

(2) The applicants shall submit:

- 1. an application form;*
- 2. personnel information from the manager of the respective body or organization and, if none exists, from the applicant themselves;*
- 3. evaluation from the manager of the respective body or organization if any;*
- 4. documents evidencing compliance with the requirements of Art. 126 and 127;*
- 5. the last decision of performance evaluation – for applicants from judicial bodies;*
- 6. information from the Judicial Inspectorate about the inspections conducted during the last three years – for applicants from judicial bodies;*
- 7. other documents evidencing the holding of an academic degree, academic title or qualification acquired.*

(3) The committee shall rank the applicants on the basis of the documents filed and the interview.

(4) The chairperson of the competition committee shall submit a proposal to the Supreme Judicial Council about appointment of the applicants who have passed the competition.

As a matter of principle a competition should be held for initial access to the judicial system as well as regular appraisal for promotion in rank and position, given the appropriate conditions. The latest amendments to the Judicial System Act in fact introduce "initial appointment" for all positions while years of service and practical experience in the system are completely irrelevant with regard to the professional development of the magistrate. This undermines the desire for high qualification and quality performance concomitant to the position held. Ultimately this deprives the system of continuity in and traditions which guarantee collective success.

The introduction of clear and transparent selection procedure (for initial appointments, promotion and demotion) in combination with regular personnel training and qualification will allow the judicial system to develop in accordance with rules that guarantee the quality administration of justice, independence and effectiveness.

iii.b.- Training at NIJ.

Under the latest amendment of JSA(New, SG No. 74/2002, amended, SG No. 29/2004, amended SG 39/2006, in force 12 May 2006) the training at NIJ is not taken into account in calculating the overall mark of candidate junior magistrates who are appointed before being trained. As we remarked in our previous reports, this seems a major flaw as the trainees are not



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

encouraged by the result of the training. The final wording after the amendments is the following one:

Article 35g

(1) *(Amended, SG No. 61/2003, amended and supplemented No. 29/2004) Once they have taken up their position, junior judges, junior prosecutors and junior investigators shall undergo a mandatory training course at the National Institute of Justice.*

(2) *(Amended, SG No. 61/2003, effective 1.01.2004, Amended SG 39/2006, in force 12 May 2006) The training curriculum at the National Institute of Justice shall be of six months. Within the period trainees shall be entitled to receive the remuneration for the relevant position they occupy and to be exempt from administering justice.*

(3) *(Repealed, SG No. 61/2003)*

(4) *(Repealed, SG No. 61/2003)*

(5) *(Repealed, SG No. 61/2003)*

(6) *Upon initial appointment to the judicial authorities, the judges, prosecutors and investigators shall go through a continuing education course according to relevant qualification programmes adopted by the Supreme Judicial Council.*

IV.- FINAL RECOMMENDATIONS:

iv.a.- Necessity of scheduling of needs of magistrates branch.

In order to have a complete view of the structural needs of the Bulgarian judicial system (extending also to the Prosecution Service and Investigators Service), adequate information about the real needs is required in order to overcome current deficits and improve the regulation of promotion guaranteeing that all vacancies will be filled. Currently we find out that the assessment of administrative heads prevails generating the risk of regionalising judicial advancement criteria, while administrative head exercise enormous power in promoting magistrates.

If we want to change the present situation, which has an evident risk of endogamy, because the files are compiled locally, we propose a national system of evaluation of the needs of the judicial system. To do this it is necessary to establish a Unit at the SJC to carry out the evaluation of needs all over the country. For this purpose it would be advisable to assign of this function to a unit within the SJC. Additionally, a special procedure must be established in order to collect all the information to identify actual needs. Through this procedure information must be collected regularly from every judicial system authority by the mentioned unit. That provision means that all Administrative Heads would have no competence over this issue in the future.

Therefore, the procedure to foresee the vacancies of the courts to be filled inside the magistrate branch and all the functions concerning needs planning must be carried out by the unit within the SJC, in order to safeguard the independence principle stipulated in Art. 117 Bulgarian Constitution.

The SJC should determined and announce the number, positions and judicial bodies for which a competitive procedure is to be held the following year; the date of competitions and the



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

start date for the initial training at the NIJ. The positions may be occupied as at the time of announcement of the competition but are expected to be vacated.

iv.b.- Selection and appointment of magistrates.

iv.b.1.- Selection by competition

Junior magistrates must be appointed only after a competitive procedure, and as a pre-condition to be appointed magistrate they must complete an initial training at the NIJ, with a final evaluation made by the NIJ Management Board. This initial training should include internship at the courts prosecution offices and investigation services.

iv.b.2.- Direct access without competition.

That system must be considered as an alternative subsidiary system of selection, and be regulated under exceptional circumstances only to fill vacancies in the event of an urgent need. Furthermore, in order to create a screening mechanism to control quality of applicants outside the judicial system such as a lawyer, we recommend in our draft to establish a selection procedure held on the basis of documents and an interview, specific for outside candidates and different from the junior magistrates competition. The selection procedure should be followed by mandatory training at the NIJ, even for those who have a previous legal experience, since they have acquired skills in different fields and different points of view. The number of the vacant positions for outside candidates must be set out in the law, (up to 1/5 of all the positions offered annually at the respective bodies).

iv.c.- Pre-appointment mandatory course at the NIJ.

The **NIJ training** course must be a compulsory initial training program preceding the appointment of junior magistrates.

A final examination or evaluation must follow the completion of the training course.

The NIJ training curriculum must be practically oriented. During this time trainees may not administer justice, (just write draft decision).

A final examination, test or evaluation to be determined by the management board of the NIJ and the SCJ, must follow the completion of the training course.

Those who have successfully completed the competition process and the training will be appointed in the respective judiciary bodies. Thus, every candidate overall mark will comprise the mark from the competition and the continuing evaluation during the training in the NIJ.

In this context the six months established by the law would be insufficient. We propose to extend the length of the training period at the NIJ in order to endure highly-qualified candidates.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

iv.d.- Promotion

The current system envisages that Administrative Heads evaluate the structural requirements of the courts, prosecution and investigators services in order to make the proposals to the SJC. There is no announcement of vacancies in the State Gazette, consistent with standard EU promotion criteria, opened to the entire magistrates' branch.

We highly recommend the following criteria on promotion:

- ✓ The applicants should present their applications to the SJC directly and not be proposed by the Administrative Head in a discretionary decision.
- ✓ A centralised, professional and permanent performance appraisal system for magistrates by the SJC shall be established as a basis for promotion.
- ✓ Clear and transparent appraisal procedures should be introduced in order to ensure the protection of magistrates' rights;
- ✓ The role of administrative heads in promotion should therefore be restricted.

V.- FINAL REMARK.

The abovementioned principles and recommendations have been materialised in our proposed Draft Ordinance. In our view they should also underpin the new Judicial System Act. The Draft Ordinance should be disseminated among as many magistrates as possible across the country so as to obtain their views. It would be appropriate to forward this Draft to the National Assembly and the Judicial System Act Drafting Group at the Ministry of Justice as well as to the magistrates' professional organisations. Following the dissemination of said Ordinance public discussions with magistrates should be organised in the country by regions.

Sofia, 16 June 2006.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

ДЕЙНОСТ 3.3.: ОКОНЧАТЕЛЕН ТЕКСТ ПРЕПОРЪКИ НА ЕКСПЕРТИТЕ

I. – ВЪВЕДЕНИЕ

i.a. – Съгласно предварително съгласувания график на проекта от 12 до 16 юни 2006 г. в София беше проведена работна среща на експерти. В работната група участваха следните краткосрочни експерти: г-жа Славка Славова (прокурор във Върховна прокуратура), г-жа Ваня Анчева (съдия във Върховния административен съд), г-н Калин Калпакчиев (съдия в Софийския апелативен съд), г-н Румен Киров (следовател в Националната следствена служба), Мария Луиза Мартин Моралес (старши съдия във Върховния съд на Гранада, Испания), Хоакин Морено Грау (старши съдия във Върховния съд на Мурсия, Испания) и Франциско Хименес-Вилярехо Фернандес (старши следовател към Върховния съд на Малага, Испания).

i.b. – Работата на групата беше посветена на дейност 3.3, както е предвидено в компонент 3 на Проекта, а именно *Предложения за наредба на Висшия съдебен съвет за подбор, набиране, назначаване, повишаване и понижаване на съдии, прокурори и следователи*. Дневният ред включваше пет работни дни за уточняване на предложенията и препоръките.

i.c. – Краткосрочните експерти проведеха срещите си в сградата на Националния институт на правосъдието, ул. Екзарх Йосиф 14, София, ползваха базата на Туининг проекта и се радваха на гостоприемството на НИП.

i.d. – Краткосрочните експерти направиха анализ на последните изменения на новия български Закон за съдебната власт, обнародван в ДВ бр. 39/2006 г., влязъл в сила на 12 май 2006 г., като посочиха слабостите и двусмислените формулировки, които се нуждаят силно от усъвършенстване, с оглед укрепване ролята и целите на съдебната власт. При няколко от срещите през седмицата работихме по проекта за наредба, предварително подготвен от горепосочените експерти. Стигнахме до заключението, че последните изменения на ЗСВ са в противоречие с основните принципи, въз основа на които е изработен гореспоменатият проект за подбор, набиране, назначаване, повишаване и понижаване на съдии, прокурори и следователи: качества и квалификация, прозрачност, публичност и равнопоставеност на кандидатите, което може да застраши независимостта на магистратите.

Постигнахме съгласие да се остави настоящият документ във вида, в който беше подготвен и да се защити предложеният проект и принципи, на които е основан.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

II. ОСНОВНИ ЦЕЛИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПРОЕКТ ЗА ПОДБОР, НАБИРАНЕ, НАЗНАЧАВАНЕ, ПОВИШАВАНЕ И ПОНИЖАВАНЕ МАГИСТРАТИТЕ

ii.a. – Основни моменти на проекта

ii.a.1. – Първоначалното назначаване на магистратите трябва да се ръководи от следните принципи:

- конкурсът като единствено средство за първоначално назначаване на длъжността младши магистрат.

- като общо правило да няма пряко назначаване, освен само при изключителни и основателни причини. И в тези случаи обаче процедурата за подбор трябва да бъде ясна и прозрачна, за да се гарантира спазването на принципите на качествата и способностите, като се установи конкурсна система, основавана на преценка на опита на кандидатите и доказателствата за техните професионални умения.

ii.a.2. – Конкурсът трябва да бъде провеждан:

- в национален мащаб и централизирано от ВСС.
- въз основа на принципите на публичност и прозрачност.
- задължителното обучение в НИП да бъде предпоставка за назначаване.

ii.a.3. – При повишаване трябва да се съблюдават следните принципи:

- Установяване от ВСС на публична национална (не регионална) процедура за подбор на базата на качествата на кандидата, в съответствие с принципите на качествата и способностите, като се предвиди ясна правна рамка, система и процедура за такъв конкурс, при който под внимание да се взимат качествата на кандидата.
- Въвеждане на правила за оценка при повишаване: критерии за оценка, процедура и компетентни органи.
- при тази процедура за подбор с отчитане само на личните качества да се подават заявления за участие от магистрати само пряко до ВСС, без каквато и да било намеса или предложения от административните ръководители.

ii.a.4. – Необходимост от укрепване на отделите във Висшия съдебен съвет (нов отдел “Оценка и надзор”), с оглед планиране на структурните нужди на съдилищата, прокуратурите и следствените служби и извършване на реална оценка на магистратите - кандидати за повишаване, като на Комисията по предложенията се предоставят



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

обективни данни и информация, които са й необходими, за да вземе решение кой следва да бъде повишен.

ii.a.5. – Функциите на административните ръководители трябва да бъдат ограничени до ролята да докладват пред ВСС за нуждите на съответния район. Заявленията за всички свободни длъжности или за повишение в ранг трябва да бъдат подавани направо от заинтересувания магистрат, като административният ръководител може да уведоми съответната комисия на ВСС за свързаните с това обстоятелства.

ii.b. – Партньорски проверки на експерти от ЕС

Горепосочените цели са в съответствие с препоръките, отправени в Доклад 4 за Партньорската проверка, проведена през февруари 2006 г. от Сузет Шустер, където се подчертава: “откритият непотизъм, който се демонстрира при прякото назначаване на съдии, е ясен знак за ниски професионални стандарти за висшите магистрати, сегашната много силна позиция на председателите на съда по отношение на даването на предложения за повишаване, атестиране или искане за налагане на дисциплинарно наказание на отделни съдии. Както експертът писа в предишните си доклади, правомощията на председателите на съдилищата във връзка с кариерното развитие на отделните съдии не могат да бъдат надценявани”.

И в окончателния доклад на Кил Бьорнберг се казва: “Всички длъжности за съдии, прокурори и следователи трябва да бъдат заемани след общ и открит конкурс въз основа на личните качества, оценени по официални критерии. Сегашната много силна роля на председателите на съдилищата при предлагане на кандидати за незаетите длъжности за съдии и т.н. трябва да бъде намалена. В процеса за назначаване трябва да бъде въведена пълна прозрачност... Правният статут на Националния институт на правосъдието като напълно независим орган и неговите отношения от една страна като отделен от Министерството на правосъдието, а от друга страна, връзката му с Висшия съдебен съвет трябва да бъде изяснен.

ii.c. – План за действие юни 2006 г.

В съответствие с Плана за действие, одобрен от Министерския съвет на България на 12 юни 2006 г., включително мерките за изпълнение на препоръките на Европейската комисия, дадени в Цялостния мониторингов доклад от 16 май 2006 г., ще бъде изготвен нов Закон за съдебната власт, в тясно сътрудничество с Народното събрание и експертите от Туининг проекта с Испания, включително при редовни консултации с Европейската комисия по проекто-закона за съдебната власт.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

Проекто-законът за съдебната власт трябва да преразгледа повсеместния принцип за конкурсите и да ги ограничи до влизането в системата. За повишенията и т.н., трябва да бъдат разработени насоки за кариерно развитие на базата на показаните действителни качества, а оттам проличава и необходимостта от обективни и хармонизирани критерии за оценка (атестация) и звено във ВСС, което да контролира изпълнението. В новия Закон за съдебната власт трябва да се предвиди също така и създаването на нов отдел “Оценка и Надзор”.

Паралелно с това да се предвидят разпоредби в новия ЗСВ, ограничаващи ролята на административните ръководители: правомощия за подбор, набиране, назначаване, повишаване и понижаване трябва да бъдат предоставени единствено на ВСС. Ролята на административните ръководители трябва да бъде ограничена само до посочване броя на свободните длъжности в съответните съдилища или служби; те не трябва да играят решаваща роля в кариерното израстване.

Тези мерки и принципи все още не са отразени в основното законодателство и затова **препоръчваме силно** да се изчака да бъдат уредени в закона преди да се разработват подзаконовни актове от ВСС, вместо да се поема в посока, която противоречи с одобрения “План за действие”

III. СЕГАШНО СЪСТОЯНИЕ

iii.a. – Подбор и повишаване на магистрати

Установяването на независима, ефективна и надеждна съдебна система предполага формулирането на ясни и прозрачни процедури за назначаване, повишаване и понижаване на магистратите. Желателно е всяко придвижване в кариерата да бъде основано на професионалните дейности, което позволява по-точна оценка на качествата на съответното лице, неговата теоретична подготовка и практически умения. Точно тази възможност за повишаване (израстване в кариерата) гарантира успешно развитие, като едновременно с това трябва да признаем, че обществените критики бяха по-скоро по повод на първоначални назначения, а не на повишаването на магистрати.

Въвеждането на повсеместен конкурс обезсмисля работата на магистратите, както и стремежът им към постигане на по-високи резултати, развитие и самоусъвършенстване. Усилията ще се насочат към повишаване на теоретичната подготовка за сметка на преките служебни задължения (практическата дейност) и по този начин се създава опасност от negliжиране на професионалните задължения, чието качествено изпълнение



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

не би допринесло с нищо за бъдещото развитие на съответния магистрат. Би се получил и парадокс – магистрати на по-високи длъжностни позиции да се явяват на конкурс за заемане на такива в по-ниските звена на системата. И ако не се класират, те да се окажат годни да заемат досегашната си длъжност, но не и по-долустоящата.

Последните изменения в новия ЗСВ (нов, ДВ бр. 74/2002, ДВ бр. 29/2004, изм. ДВ бр. 39/2006, в сила от 12 май 2006 г.), като че ли решават това положение, тъй като несъмнено е въведена състезателна процедура за назначаване на всички длъжности, но всъщност това е илюзорно. Като се направи по-дълбок анализ на това изменение се вижда, че така се подкопава самата система. Назначаването на магистрати става по два различни начина. Изглежда че и в двата случая се създават обективни процедури за назначаване в системата, но в действителност тя става открита за всички кандидати от юридическата професия, като по този начин се отрича принципът на кариерното развитие и професионалния опит. Този принцип е залегнал в стандартите на Европейския съюз и е възприет в България преди десетилетия. Липсата на кариерното развитие като принцип за повишаване може да застраши качеството на правораздаването и да отвори вратичка за случайни назначения, като направи прякото назначение общо правило (дори в случай, че магистратът поиска да се прехвърли на същата или по-ниска длъжност, трябва да бъде проведен конкурс).

В частност, новият чл. 127б, във връзка с чл. 127г и д, будят тревога:

Чл. 127б.

(1) Свободните длъжности в органите на съдебната власт и срокът за кандидатстване за тях се обнародват в "Държавен вестник" и се обявяват в един централен всекидневник и на страницата на Висшия съдебен съвет в Интернет.

(2) При назначаване, повишаване или преместване на съдии, прокурори и следователи, както и при първоначално постъпване в органите на съдебната власт се провежда конкурс.

(3) Конкурсът се провежда централизирано, но не по-малко от два пъти годишно.

Чл. 127г.

(1) Конкурсът за младши съдии, младши прокурори, младши следователи, съдии в районен, окръжен и административен съд, прокурори в районна и окръжна прокуратура и следователи включва писмен и устен изпит.

(2) Писменият изпит се състои в решаване на казус в съответния правен отрасъл.

(3) Конкурсната комисия извършва класирането на кандидатите според резултатите от тяхното представяне, като балът на всеки кандидат е сбор от оценката от писмения и устния изпит.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

(4) Председателят на конкурсната комисия внася предложение пред Висшия съдебен съвет за назначаване на кандидатите, които са издържали конкурса.

Чл. 127д.

(1) Конкурсът за съдии в апелативен съд, Върховния касационен съд и Върховния административен съд, прокурори в апелативна прокуратура, Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура, както и за следователи в Националната следствена служба се провежда по документи и събеседване.

(2) Кандидатите представят:

- 1. заявление за участие;*
- 2. кадрова справка от ръководителя на съответния орган или организация, а ако няма такъв - от самия кандидат;*
- 3. оценка от ръководителя на съответния орган или организация, ако има такъв;*
- 4. документи, които удостоверяват, че са изпълнени изискванията на чл. 126 и 127;*
- 5. последното решение за атестация - за кандидатите от органите на съдебната власт;*
- 6. справка от съдебния инспекторат за направени проверки за последните три години - за кандидатите от органите на съдебната власт;*
- 7. други документи, които удостоверяват притежаването на научна степен, научно звание или придобита квалификация.*

(3) Комисията класира кандидатите въз основа на представените документи и събеседването.

(4) Председателят на конкурсната комисия внася предложение пред Висшия съдебен съвет за назначаване на кандидатите, които са издържали конкурса.

По принцип конкурс трябва да се провежда за първоначално назначаване в съдебната система, както и редовна атестация за повишаване в ранг и длъжност, при определени условия. С последните изменения на Закона за съдебната власт в действителност се въвежда “първоначално назначение” за всички длъжности, а трудовият стаж и натрупаният практически опит в системата са без всякакво значение за професионалното развитие на конкретния магистрат. Това обезмисля стремежа за повишаване на квалификацията и качествено изпълнение на задълженията,



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

произтичащи от вече заеманата длъжност. В крайна сметка лишава магистратурата от приемственост и традиции, които са гаранция за колективния успех.

С въвеждането на ясна и прозрачна процедура за подбор (за първоначално назначение, повишаване и понижаване), съчетани с периодично обучение и квалификация на кадрите, съдебната система ще се развива при правила, гарантиращи качествена правораздавател-на дейност, независимост и ефективност.

iii.b. – Обучение в НИП

Съгласно последните изменения на ЗСВ (нов, ДВ бр. 74/2002, ДВ бр. 29/2004, изм. ДВ бр. 39/2006, в сила от 12 май 2006 г.) обучението в НИП не се взема предвид при изчисляването на общата оценка на кандидатите за младши съдии, които са назначени преди да са преминали обучение. Както отбелязахме в нашите предишни доклади, струва ни се, че това е сериозен недостатък, тъй като лицата, които се обучават не се поощряват с резултата от обучението. Окончателната формулировка след измененията е следната:

Чл. 35ж.

(1) (Изм. - ДВ, бр. 61 от 2003 г., изм. и доп. - ДВ, бр. 29 от 2004 г.) Непосредствено след постъпването им на работа младшите съдии, младшите прокурори и младшите следователи преминават задължителен курс в Националния институт на правосъдието.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 61 от 2003 г., в сила от 01.01.2004 г., доп. - ДВ, бр. 39 от 2006 г., в сила от 12.05.2006 г.) Курсът на обучение в Националния институт на правосъдието е шест месеца. През това време курсистите получават възнаграждението за длъжността, на която са постъпили и се освобождават от правоприлагане.

(3) (Отм. - ДВ, бр. 61 от 2003 г.)

(4) (Отм. - ДВ, бр. 61 от 2003 г.)

(5) (Отм. - ДВ, бр. 61 от 2003 г.)

(6) При първоначално постъпване в органите на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите преминават курс за повишаване на квалификацията по съответни квалификационни програми, приети от Висшия съдебен съвет.

IV. – ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ ПРЕПОРЪКИ



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

iv.a. – Необходимост от планиране на нуждите на органите на съдебната власт

За да се получи пълна представа за структурните нужди на българската съдебна система (включително за прокуратурата и следствените служби), е необходимо да се получава съответната информация за действителните нужди, за да се преодолеят сегашните слабости и да се подобри уредбата на повишаването, с което да се гарантира заемането на всички свободни длъжности. Понастоящем констатираме, че преобладаващо значение има оценката на административните ръководители и това създава риск от “регионализиране” на критериите за израстване в съдебната система, като административният ръководител има огромни правомощия при повишаването на магистратите.

Ако искаме да променим сегашното положение, при което има очевиден риск от ендогамия, тъй като данните се събират на местно равнище, ние предлагаме единна национална система за оценка на нуждите на съдебната система. За да стане това е необходимо във ВСС да се създаде звено, което да извършва оценка на нуждите в цялата страна. За тази цел би било целесъобразно тази функция да се възложи на звено във ВСС. Освен това трябва да бъде установена специална процедура за събиране на цялата информация, необходима за определяне на действителните нужди. Чрез тази процедура звеното трябва редовно да събира информация от всеки орган на съдебната власт. Такава разпоредба означава, че в бъдеще административните ръководители не биха имали компетенции по този въпрос.

Затова, процедурата за планиране на свободни длъжности в съдилищата, които следва да се заемат от магистрати от системата, както и всички функции, отнасящи се до планиране на нуждите, трябва да бъдат изпълнявани от звеното на ВСС, за да се спази принципът на независимост, залегнал в чл. 117 на българската Конституция.

ВСС трябва да определя и обявява бройките, длъжностите и съдебните органи, за които трябва да се проведат конкурси за следващата година, датата на конкурсите и началната дата на първоначалното обучение в НИП. Длъжностите могат да бъдат заети към датата на обявяването на конкурса, но се очаква да бъдат освободени.

iv.b. – Подбор и назначаване на магистрати

iv.b.1. – Подбор чрез конкурс

Младшите магистрати трябва да бъдат назначавани само след провеждане на конкурс и като предпоставка за назначаването за магистрат те трябва да преминат първоначално обучение в НИП, като окончателната оценка се дава от Управителния съвет на НИП. Това първоначално обучение трябва да включва стаж в съдилищата, прокуратурата и следствените служби.

iv.b.2. – Пряко назначаване без конкурс



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

На тази система трябва да се гледа като на алтернативна спомагателна система за подбор и да се използва само при изключителни обстоятелства за заемане на длъжности в случай на належаща нужда. Освен това, за да се създаде механизъм за проверка на качествата на кандидатите извън съдебната система, като например адвокати, в нашия проект препоръчваме да се създаде процедура за подбор по документи и събеседване, специално за външни кандидати, която се различава от тази при конкурсите за младши магистрати. Процедурата за подбор трябва да бъде последвана от задължително обучение в НИП, дори за онези, които имат юридически опит, тъй като те са придобили умения в различни области и от различна гледна точка. Броят на свободните длъжности за външни кандидати трябва да бъде определен със закон (до 1/5 от всички длъжности, предлагани ежегодно в съответните органи).

iv.c. – Задължително обучение в НИП преди назначаване

Обучението в НИП трябва да бъде задължително преди назначаване на младшите магистрати.

Завършването на обучението трябва да бъде последвано от заключителен изпит или оценка.

Учебните програми за обучение в НИП трябва да имат практическа насоченост. През това време лицата, които се обучават, не могат да правораздават (могат само да изготвят проекти на решения).

Завършването на курса на обучение трябва да бъде последвано от заключителен изпит, тест или оценка, резултатите от които следва да бъдат утвърждавани от Управителния съвет на НИП и ВСС.

Успешно завършилите конкурса и обучението ще бъдат назначавани в съответните съдебни органи. Общата оценка на всеки кандидат ще съдържа оценката от конкурса и оценката по време на обучението в НИП.

Във връзка с това шестмесечният срок, посочен в закона, би бил недостатъчен. Предлагаме времетраенето на обучението в НИП да се удължи, за да се осигурят високо квалифицирани кандидати.

iv.d. – Повишаване

В сегашната система е предвидено административните ръководители да правят оценка на структурните нужди на съдилищата, прокуратурата и следствените служби и предложения пред ВСС. Свободните длъжности не се обявяват в Държавен вестник



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

PHARE TWINNING PROJECT BG-04-IB-JH-04

Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

съобразно стандартните изисквания в ЕС при повишаване за достъпност на такава информация за всички магистрати от всички органи на съдебната власт.

Силно препоръчваме следните принципи при повишаване:

- ✓ Кандидатите трябва да подават заявление направо до ВСС, а не да бъдат предлагани от административния ръководител по негова преценка.
- ✓ Като база за повишаване да бъде създадена централизирана система за непрекъсната оценка от страна на ВСС на изпълнението на професионалните задължения за магистратите.
- ✓ За осигуряване защита на правата на магистратите трябва да бъде въведена ясна и прозрачна процедура за атестиране.
- ✓ Поради това ролята на административните ръководители при повишаването трябва да бъде ограничена.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛНА ЗАБЕЛЕЖКА

Посочените по-горе принципи и препоръки са отразени в нашия проект за Наредба. По наше мнение те трябва да залегнат и в новия Закон за съдебната власт. Проектно-наредбата трябва да бъде разпространена сред възможно най-много магистрати в цялата страна, за да могат да се проучи тяхното мнение. Би било добре този проект да се изпрати на Народното събрание и работната група към Министерството на правосъдието, която изготвя проекта на Закон за съдебната власт, както и до съсловните организации на магистратите. След разпространението на въпросната Наредба трябва да бъдат организирани публични дебати в страната по райони.

София, 16 юни 2006 г.