

REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

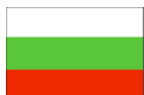
SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

ДОКЛАД ВЪРХУ ПРОЕКТА НА НОВИЯ ЗАКОН ЗА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

-Проектозакон на Министерството на правосъдието, юли 2006 година

София, 28 септември 2006 г.

I.- ВЪВЕДЕНИЕ И ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ.....	3
II ОБЩИ ПРИНЦИПИ: РАЗДЕЛЕНИЕ НА ВЛАСТИТЕ И ПРИНЦИПЪТ НА НЕЗАВИСИМОСТ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ.....	7
1.- УВОД И ОБЩИ БЕЛЕЖКИ.....	7
2.- АНАЛИЗ НА РАЗПОРЕДБИТЕ В ПРОЕКТА ЗА НОВ ЗАКОН ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ.....	8
3.- ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ.....	13
3.1. Заключение.....	13
3.2. Препоръки.....	13
III. БЮДЖЕТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ.....	15
1.- Анализ на разпределението на правомощията по отношение на бюджетните въпроси в предложението за нов закон за съдебната власт.....	15
1.1.- Правомощия на ВСС.....	15
1.2.- Правомощия на Министерството на правосъдието.....	16
2.- Анализ на въздействието на Закона за съдебната власт при сегашното разпределение на правомощията по отношение на бюджетните въпроси.....	17
2.1.- Засилване на правомощията на Министерството на правосъдието по отношение на бюджетните въпроси.	17
2.2.- Недостатъчно и противоречиво регламентиране на правомощията.....	18
2.3.- Усложняване на приемането и изпълнението на бюджета.....	19
3.- Заключение и становища и предложения.....	20
В обобщение:.....	22
IV.- ЛИЧНА НЕЗАВИСИМОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ.....	24
1. Описание и проявление на принципа за независимост.....	24
2. Функции на административните ръководители.....	25
3. Нови комисии и отдели на ВСС.....	26
V.- ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ НА МАГИСТРАТИТЕ.....	27
1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ ЗА РЕФОРМАТА НА ЗСВ ОТ м. МАЙ 2006 г.....	27
2. БЕЛЕЖКИ ЗА РЕФОРМАТА НА ДИСЦИПЛИНАРНАТА СИСТЕМА (чл.292 до 309 ЗСВ).....	30
VI.- ПОДБОР, НАЗНАЧАВАНЕ, ПОВИШАВАНЕ И ПОНИЖАВАНЕ НА МАГИСТРАТИ.....	33
1.- ПРАВО НА ПРЕДЛОЖЕНИЕ.....	33
а). Необходимост от планиране на потребностите от магистратски длъжности.....	33
б). Назначаване.....	34
в). Повишаване.....	34
г). Принцип на независимост на съдебната власт.....	35
д). Становище на ВСС по този въпрос относно законопроекта.....	35
2.- ИЗБОР.....	36
а). Пряко назначаване.....	36
i). Състояние на нещата от октомври 2004 г. (изменение в ЗСВ 19-10-2004) до изменението от май 2006 г. (ДВ 39/2006).....	36



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION

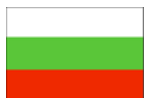


KINGDOM OF SPAIN

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

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

а.- липса на обективност	37
б.- Няма ограничения за броя на назначенията.....	37
ii). Положението в настоящия момент, съгласно поправка ДВ 39/2006 (в сила от 12.05.2006)	37
iii). Проект на Закона за съдебната власт, 24.07.2006	40
2. Младши магистрати	40
3.- НАЦИОНАЛЕН ИНСТИТУТ НА ПРАВОСЪДИЕТО Е.....	41
4.- ПОВИШАВАНЕ.....	42
5.- ПРАВНИ УСЛОВИЯ ЗА НАЗНАЧАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВЕН РЪКОВОДИТЕЛ.....	43
6.- ПОНИЖАВАНЕ.....	43



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

I.- ВЪВЕДЕНИЕ И ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

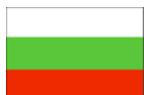
1. Екипът експерти по настоящия туининг проект **изработи няколко доклада** относно реформата в законовата уредба, обект на договора за туининг проекта.

По конкретно, **по отношение на трите промени в конституцията** изготвихме доклад с дата 31 януари 2006 година, а **по отношение на изменението на Закона за съдебната власт, приключило през май 2006 година**, изготвихме два доклада на 28 ноември 2005 година и април 2006 година¹.

2. Освен това, бяха представени и няколко **препоръки** в различни работни области по линия на проекта, които могат да се резюмират както следва:

- Общи принципи и механизми за реализиране на дисциплинарната отговорност на магистратите.
 - Окончателните предложения и препоръки на експертите бяха официално представени на ВСС на 31 март 2006 година. Препоръки за усъвършенстване правния статут на магистратите с ново законодателство, касаещо:
 - 1. **независимостта** на съдиите, прокурорите и следователите
 - 2. **правата и задълженията** на съдиите, прокурорите и следователите
 - 3. **дисциплинарната отговорност** на съдиите, прокурорите и следователите
 - 4. **административното положение на магистратите.**
- Критерии и механизми за **подбор, назначаване, повишаване и понижаване** на магистрати.
 - Окончателните предложения и препоръки на експертите бяха официално представени на ВСС на 21 юни 2006 година.
- Критерии и механизми за **оценка** на работата на магистратите.
 - Окончателните предложения и препоръки на експертите бяха официално представени на ВСС на 14 март 2006 година.
- Укрепване капацитета на Висшия съдебен съвет.
 - Окончателните предложения и препоръки на експертите бяха официално представени на ВСС на 5 юни 2006 година и обхващаха два аспекта на „Правилника за работата и дейността на ВСС и неговата администрация“:

¹ Подробна информация за дейностите, резултатите, всички препоръки от настоящия туининг проект и редовните оценки могат да се намерят на <http://www.vss.justice.bg/bg/enter.html>, линк към туининг проекта или директно на <http://212.122.184.99/spain/spain.htm>.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

- единият аспект е свързан с препоръките за въвеждане на нови нормативни текстове за **отдела за оценка и наблюдение към ВСС**;
- другият аспект е свързан с някои препоръки в Раздел 5 на Глава 6 от Член 77 на правилника.

3. Тези препоръки се основаваха на нуждите, заявени в Споразумението за партньорство за присъединяване с България 2003 и на следните **фундаментални принципи**:

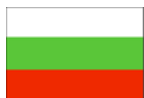
- ясно разграничение на властите (министър-Министерство на правосъдието # Висш съдебен съвет)
- принципа на независимост на ВСС (включително бюджетно-финансова независимост)
- укрепване на ВСС
- принципа на независимост на съдии, прокурори и следователи (независимост *ad extra* и независимост *ad intra* – ограничаване ролята на административните ръководители)
- пълна отчетност на магистратите като следствие, произтичащо от тяхната независимост
- усъвършенстване на правния статут на магистратите

4. В третия доклад за тримесечие, приет на 3 май 2006 година от Управителния комитет на проекта се казва че „... препоръките, касаещи конституцията (нова т. 16 в Член 84, нова алинея 4 в Член 129 и нов Член 130а) не бяха приети, а изменението на Закона за съдебната власт бе неосезаемо... Измененията в законовата уредба са в голяма степен срещу и в посока обратна на препоръките, направени от туининг проекта...”

5. На 14 септември 2006 година Управителният комитет на проекта утвърди четвъртия доклад за тримесечие. В него можем да прочетем:

„През юни 2006 година бе предприета много положителна стъпка с приемането на Плана за действие, мерки за изпълнение на препоръките на Европейската комисия, посочени в нейния Подробен мониторингов доклад от 16 май 2006 година като някои от препоръките, направени от настоящия туининг проект бяха най-накрая взети под внимание:

1) Изработване на измененията в конституцията с цел отстраняване на двусмислията по отношение на пълното зачитане на независимостта на съдебната власт.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

2) Изработване на нов Закон за съдебната власт (ЗСВ)² в тясно сътрудничество с Народното събрание и с експертите от туининг проекта с Испания, включително и редовни консултации с Европейската комисия във връзка с проектния вариант на ЗСВ.

3) Проектозаконът за съдебната власт трябва:

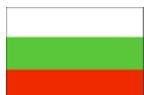
- a. Да включва критерии за оценка на качеството на работата на магистратите и евентуално да предвижда създаването на нови комисии към Висшия съдебен съвет в тази връзка.
- b. Да преразгледа принципа за повсеместен конкурс като го ограничи до влизане в системата.
- c. По отношение на повишаването и т.н. трябва да предвиди да се изгради система на израстване в кариерата на базата на реални качества. Оттук и значението на критериите за обективно и еднакво оценяване (атестиране) и на звено към ВСС, което да следи за изпълнението.
- d. Да постанови създаването на нов отдел за оценка и наблюдение.
- e. Да ограничи ролята на административните ръководители. Компетенциите за оценяване, подбор, назначаване, повишаване или понижаване трябва да бъдат предоставени изключително на ВСС.
- f. Ролята на административните ръководители трябва да бъде ограничена единствено до посочване на броя вакантни длъжности в техните съдилища или ведомства и изключена при израстването на магистратите в кариерата.
- g. Да се консултира с испанския туининг проект във ВСС.

До този момент обаче в проекта не е постъпила никаква информация за изпълнението на Плана за действие, поради което, за наше съжаление не можем да не докладваме за липсата на всякакво сътрудничество между този проект във ВСС и Министерството на правосъдието; няма дори обикновено общуване. Тази ситуация не позволява на туининг проекта да прецени в този момент в каква степен е изпълнен Планът за действие в аспектите си, свързани с проекта.”

6. След като стане известен проектът за **нов ЗСВ** ние ще представим **бележките** си по него **в най-общ план** и по отношение на аспекти и теми, с които сме се занимавали по време на първата година на работата.

7. Анализът на новия закон отразява и един по-дълбок въпрос, свързан с **нуждата ясно да се заявят в конституционен план двата основни принципа на**

² „Както вече бе уточнено туининг проектът никога не е препоръчвал изработване на изцяло нов Закон за съдебната власт. Поради голямото му значение такъв вид законодателство никога не бива да се изработва в условия на бързина и натиск”.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



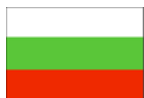
KINGDOM OF SPAIN



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

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

върховенството на закона: принципа на разделение на властите и принципа на независимостта (колективна и индивидуална).



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

II ОБЩИ ПРИНЦИПИ: РАЗДЕЛЕНИЕ НА ВЛАСТИТЕ И ПРИНЦИПЪТ НА НЕЗАВИСИМОСТ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

От Мария Лурдес Арастей Саун, Старши съдия.

1.- УВОД И ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

Беше подчертано, че реформата на съдебната система на България трябва да осигури нейната независимост и самоуправление и се нуждае от подходяща институционална структура като неотменно условие за изграждане на силна съдебна система, способна да се справи със сегашните предизвикателства в България.

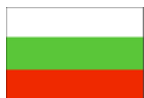
Трябва също да припомним два от приоритетите в областта на правосъдието, посочени в *Споразумението за партньорство за присъединяване с България от 2003 година*:

- „очертаване на ясна разделителна линия между правомощията на ВСС и тези на Министерството на правосъдието, за да се гарантира зачитане на независимостта на съдебната власт.”
- „укрепване на административния капацитет на ВСС като по този начин се засили работата му в два аспекта: вземане на стратегически решения и управление на съдебната система.”

В доклада на Кил Бьорнберг след партньорската проверка на 20-24 март 2006 година се казва: *„Независимата съдебна власт е основата на едно демократично общество, подчинено на върховенството на закона. Такава независимост изисква ненамеса и от изпълнителната и от законодателната власт при изпълнение на функцията на правораздаване. Тя изисква институции, които гарантират, че съдиите решават в съответствие със закона, а не според собствените си капризи или желанието на други, включително другите власти. Една съдебна система, която остава подчинена на влиянието на политическата власт губи своята обективност, достойнство и способност ефективно да защитава човешките права и основни свободи.”*

По линия на туининг проекта бяха изработени няколко документа, в които се настоява за ясно разделение на властите като необходим елемент за реалната независимост на съдебната власт. Сегашният законопроект не отговаря на очакванията в това отношение, тъй като поддържа позицията на министъра на правосъдието в самоуправлението на съдебната система и пренебрегва представителната роля на ВСС.

Слабостите на проектозакона произтичат от текстовете в конституцията, където не се дава ясно определение на ВСС и сегашната редакция на текста в конституцията,



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

в който министърът на правосъдието се оказва единственият представител на изпълнителната власт с конкретно определени компетенции.

В нашия доклад за измененията на Конституцията на България (40-то Народно събрание, проект от 22.12.2005) ние посочихме, че членове 84.16, 129.6 и 130.6 противоречат на основните принципи на независимост, самоуправление и разделение на властите като по този начин сериозно се отслабва ролята и компетенциите на Висшия съдебен съвет.

Както посочихме в доклада в Конституцията на България вече са определени основните принципи на разделение на властите и независимостта на съдебната власт: в Член 8 на конституцията: „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна” и в Член 117: „Съдебната власт е независима. При осъществяването на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона”.

Тази формулировка отчита, че за реално върховенство на закона и за защита на индивидуалните свободи е абсолютно необходима силна, надеждна и ефективно работеща съдебна власт. За да бъде силна съдебната власт трябва да бъде независима от натиска и действията на изпълнителната и законодателната власт.

Ключовият въпрос е да се установи дали промяната в законодателството укрепва тази независимост и това разделение на властите или застрашава тези принципи.

2.- АНАЛИЗ НА РАЗПОРЕДБИТЕ В ПРОЕКТА ЗА НОВ ЗАКОН ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ.

ВСС трябва да се счита за представителна институция на съдебната власт. Като ръководеща институция ВСС изпълнява задълженията, които законът ѝ вменява. Висшият съдебен съвет е институцията, подходяща да представлява и ръководи съдебната власт като необходим инструмент за гарантиране на независимостта и единството на съдебната власт, която е самостоятелна и отделена от законодателната и изпълнителната власт и като работеща институция, която ръководи съдиите, прокурорите и следователите.

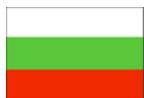
Считаме, че добавката към текста на Член 19.1 в проектозакона е положителна:

Глава втора. Висш съдебен съвет

Раздел I. Статут и състав (Чл.19-21)

Член 19. (1) Висшият съдебен съвет е орган на съдебната власт, който осигурява нейната независимост и самоуправление. Висшият съдебен съвет определя състава и организацията на работата на съдебната власт и осъществява ръководство и контрол върху нейната дейност.

За първи път в конкретна разпоредба се прави опит да се определи ВСС като институция. Редакцията на Член 16 в съществуващия закон урежда за първи път ВСС като определя компетенциите му.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

Приветстваме усилията да се предложи концепция. Членът урежда ролята на ВСС като самоуправляващ се орган на съдебната власт както и като пазител на нейната независимост, но тази важна дефиниция трябва да бъде и в конституцията и най-вече в нея.

Същото положително впечатление трябва да се изрази и по отношение на редакцията на Член 34. Новите поправки дават на ВСС правомощия да дава становища по проекти на закони, които се отнасят до съдебната власт. Това укрепва положението му като орган, овластен да управлява съдебната власт.

Член 34. (1) Висшият съдебен съвет е длъжен да дава становища по проекти на закони на Министерския съвет, които се отнасят до съдебната власт.

(2) Становището на Висшия съдебен съвет се предоставя по реда, определен в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

(3) Министерският съвет, при внасяне на законопроекта в Народното събрание, е длъжен да представи и становището на Висшия съдебен съвет.

Намерението на законодателя обаче не е достатъчно за избягване на празнотите и слабостите в законовата уредба за ВСС. Непълнотата на новия правен текст се изразява в следните ключови аспекти:

- a) правомощия за проверки
- b) председателство
- c) компетенции на министъра на правосъдието по отношение самоуправлението на съдебната власт
- d) финансово-бюджетна независимост

a) Правомощия за проверки.

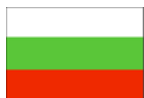
Раздел III. Правомощия на Висшия съдебен съвет (Чл. 33-34)

Член 33. (1) Висшият съдебен съвет има следните правомощия:(...)

12. проверява степента на натовареност на съдиите, прокурорите и следователите;

13. проверява правилното и точно прилагане на установените критерии за атестиране на съдиите, прокурорите и следователите, както и на административните ръководители.

Прибавянето на проверките към компетенциите на ВСС е добро постижение. Разпоредбите в ал. 12 и ал. 13 на този член обаче както и тези, свързани с Комисията за контрол (Чл. 48 и 49) могат да се обезсмислят тъй като съдебният инспекторат също остава към министъра на правосъдието съгласно Член 55 на проекта. Това създава противоречия, неясноти и объркване.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

Член 117 (2) на Конституцията на Република България гласи: „При осъществяването на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона”.

Независимостта на съдебната система означава отсъствие на зависимост или на намеса от страна на другите власти. Независимостта трябва да се запази *ad intra* и *ad extra* с цел гарантиране на нейната безпристрастност и зачитане на принципа на разделение на властите.

Проверката на магистратите и съдилищата трябва да бъде извадена от изпълнителната власт и поставена във ВСС. В нашия Доклад за стратегическия подход и приоритетните предложения за промени в законодателството (28 ноември 2005 година), както и в Доклада за измененията в Конституцията на България (31 януари 2006 година), и двата по линия на ФАР туининг проект BG-04-IB-JH-04, вече препоръчахме съдебният инспекторат да бъде изваден от Министерството на правосъдието. Инспекторите от съдебния инспекторат трябва да бъдат преназначени да работят директно под ръководството на Висшия съдебен съвет. Същите препоръки бяха направени и от експерта от четвъртата партньорска проверка г-н Бьорнберг.

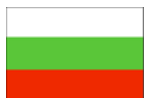
Създаването на нов отдел за оценка и наблюдение (инспекторат) към ВСС бе предлагано от настоящия проект по няколко повода.

Много е важно да се посочи, че в последния Мониторингов доклад – Брюксел, 16 май 2006 година, ясно се определя нуждата от създаване на отдел за оценка и наблюдение към ВСС с цел гарантиране на единен механизъм за оценка, а не регионални или местни такива. („... Единен механизъм с добре определени критерии за оценка на качеството на работа на магистратите все още не е налице. Висшият съдебен съвет няма специализиран отдел, отговарящ за тази задача. Корупцията в съдебната власт остава сериозно предизвикателство.”) Като много необходима се очертава по-нататъшната работа в тази насока.

Необходимо е малко изменение в Закона за съдебната власт, с което да се позволи съдиите, прокурорите и следователите да бъдат назначавани в този нов отдел за оценка и наблюдение (така както могат да бъдат назначавани в Националния институт на правосъдието) като специалисти във Висшия съдебен съвет.

Новият съдебен инспекторат към ВСС трябва да бъде технически орган, който подпомага Висшия съдебен съвет и неговите комисии в изпълнение на функциите проверка, оценка и наблюдение. Съдебният инспекторат трябва да се състои от съдии, прокурори и следователи както и от допълнителен административен персонал и ние предложихме да бъде разделен на три отделни секции: съдии, прокурори и следователи.

Впоследствие новият съдебен инспекторат към ВСС трябва да представлява отстранения от Министерството на правосъдието инспекторат и не бива да има политическа концепция или структура тъй като функцията му е не толкова да „контролира” тези, които е нужно да са независими, а да подкрепя тази



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

независимост и съответно, да засили професионалната (а не политическа) отчетност на магистратите при изпълнение на техните служебни задължения.

В Плана за действие ясно бе заявена нуждата инспекторатът да бъде поставен във ВСС чрез създаването на нов отдел за оценка и наблюдение.

b) Председателстване

Раздел IV. Заседания на Висшия съдебен съвет (Чл. 35-39)

Чл. 35. (1) Заседанията на Висшия съдебен съвет се председателстват от министъра на правосъдието, който не участва в гласуването.

(2) Председателстващият Висшия съдебен съвет организира и ръководи провеждането на заседанията.

(3) Когато министърът на правосъдието отсъства, заседанията се председателстват последователно от член по право на Висшия съдебен съвет. В тези случаи на заседанието може да присъства определен от министъра заместник-министър.

(4) В случаите по ал. 3 министърът на правосъдието уведомява предварително заместващия го, за да организира провеждането на заседанието.

(5) В случай че от заседание на Висшия съдебен съвет, освен министърът на правосъдието, отсъстват и всички членове по чл. 20, ал. 2, заседанието се председателства от член на Висшия съдебен съвет по старшинство съгласно чл. 217.

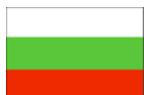
Виж също Чл. 40-49 за комисиите на ВСС и участието на министъра на правосъдието.

Министърът на правосъдието не бива да има участие във Висшия съдебен съвет и трябва да бъде изваден от него (тази препоръка бе направена от г-н Бьорнберг в доклада от четвъртата партньорска проверка както и в споменатия Доклад за стратегическия подход и приоритетните предложения за промени в законодателството от ФАР туининг проект BG-04-IB-JH-04 от 28 ноември 2005 година).

Фактът, че заседанията на ВСС се председателстват от министъра на правосъдието опорочава съблюдаването на независимостта на съдебната власт и може да улесни евентуалната фактическа намеса от представител на изпълнителната власт в компетенциите на Висшия съдебен съвет.

Трябва да припомним и нашия Доклад за измененията в Конституцията на България (31 януари 2006 година), където се чудехме кой е представителят на ВСС. Невъзможно е да съществува колективната конституционно установена институция, която представлява съдебната власт без председател, който да я представлява в държавата.

ВСС трябва да погълни тази празнота и да има свой председател (който не принадлежи нито към изпълнителната нито към законодателната власт) и който може да поеме представителните функции на тази конституционно закрепена институция, да бъде видимата глава на тази институция пред всички граждани и другите власти на републиката и да се отчита пред Народното събрание от името на съдебната власт и нейния орган на управление, Висшия съдебен съвет.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



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

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

Председателят на ВСС трябва да бъде лицето, упълномощено да движи отношенията със законодателната и изпълнителната власт, да защитава интересите на съдебната власт и например да внася в Народното събрание докладите, изисквани във връзка с логичните балансирани отношения между трите власти на държавата.

с) Компетенция на министъра на правосъдието по отношение на самоуправлението на съдебната власт

В нашия Доклад за измененията в Конституцията на България (31 януари 2006 година) изразихме безпокойствата си за последното изменение в конституцията (нов Член 130.6), защото това представлява значително засилване на ролята на министъра на правосъдието и същевременно отслабване на функциите на Висшия съдебен съвет, откриване на всички области на съдебната власт за въздействие от страна на министъра на правосъдието и лишаване на ВСС от конституционни гаранции.

Проектът на новия ЗСВ развива този нов Член 130.6 на конституцията. Очевидно налага се да повторим тук предишните си сериозни тревоги за ролята на министъра на правосъдието по отношение на назначаването, повишаването, понижаването и освобождаването, квалификацията на магистратите, дисциплинарната отговорност и проверки на магистратите.

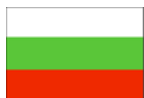
Проектът на новия ЗСВ е съсредоточен главно върху укрепване на капацитета на Министерството на правосъдието. Компетенциите на Министерството на правосъдието по отношение на бюджета на съдебната власт, материално-техническата база на органите на съдебната власт и контролът върху организацията и работата на органите на съдебната власт се разширяват значително.

д) Бюджетно-финансова независимост³

В нашия Доклад за измененията в Конституцията на България от 2006 година, изготвен по линия на ФАР туининг проект BG-04-IB-JH-04 с дата 31 януари 2006 година препоръчахме да се избегне участието на един от представителите на изпълнителната власт в съставянето на проектобюджета на съдебната власт. Смята се, че изготвянето на бюджета силно влияе на решението на управляващ орган, който се председателства от лицето, направило предложението.

Сметнахме, че най-важната цел е това правомощие да се задържи във ВСС като съществен аспект на принципа на независимост и предпоставка за принципа на разделение на властите. Висшият съдебен съвет трябва да запази правомощието си да изготвя бюджета на съдебната власт и да го внася в Министерския съвет поне дотогава докато министърът на правосъдието запазва мястото си във Висшия съдебен съвет.

³ Този аспект ще бъде подробно анализиран по-нататък от специалисти по тази материя.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



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

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

В същия дух експертът от четвъртата партньорска проверка г-н Бьорнберг препоръча Висшият съдебен съвет да получи своя собствена администрация и финанси.

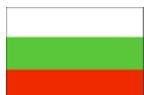
3.- ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

3.1. Заключение

- a) Принципът на независимост на съдебната власт изисква ясно отделяне на ВСС от българската изпълнителна власт.
- b) Проектозаконът не запазва принципа на разделение на властите.
- c) ВСС не е достатъчно укрепен като самоуправяваща се институция на съдебната власт. Той е лишен от ясна компетенция да издава вътрешни наредби или всякакви видове правилници за реализацията на своите правомощия.
- d) Няма очевидно представителство на съдебната власт в институционалната рамка на държавата.
- e) Контролът върху дейността на магистратите и съдилищата би могъл да отиде при друга от властите на държавата.
- f) Административните компетенции на правосъдието не се разбират и се смесват със съдебните компетенции.
- g) Тези недостатъци могат да се коригират единствено с усъвършенстване на дефиницията на тези принципи на конституционно ниво.

3.2. Препоръки

- a) Изпълнителната власт, министърът и Министерството на правосъдието трябва да бъдат държани отделно от Висшия съдебен съвет и неговите компетенции (назначаване, повишаване, понижаване и освобождаване, квалификация на магистратите, дисциплинарна отговорност и проверки на магистратите).
- b) ВСС трябва да има председател и да бъде представляван от този председател (който не принадлежи нито към изпълнителната нито към законодателната власт) и който се избира сред неговите членове.
- c) Отношенията на съдебната власт с парламента трябва да се ръководят от председателя на ВСС.
- d) Подборът, назначаването, повишаването, понижаването, квалификацията, проверката, атестирането и дисциплинарната отговорност на магистратите трябва да бъдат изключителна компетенция на ВСС без да има намеса от изпълнителната власт и без да има прононсирана роля на административните ръководители.
- e) Новият съдебен инспекторат във ВСС с отдела за оценка и наблюдение трябва представлява отстранения от Министерството на правосъдието инспекторат и



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

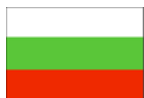


CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

трябва да има професионално-техническа, а не политическа концепция или структура.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

III. БЮДЖЕТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

От

Росио Маркос Ортис, Главен секретар (Областна управа на Андалусия),

Хосе Мария Маркес Хурадо, Директор (Генерален съвет на
съдебната власт)

1.- Анализ на разпределението на правомощията по отношение на бюджетните въпроси в предложението за нов закон за съдебната власт.

Законът за съдебната власт определя правомощията във финансово-икономическата област и бюджетните въпроси свързани със съдебната администрация като разграничава правомощията на Министерството на правосъдието (МП) от тези на Висшия съдебен съвет (ВСС) и въвежда специален раздел, уреждащ взаимоотношенията между съдебната и изпълнителната власт.

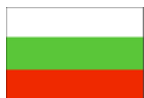
При прочита на законовите разпоредби може да се направи заключението, че се създава голяма неяснота по отношение на специфичните правомощия, възложени на всяка една от институциите.

В тази връзка ще направим предварителен анализ както на правомощията на ВСС, така и на правомощията на Министерството на правосъдието.

1.1.- Правомощия на ВСС.

Съгласно чл. 33 (1) 1 ВСС обсъжда и приема предложения от Министерството на правосъдието проект за бюджет и контролира неговото изпълнение. От друга страна, чл. 340 съдържа подробни предписания относно участието на ВСС в съставянето на проект на бюджет, на който ще се спрем по-нататък и евентуалното му участие в обсъждането на проекта в Министерския съвет.

Съгласно чл. 345 от Глава Деветнадесета, наречена “Бюджет на съдебната власт”, ВСС организира изпълнението на бюджета на съдебната власт чрез Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Главна прокуратура, Националната следствена служба и Националния институт на правосъдието.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

На свой ред, чл. 344 определя ВСС като първостепенен разпоредител с бюджета на съдебната власт, а чл. 347 посочва, че ВСС отговаря за изграждането и функционирането на системата за финансово управление и контрол в съдилищата. Възлагат му се също така правомощия по отношение на вътрешния одит и усвояването и администрирането на бюджетните средства.

1.2.- Правомощия на Министерството на правосъдието.

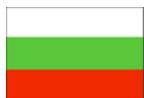
Прави впечатление колко подробно са уредени правомощията на Министерството на правосъдието, за разлика от тези на Висшия съдебен съвет.

В този смисъл, съгласно чл. 340, Министерството на правосъдието изготвя предложение за проект на бюджет и го внася за обсъждане във ВСС. Ал. 2 на същия член предвижда в изготвянето на предложението да участва консултативен съвет, включващ представители на Висшия съдебен съвет, Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, Министерството на труда и социалната политика, Сметната палата и други органи, имащи отношение към бюджета на съдебната власт. Впоследствие, ВСС съставя проект на бюджет, който по принцип може да измени предложения от Министерството на правосъдието проект, преработен от консултативния съвет, в който пък участва самият ВСС, и може да участва в обсъждането на проекта в Министерския съвет.

На свой ред, чл. 342 не позволява внасянето на промени в проекта от страна на Министерския съвет, независимо че запазва правото му да изготвя становище по него, което се внася заедно с параметрите на проекта на държавен бюджет в Народното събрание.

Законът за съдебната власт урежда в специална Глава Трета взаимоотношенията между изпълнителната и съдебната власт при задължително взаимодействие между тях, макар че възлага ръководството на тези отношения на Министерството на правосъдието и неговата администрация. В този смисъл, Министерството на правосъдието ръководи, съгласно закона, осъществяването на държавната политика в областта на правосъдието като административната структура на Министерството на правосъдието се урежда в чл. 50.2 и чл. 52.2. Всичко това е насочено към развитие на връзките със съдебната власт (bodies of the judiciary and the SJC) по начин, по който на Министерството на правосъдието се предоставят по законен път необходимите инструменти за ръководене на съдебната администрация. Наред с други правомощия, към Министерството на правосъдието действа съдебен инспекторат (чл. 55 и следващи) и то приема и предоставя на Националния статистически институт съдебната статистика за публикуване.

В същия смисъл, съгласно чл. 73 на Закона за съдебната власт, Министерството на правосъдието организира управлението на имуществото и осигурява средствата за



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

действието на съдилищата (to organise the management of the judiciary property and to provide facilities for the operation of bodies of the judiciary to the minister of justice), като може да възлага това управление, съгласно чл. 75, на административните ръководители на съдилищата, а те на свой ред са подчинени на ВСС. От друга страна, според същия чл. 73, ал. (2) средствата за капиталови разходи се осигуряват по бюджета на Министерството на правосъдието, което може да придобива недвижими имоти и да конституира вещни права върху недвижими имоти за нуждите на съдебната власт (чл. 74 на същия закон).

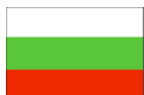
2.- Анализ на въздействието на Закона за съдебната власт при сегашното разпределение на правомощията по отношение на бюджетните въпроси.

Три аспекта могат да бъдат открити в новия текст на Закона за съдебната власт.

- 2.1.- Засилване на правомощията на Министерството на правосъдието по отношение на бюджетните въпроси.
- 2.2.- Недостатъчно и противоречиво регламентиране на правомощията.
- 2.3.- Усложняване на приемането и изпълнението на бюджета.

2.1.- Засилване на правомощията на Министерството на правосъдието по отношение на бюджетните въпроси.

Правомощията, които новият закон възлага на Министерството на правосъдието са прекалено големи в сравнение с тези на Висшия съдебен съвет. Достатъчно е да се посочи, че правомощията на ВСС се определят в чл. 33 и чл. 34, независимо че има и други разпръснати в закона разпоредби като тези в Глава Деветнадесета, отнасяща се до бюджета на съдебната власт, докато правомощията на Министерството на правосъдието са уредени най-малко в текстовете от чл. 50 до чл. 79 на ЗСВ. В този смисъл, изпълнителната власт, чрез Министерството на правосъдието, разполага с ръководни елементи при изготвянето на бюджета на съдебната администрация, включително при участието ѝ в консултативния съвет, съдействащ за съставянето на проекта на бюджет, внасянето на първия проект във ВСС и евентуалното представяне от МС на становище по представения от ВСС проект, което се включва към параметрите на общия държавен бюджет и се внася в Народното събрание. Това правомощие на практика води, както е ставало през



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



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

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

последните години, до съставянето на алтернативен проект, абсолютно ограничаващ предложения от ВСС проект и явно недостатъчен за покриване на нуждите на съдебната власт, а именно той е този, който в крайна сметка се взема предвид от Народното събрание.

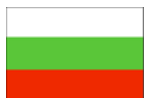
По този начин, Министерството на правосъдието участва в почти всички области на дейностите, свързани с изготвянето и приемането на бюджета на съдебната администрация, в ущърб на правомощията на ВСС. Докладът на Съвета на Европа относно поправките в Конституцията на Република България и отражението им върху независимостта на съдебната власт съвпада с така направените оценки. Независимо че съгласно чл. 117 на Конституцията съдебната администрация разполага с независим бюджет, предложената поправка в Конституцията и в Закона за съдебната власт предоставя на Министерството на правосъдието, както вече отбелязахме, основните правомощия по отношение на споменатия бюджет. По този начин, изпълнителната власт се поставя в доминиращо и контролиращо положение във всички етапи на изготвянето и приемането на бюджета.

По отношение на изпълнението на бюджета също са налице разпоредби, които засилват правомощията на Министерството на правосъдието, при това в явно противоречие, както ще посочим в следващата точка, с други разпоредби, съгласно които част от тези правомощия се възлагат и на ВСС. Сред разпоредбите, които засилват ролята на Министерството на правосъдието могат да бъдат цитирани най-вече тези от Раздел VII на Глава Трета на Закона (чл. 73 и следващи от ЗСВ), които му възлагат правомощията по “to organise the management of the judiciary property and to provide facilities for the operation of bodies of the judiciary to the minister of justice”. Това схващане противоречи на самостоятелността на управлението на ВСС. Новият закон не упоменава изрично никакво правомощие в тази област в единствения член, който урежда правомощията на ВСС.

2.2.- Недостатъчно и противоречиво регламентиране на правомощията.

Законът за съдебната власт съдържа явни противоречия, дублирания и празноти по отношение на рамката от правомощия.

В този смисъл, докато чл. 33 (1) 1 възлага на ВСС правомощието да контролира изпълнението на бюджета, самото изпълнение на същия се възлага, в най-значимите му части, на Министерството на правосъдието. По-конкретно, в Глава Трета от ЗСВ (чл. 73 и следващи) се посочва, че Министерството на правосъдието организира управлението на съдебните сгради и осигурява средствата за функциониране на съдебната администрация – правомощие, което понастоящем е възложено на ВСС и в резултат на което по отношение на управлението се наблюдава значително, макар и начално подобрене на материалната база на съдилищата. В редакцията на тези



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

членове, обаче, няма изрично упоменаване на изпълнението на бюджетните средства от страна на Министерството на правосъдието.

Споменатото по-горе противоречие се повтаря в чл. 344, чл. 345 и чл. 347 на Закона за съдебната власт, съгласно които ВСС е първостепенен разпоредител с бюджета на съдебната власт, организира изпълнението на бюджета на съдилищата и отговаря за изграждането и функционирането на системата за финансово управление и контрол (control system of the judiciary bodies) на съдебната администрация, системата за вътрешен одит и усвояването и администрирането на бюджетните средства.

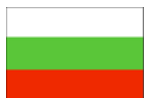
Законът за съдебната власт урежда подробно в Глава Трета инструментите, с които разполага Министерството на правосъдието във взаимодействието му със съдебната власт в отделните области, но липсва реципрочност по отношение на тяхното уреждане за Висшия съдебен съвет. По този начин, терминът “взаимодействие” се оказва неподходящ за нещо, което е изключително еднопосочно и доминирано от Министерството на правосъдието.

2.3.- Усложняване на приемането и изпълнението на бюджета.

Чл. 340 предвижда участие на консултативен съвет по бюджета, включващ представители на Висшия съдебен съвет, Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, Министерството на труда и социалната политика, Сметната палата и други органи, имащи отношение към бюджета на съдебната власт. Подобен орган не съществува в бюджетните системи на други държави от Европейския съюз, които разграничават съвсем ясно правомощията по бюджетните въпроси на съдебната администрация като ги възлагат или на изпълнителната власт (Министерство на правосъдието) или на съдебната власт (Генерален съвет на съдебната власт или сходни органи), но не и на двете едновременно. Привличането на толкова субекти, включително и участието на Върховната одитна институция на България – Сметната палата (National Audit Office) няма прецедент в други държави и предполага липса на доверие във ВСС при изработването и последващото изпълнение на бюджета на съдебната власт.

Намесата на толкова институции удължава и усложнява един сам по себе си трудоемък процес и не става ясно до какво подобрене може да доведе. Участието на различните органи, представени в консултативния съвет по бюджета и предварителното представяне на проекта от страна на Министерството на правосъдието, нещо несъществуващо до момента, не водят до премахване на становището внасяно от МС.

В този смисъл прави впечатление тройното разглеждане от Народното събрание на бюджета на съдебната власт, тъй като то разглежда три различни предложения: две на изпълнителната власт (проекта на Министерството на правосъдието и



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

становището на МС) и едно на съдебната власт (ВСС). Последното се съставя също под председателството на ВСС и се внася от Министерството на правосъдието. Очевидно е, че се намалява тежестта на съдебната власт (ВСС) в бюджета на съдебната власт.

Освен това, при новата редакция не става ясна хронологията при изготвянето на бюджета, а това трябва да бъде един от основните елементи, недвусмислено определени в нормативната уредба на тези въпроси.

3.- Заключение и предложения.

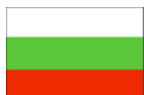
Във връзка с изразеното мнение по предложените поправки е необходимо да бъдат формулирани следните становища и предложения.

Приетата система за разпределяне на правомощията трябва да гарантира необходимите средства за функционирането на ВСС като висш представителен орган на съдебната власт, както и останалите средства за съдебната администрация. Обезпечеността следва от една страна да осигури финансовата самостоятелност на този орган като гарант за съдебната независимост и от друга - достъп на гражданите до качествени правосъдни услуги, които са задължителни за функционирането на една правова и демократична държава.

В този смисъл, смятаме за необходимо да разграничим две понятия, които не са равнозначни: **независимост на съдиите и магистратите и самостоятелност при управлението на средствата, с които трябва да разполага съдебната власт.**

Независимостта на съдиите и магистратите при упражняването на техните правомощия изисква, според нас, наличие на финансова обезпеченост, която да не позволява ситуации, обусловени от липсата на средства. Обезпечеността се отнася в особена степен за органа, който ги управлява и ги представява в държавата. Това не изисква задължително наличие нито е равнозначно на **самостоятелност при управлението на всички средства, с които трябва да разполага правораздаването като обществена услуга.** Тази разлика не винаги е мирна, тъй като понякога **съдебната независимост се идентифицира** не с финансовата обезпеченост, а със **самостоятелността на управлението.**

Различни са моделите за разпределение на правомощията в тази област, които съществуват в различните държави членки на Европейския съюз и които, като спазват принципа за разделение на властите, възлагат изготвянето и изпълнението на бюджета или на изпълнителната или на съдебната власт.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

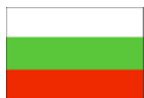
Системите за разпределяне на правомощията съответстват на конституционните и законодателните традиции, произтичащи от самия процес на укрепване на правовата държава във всеки конкретен случай. Предвид адекватното функциониране, което може да осигури всяка една от тези системи, от значение е участието на съдебната власт във вземането на важни решения и гарантирането на финансовата ѝ самостоятелност. Обратно, от чисто теоретична гледна точка няма съществено значение за независимостта на съдиите и магистратите това, че изпълнителната власт управлява бюджета на съдебната администрация, най-вече в държави с укрепнали механизми, гарантиращи ясното разпределение на отделните власти в държавата.

При испанския модел, при който повечето правомощия по изготвянето и приемането на бюджета на съдебната администрация са възложени на изпълнителната власт на централно ниво (Министерство на правосъдието) или на автономно ниво (Съвети на правосъдието в автономните общности с прехвърлени правомощия), съдиите и магистратите нямат усещане за намаляване на съдебната независимост от това, че изпълнителната власт администрира финансовите средства на съдебната власт. На практика, взаимоотношенията между съдии и магистрати и изпълнителна власт поставя първите в квалифицирано положение да изискват от изпълнителната власт оптимално покриване на нуждите на съдебната власт и съдебната независимост не се компрометира от факта, че изпълнителната власт отговаря за адекватното задоволяване на тези нужди.

Считаме, обаче, че поради историческия етап на развитие на държавното устройство, в който понастоящем се намира Република България, за постигането на споменатите цели, т.е., за адекватното и достатъчното обезпечаване със средства на съдебната администрация е целесъобразно именно на ВСС да бъдат възложени и да бъдат засилени правомощията по планирането, изготвянето и контрола на изпълнението на бюджета и задоволяването на потребностите на съдебната система, в противовес на предвиденото в предложението за изменение на Закона за съдебната власт.

Да не забравяме, че е налице значително подобрение в управлението на средствата, в рамките на бюджетните ограничения, откакто то се упражнява частично от ВСС, поради прехвърляне на правомощието от Министерството на правосъдието. От друга страна и като отчитаме тесните бюджетни рамки, в които се движи изпълнителната власт, тъй като тя е тази която реално решава какви средства да бъдат отпуснати на съдебната власт в Република България, тези средства не са се увеличили нито доближили до степента, която очакванията за подобрение на съдебната администрация изискват в една демократична държава и която се иска от представителите на съдебната власт (ВСС).

Поради всичко това би било целесъобразно Законът за съдебната власт да възложи правомощията по изготвянето, изпълнението и контрола на бюджета на



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

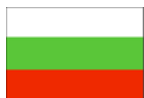
SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

съдебната администрация главно на ВСС, а не на Министерството на правосъдието, независимо от наложителното съдействие и помощ от страна на изпълнителната власт и да се замени Министерството на правосъдието с ВСС в чл.73 до 75 от ЗСВ.

Накрая, бюджетът на съдебната власт макар и диференцирано трябва да бъде включен в бюджета на държавата. Съвременната бюджетна политика счита за постижение пълната консолидация на бюджетите на всички държавни институции, вкл. съдебната администрация, и би било връщане назад и противоречащо на принципите на модерните публични финанси запазването на бюджети, които не са включени в консолидирания държавен бюджет. Обсъждането и приемането на бюджета на съдебната власт не трябва да се извършва отделно. Не е логично Република България да върви в посока обратна на тази, която следват държавите от Европейската общност.

В обобщение:

- 1.- Правомощията на Министерството на правосъдието в новия Закон за съдебната власт са прекалено големи в сравнение с тези на Висшия съдебен съвет. (Точка 2.1.)
- 2.- Засилва се ролята на Министерството на правосъдието в почти всички дейности, свързани с изготвянето и изпълнението на бюджета на съдебната администрация, в ущърб на правомощията на Висшия съдебен съвет. (Точка 2.1.)
- 3.- Изпълнението на бюджета включва разпоредби които засилват правомощията на Министерството на правосъдието. (Точка 2.1.)
- 4.- Законът за съдебната власт съдържа противоречия, дублирания и празноти по отношение на рамката от правомощия. (Точка 2.2.)
- 5.- Участието на консултативен съвет, включващ представители на различни институции, в изготвянето на бюджета няма прецедент в други държави членки на Европейския съюз и предполага липса на доверие във ВСС. Това участие удължава и усложнява един процес, който сам по себе си е трудоемък и не става ясно до какво подобрене ще доведе. (Точка 2.3.)
- 6.- Тройното разглеждане от страна на Народното събрание на бюджета на съдебната власт, тъй като разглежда три различни предложения: две на изпълнителната власт и една на съдебната (ВСС), намалява тежестта на тази власт в бюджета на съдебната власт. (Точка 2.3.)



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



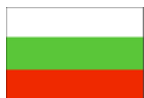
KINGDOM OF SPAIN



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

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

7.- Независимостта на съдиите и магистратите и самостоятелността на управлението не са равнозначни понятия. Съществуват различни модели, които, като спазват принципа за разделението на властите, възлагат изготвянето и изпълнението на бюджета или на изпълнителната или на съдебната власт, без това да се отразява на независимостта на съдиите и магистратите. Историческият етап на развитие на държавното устройство, в който се намира понастоящем Република България налага именно на ВСС да се възложат и да се засилят правомощията по планирането, изготвянето, контролирането на бюджета и покриването на потребностите на съдебната власт. (Точка 3.)



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

IV.- ЛИЧНА НЕЗАВИСИМОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ

От Мария Луиса Мартин Моралес, старши съдия.

1. Описание и проявление на принципа за независимост.

В проекта на новия Закон за съдебната власт се казва:

Член 7.

“(1) Съдебната власт е независима.

(2) При осъществяване на своите функции съдиите, прокурорите и следователите, както и съдебните заседатели, са независими и се подчиняват само на закона.

(3) Когато прецени, че законът противоречи на Конституцията, съдът уведомява Върховния касационен съд или Върховния административен съд, а прокурорите и следователите уведомяват главния прокурор, за да бъде сезиран Конституционният съд.”

Член 9.

“(1) Органите на съдебна власт осъществяват функциите си самостоятелно.

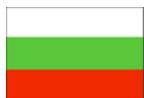
(2) Никой не може да се намесва в работата на органите на съдебна власт.

(3) По-горна инстанция извършва инстанционен контрол върху актовете на по-долна инстанция само в случаите и по реда, предвидени със закон.”

Тези членове частично отговарят на предишните ни препоръки, тъй като чл.7 предвижда принципа на независимост не само за съдиите, но и за прокурорите, следователите и съдебните заседатели, като прави връзка между независимостта с принципа на законността, предвиден в чл.6 на проекта на нов ЗСВ.

Чл.9 дава определение на независимостта от външна гледна точка (никой не може да се намесва в работата на органите на съдебната власт), както и от вътрешна гледна точка (магистратите от по-горна инстанция могат да упражняват инстанционен контрол върху актовете на магистрати от по-долна инстанция само в случаите и по реда, предвидени със закон).

И все пак, положителното уреждане може да се довърши, като се въведат още някои аспекти като например: предвиждане на независимост на магистратите от Висшия съдебен съвет като ръководния орган на съдебната власт като проявление на вътрешната независимост; задължение за всички лица, включително юридически лица и държавни органи, да оказват съдействие на магистратите, когато такова се



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



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

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

поиска в хода на производство, като проявление на принципа на независимост; или връзката независимост-отчетност.

Възможно е да се направят и по-добри и обхватни формулировки като например:

- *Всички магистрати са независими при изпълнение на задълженията си. Тази независимост се прогласява по отношение на всеки един и всички останали органи на съдебната власт и нейни ръководни органи, по отношение на всички държавни власти и частни организации и по отношение на всяко едно лице. Магистратите решават въпросите, поставени на вниманието им, безпристрастно и въз основа на фактите и в съответствие със закона без ограничения, неправомерно влияние, подтикване, натиск, заплахи или намеса, упражнени пряко или непряко от страна на когото и да било и по какъвто и да било повод.*

- *Не може да има непозволена и неправомерна намеса в съдебния процес, като решенията на съдилищата не подлежат на изменения. Този принцип не засяга съдебния контрол или смекчаване или промяна от компетентните органи на присъдите, наложени от съдии по реда на закона.*

- *Независимостта на съдебната власт се гарантира от държавата и особено от Висшия съдебен съвет.*

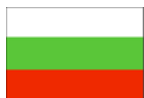
- *Всички държавни органи и институции са длъжни да уважават и съблюдают независимостта на съдебната власт.*

- *В процеса на правораздаване, съдиите, прокурорите и следователите не могат да бъдат подвеждани под отговорност по наказателното или гражданското право за деяния, извършени по време на работата им, с изключение на умишлени престъпления от общ характер или действия, извършени неправилно или с крайна небрежност.*

- *В случай на виновно неизпълнение на служебните си задължения, както и при нарушаване на правилата на професионалната етика, съдиите, прокурорите и следователите носят дисциплинарна отговорност в съответствие с тежестта на нарушението и дали то се класифицира като сериозно нарушение, тежко или маловажно нарушение.*

2. Функции на административните ръководители.

В Плана за действие се посочва, че в новия ЗСВ следва да се предвидят разпоредби за ограничаване ролята на административните ръководители: компетентността за оценяване, подбор, назначаване, повишаване или понижаване в длъжност трябва да се даде изцяло на ВСС. Ролята на административните ръководители трябва да се ограничи само до посочване на броя на свободните длъжности в съответните съдилища или служби, без да имат друга роля за професионалното развитие.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

Новият чл.173 представлява много положителна крачка напред за постигане на реализация на посочения принцип в закона и гарантиране на личната независимост на магистратите.

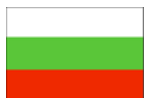
3. Нови комисии и отдели на ВСС

В Плана за действие се казва също така, че *проектът за ЗСВ следва да включва критерии за оценка на качеството на работа на магистратите, като се предвиди и създаването на нови комисии към Висшия съдебен съвет (ВСС) в тази посока. В проектозакона трябва да се преосмисли общият принцип за конкурсното начало и да се ограничи само до влизане в системата. За повишаване и др. следва да се разработи механизъм въз основа на качествата на магистратите, поради което е много важно да има обективни и хармонизирани критерии за оценка (атестация), както и служба на ВСС, която да отговаря за тяхното прилагане. В новия ЗСВ следва да се предвиди създаването на нов отдел за оценка и контрол.*

Тези изисквания са важни средства за гарантиране принципа на независимост от външна гледна точка (няма влияние на изпълнителната власт) и от вътрешна гледна точка (като се ограничи ролята на административните ръководители).

За правилното им прилагане е необходимо да се укрепи капацитета на ВСС, като се създаде постоянна комисия (или ВСС бъде организиран по различен начин като постоянен орган), с отдел за оценка, контрол и проверка и като се увеличават правомощията на главния секретар. Тези нужди не са предвидени в настоящия проект и съгласно чл.55 съдебният инспекторат остава към Министерството на правосъдието.

В същото време, новият чл.40 (сформиране във ВСС на комисия за контрол) предвижда двусмислено функциите и ролите на тази нова комисия и по много по-различен начин от подробната разпоредба на новия чл.55.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

V.- ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ НА МАГИСТРАТИТЕ

От Франсиско Соспедра Навас, старши съдия.

1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ ЗА РЕФОРМАТА НА ЗСВ ОТ м. МАЙ 2006 г.

Основната цел на Туининг проекта BG-04-JH-IB-04 е укрепването на капацитета на ВСС и подобряването на правния статут на българските магистрати с акцент върху първостепенната цел, а именно хармонизиране на националното законодателство на България със стандартите и добрите практики, които наричаме европейски.

В работата по Туининг проекта през цялото време се поставя акцент върху хармонизирането на българското законодателство с европейските стандарти по отношение на законовата рамка за организация на съдебната власт, като крайната цел е укрепването и гарантирането на независимостта на българските магистрати.

След като се запознахме с проекта на нов ЗСВ от 2006 г. и в съответствие с целите на Туининг проекта BG-04-JH-IB-04, нашият анализ се съсредоточава върху това да обърне внимание на основните аспекти по отношение на действащото законодателство и да направи важни предложения с цел изграждане на система, която ще доведе до укрепване и гарантиране на независимостта на българските магистрати.

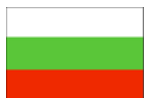
Повечето от въпросите, на които се обръща внимание, вече са разгледани в редица анализи, направени по линия на Туининг проекта, направени са съответните изводи, които се подкрепят от българските експерти, участващи в дейностите на проекта.

Няма никакво съмнение, че най-отрицателният аспект на реформата на ЗСВ е укрепването на ролята на Министерството на правосъдието в някои области, които засягат сърцевината на управлението на съдебната власт.

Така, липсата на бюджетна независимост на ВСС или правомощията на Министерството по отношение на организацията, функционирането, проверката и предоставянето на ресурси на магистратите дават повод за намеси, които имат важно влияние върху независимостта на съдебната власт и се отклоняват от препоръките, дадени от европейските експерти по тези въпроси.

Самият ВСС изрази необходимостта от преработване на проекта в тези отношения, като смята, че за ВСС е абсолютно необходимо да има пълни правомощия за бюджета с оглед самоуправлението. Смятаме, че предоставянето на правомощията на ВСС по чл.33 е адекватно и следва да се направят промени в чл.73, 74 и 75 с оглед предоставянето на предвидените там правомощия на ВСС.

По отношение на укрепването на позицията на ВСС и подобряването на правния статут на магистратите в България, проектът на ЗСВ отбелязва напредък при подобряването на съществуващата законова рамка в тази област.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



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

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

Бихме искали да обърнем внимание на новите разпоредби за правния статут на магистратите, утвърждаването на ролята на ВСС, предоставянето на материална база и ресурси, необходими за целите на съдебната власт, и включването на по-обективни критерии за достъп до магистратските професии и повишаване на магистратите.

Въпреки посочените подобрения, новата правна рамка не гарантира напълно нито самоуправлението на ВСС, нито независимостта и безпристрастността на магистратите.

В този смисъл, основните недостатъци трябва да се търсят в липсата на разпоредба за постоянни членове на ВСС (като постоянна институция или с постоянна комисия), липсата на правомощия на ВСС да издава наредби и подзаконови актове и по-специално потенциалната намеса в управлението на магистратите поради правомощията, които се предоставят на орган на изпълнителната власт, както вече беше отбелязано.

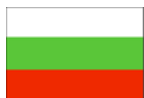
От една страна, включването на основните принципи за изпълнението на задълженията на магистратите и техния правен статут е похвално, както и разпоредбите, предвиждащи правото им на платен отпуск и други видове отпуск.

От друга страна, няма адекватни разпоредби по някои важни въпроси като административни положения, отпуск за обучение или възможността магистратите да обжалват пред ВСС, ако им е бил отказан такъв отпуск.

Без съмнение повечето от тези слаби страни могат да се решат с подзаконови актове. Наредбата за административните положения, предложена по линия на Туининг проекта, може да предостави обхватно решение на всички тези въпроси, но въпреки това остава липсата на правомощия на ВСС да издава наредби, свързани с правния статут на магистратите, както отбелязахме и в първия си доклад за законодателството от 28.11.2005 г.

Що се отнася до укрепването на ролята на ВСС като ръководния орган на съдебната власт, организацията на ВСС е предвидена по-подробно, макар и недостатъчно. Необходимо е да се укрепят и увеличат компетенциите на главния секретар и да се създаде адекватен главен секретариат на ВСС, като се предвидят и разпоредби за съответните технически органи, които ще подкрепят дейността му.

Нашият Туининг проект предложи като приоритет създаването на инспекторат във ВСС с нов отдел за оценка и контрол. Експертите от ЕС направиха подробно предложение за сформирването на технически и професионален орган, както и правния статут на магистратите, които ще бъдат негови членове, като се предлага този инспекторат да няма политическа окраска. Проектът на ЗСВ не урежда тази необходимост, посочена и в Мониторинговия доклад от м. май 2006 г. и Плана за действие, а вместо това предвижда нова комисия за контрол на ВСС, която се нуждае от по-ясни разпоредби. С това въвеждане на инспекторат във ВСС със сигурност трябва да се премахне инспекторатът към Министерството на правосъдието.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



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

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

По отношение на ВСС, бихме искали да обърнем внимание на някои отрицателни елементи на проекта на ЗСВ, а именно това, че в него няма разпоредби за важния въпрос за въвеждането на длъжността председател на ВСС, която е различна от изпълнителната и законодателната власт, тъй като ВСС не е уреден като постоянен орган с членове на пълен работен ден (или поне с постоянна комисия), което е и единственият начин да се гарантира неговата ефикасност като ръководен орган на съдебната власт.

Друг недостатък на проекта на ЗСВ е свързан с липсата на изрични правомощия за издаване на наредби и подзаконови актове.

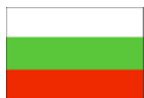
Българските и испанските експерти предоставиха на 24.03.2006 г. становище, в което се прави препоръка на Висшия съдебен съвет да се дадат законодателни правомощия за приемане на наредби съгласно ЗСВ (т.2) в смисъла, в който е посочено преди това в доклада от 30.11.2005 г. Това може много лесно да се направи с едно изменение в чл.33 така: *“приема наредби в изпълнение на закона по отношение на правния статут на магистратите в качеството си на ръководен орган на съдиите, прокурорите и следователите и приема наредби, свързани с работата на ВСС и неговата администрация”*.

Правомощията на ВСС да приема правни инструменти са ключов елемент за гарантиране действителни задължения за управление; ето защо смятаме, че пропускът да се предвидят те в проекта на ЗСВ е отрицателна характеристика.

Сред другите въпроси, на които следва да се спрем, са огромните правомощия за взимане на решения на административните ръководители, което може да се отрази отрицателно на изпълнението на задълженията на магистратите. Тази характеристика е подобрена. За да се премахнат отрицателните ефекти, се препоръчва да се въведат механизми за преглед на решенията на административните ръководители, засягащи правния статут на магистратите, като например обжалване по административен ред пред ВСС или възможността магистратите пряко да се обърнат към ВСС в случаи, когато трети лица са им оказали натиск или техни висшестоящи неправомерно са упражнили правомощията си.

И на последно място, сред новостите, които трябва да отбележим, са и антикорупционните мерки, и новите технологии.

В обобщение може да се каже, че макар проектът на ЗСВ да има някои добри страни, той повтаря нерешените въпроси и крачката назад, направена с третата поправка на Конституцията, като оставя ВСС без представителство или председател. Проектът на нов ЗСВ не гарантира достатъчно разделението между изпълнителната и съдебната власт, тъй като дава прекомерни правомощия на Министерството на правосъдието, което може да доведе до намеса в самоуправлението на съдебната власт и да покаже наяве недостатъците в структурата и компетенциите на ВСС, които се отразяват на неговата ефективност.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

2. БЕЛЕЖКИ ЗА РЕФОРМАТА НА ДИСЦИПЛИНАРНАТА СИСТЕМА (чл.292 до 309 ЗСВ)

В сравнение с действащото законодателство, в реформата на разпоредбите за дисциплинарната отговорност са направени редица технически подобрения, като по-специално трябва да се отбележи премахването на правомощията на административните ръководители да налагат наказания, въведени с измененията на ЗСВ, обнародвани в Държавен вестник, бр.39 от 2006 г.

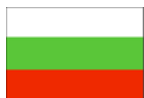
В бележките си за измененията и допълненията на ЗСВ, публикувани в ДВ, бр.39 от 2006 г., вече отбелязахме на първо място, че законовият монопол на Върховния съд да прави преглед на наказанията, наложени на магистрати, не трябва да се премахва, тъй като това е общ принцип в много страни-членки на ЕС (Франция, Италия и Испания) и, на второ място, че цитираните изменения предоставят на административните ръководители огромни правомощия за налагане на наказания, като лишават ВСС от неговите правомощия и предизвикват правна неяснота.

В проекта на ЗСВ от 2006 г. се премахват правомощията на административните ръководители да взимат решения за налагане на наказания, като в същото време са направени и някои подобрения по отношение на прегледа на наказанията от Върховния административен съд. По-конкретно трябва да се отбележи прегледът на решенията за уволнение на две инстанции. Българските експерти към нашия проект обърнаха внимание, че една инстанция за преглед може да доведе до известна дисфункционалност; ето защо въвеждането на обжалване на решения за уволнение по чл.306(5) от проекта на ЗСВ е техническо подобрение, което значително повишава правната яснота в тази област.

Заедно с тези характеристики трябва да обърнем внимание и на някои технически подобрения като по-доброто дефиниране на наказанията по чл.294 и по-голямата яснота на разпоредбите за дисциплинарните производства по чл.297 до 305.

Въпреки това, в новия документ не са включени някои предложения, които смятаме, че имат основно значение като необходимостта да се предефинират много внимателно сериозните и маловажните нарушения и съответните наказания за тях или поне да се дадат правомощия на ВСС да ги определя.

Експертите към Туининг проекта няколко пъти заявиха необходимостта от установяване на йерархия на наказанията, защото това значително ще повиши гаранциите – това виждане се споделя и от много български експерти и магистрати, с които сме работи по проекта. На практика, в работата ни по Компонент 2 за дисциплинарната отговорност винаги сме акцентирали върху това, че дисциплинарните нарушения и наказания трябва да се дефинират наново и да се йерархизират, като правомощията за извършване на тази задача се предоставят на ВСС.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

В доклада от 28.11.2005 г. се предлага следната промяна: изменение на чл.168(1) ЗСВ с оглед предоставяне на изрични правомощия на ВСС, както следва: Член 168 (1): *“При виновно неизпълнение на служебните си задължения, както и при нарушаване на правилата на професионалната етика, съдиите, прокурорите и следователите носят дисциплинарна отговорност в съответствие с тежестта на нарушението и определянето му като много сериозно, тежко или маловажно съгласно Наредбата за дисциплинарната отговорност на магистратите, приета от Висшия съдебен съвет”*.

От техническа гледна точка, формулировката на чл.292(1) ЗСВ не подобрява по никакъв начин настоящата разпоредба (чл.168 ЗСВ, обнародван в ДВ, бр.39 от 2006 г. като въведената с ДВ през 2005 г.), защото отвореното описание на нарушенията в настоящия чл.160 е на практика същото като чл.292(1) от проекта на ЗСВ от 2006 г., доколкото отвореното описание вече предвижда конкретни нарушения и съответни наказания поради самото използване на техниката на отворена класификация.

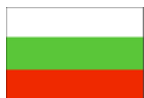
Както отбеляза екипът на проекта, точното описание и йерархизиране на дисциплинарни нарушения ще бъде действително ефективно от гледна точка на правната сигурност. Наредбата за дисциплинарната отговорност, създадена по линия на Туининг проекта, подробно урежда тази материя.

В допълнение, ако се избере отворена класификация на дисциплинарни нарушения, то това може да доведе до отрицателен ефект в други области, свързани с дисциплинарната отговорност.

Така например, ако вземем предвид законоустановените срокове, чл.296 страда от отрицателния ефект на отворената класификация на дисциплинарни нарушения, тъй като маловажните и сериозните нарушения попадат в една и съща система на законоустановени срокове.

От процедурна гледна точка и в резултат на уреждането само на един вид нарушения, една и съща процедура се прилага към сериозните и маловажните нарушения, което е явно несъответстващо и скъпо за маловажните нарушения. За да дадем пример: ако магистрат не се яви на работа един ден или извършването на маловажно нарушение от ръководител ще стане обект на дисциплинарно производство пред състав и докладчик. Подзаконовият акт, предложен от нашия проект, предвижда опростена процедура за маловажните нарушения, която смятаме за по-подходяща от гледна точка на процедурната икономия и съответствие; това очевидно предполага, че дисциплинарни нарушения трябва да се изредени и йерархизирани, което не е възможно, ако се следва отворената класификация – това е още един аргумент в полза на градирането на различните видове дисциплинарни нарушения.

Смятаме за препоръчително да се премахнат правомощията на Министерството на правосъдието да прави предложения за образуване на дисциплинарни производства срещу магистрати. Екипът на нашия проект винаги защитава позицията, че независимостта на съдебната власт трябва да се отстоява;



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

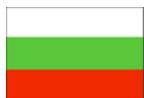
SUPREME JUDICIAL COUNCIL 9, Saborna Str 1000 SOFIA (Bulgaria) ☎: +359 2 930 4990 📠/Fax: + 359 2 981 5851

ето защо самоуправляващият се орган (ВСС) трябва да получи пълни правомощия за взимане на решения без намеса от изпълнителната власт. Изпълнителната власт, министърът и Министерството на правосъдието, трябва да са отделно от Висшия съдебен съвет и неговите компетенции (назначаване, повишаване, понижаване и освобождаване от длъжност, квалификация на магистратите, дисциплинарна отговорност и контрол над работата на магистратите).

В това отношение, правомощията на Министерството на правосъдието да прави предложения за налагане на наказания, предвидени в чл.298 (2) от проекта на ЗСВ от 2006 г., противоречат на принципа за разделение на властите и гаранциите за независимостта на магистратите. Смятаме, че ще бъде достатъчно такива правомощия да се предоставят на институцията, чиято задача е да защитава закона (т.е. прокуратурата), което ще гарантира разделиението на властите и адекватното функциониране на съдебната система.

И на последно място, що се отнася до наказателната и гражданска отговорност на магистратите, един от положителните елементи е изискването да се получи разрешение от ВСС, за да бъде повдигнато обвинение за действия, извършени от магистрати при изпълнение на служебните им задължения (чл.12 (2) и (3)). Системата за временно отстраняване от длъжност, уредена в чл.211 и 212 предоставя достатъчни гаранции.

От друга страна, проектът на ЗСВ от 2006 г. не обръща достатъчно внимание на гражданската отговорност на магистратите в случай на крайна небрежност или отговорността на държавата за неправилно правораздаване. Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) обърна внимание на този важен елемент за отчетността на магистратите през 2003 г.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

VI.- ПОДБОР, НАЗНАЧАВАНЕ, ПОВИШАВАНЕ И ПОНИЖАВАНЕ НА МАГИСТРАТИ

От Хоакин Морено Грау, Старши Съдия

1.-.- ПРАВО НА ПРЕДЛОЖЕНИЕ

Един от обезпокоителните въпроси, с които се сблъсква този компонент, е засилената роля, дадена на административните ръководители от ЗСВ, съгласно чл. 30. В изложените по-долу точки ние ще оценим начина, по който проблемът се третира в Проекта на нов Закон за съдебната власт и в каква степен той се придържа към гореспоменатия План за действие, и също така ще изложим нашето становище за мнението на ВСС по този въпрос.

а). Необходимост от планиране на потребностите от магистратски длъжности.

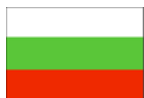
За да си създадем пълна представа за структурните нужди в българската съдебна система, считаме за необходимо да имаме точна информация за действителните нужди от длъжности, които трябва да бъдат заети.

В момента този процес се базира на решенията, взети от административния ръководител, и вследствие на това, от гледна точка на местните и териториалните, а не на националните нужди. Този факт трябва да бъде свързан със засилената роля на административния ръководител, който традиционно разполага с огромни правомощия при повишението на магистрати, развитието на кариерата и определяне на критериите за издигане в съдебната йерархия.

С оглед решаването на този проблем, ние предложихме национална система за оценка на нуждите на съдебната система. За тази цел е необходимо да се създаде звено в структурата на ВСС, което да отговаря за извършване на оценка на потребностите в цялата страна. За постигането на тази цел е препоръчително тази функция да се възложи на специализиран орган към ВСС. Освен това, трябва да се въведе специална процедура за получаване на информация, за да се определят реалните изисквания. Компетенциите за оценка, избор, назначаване, повишаване или понижаване трябва да бъдат изключително предоставени на ВСС и ролята на административните ръководители трябва да се ограничи само до определяне на броя на незаетите длъжности в съответните техни съдилища. Вследствие на това условие, административните ръководители няма да разполагат с компетенции по този въпрос в бъдеще, а само ще могат да правят предложения.

Относно Проекта на ЗСВ, от тази гледна точка и що се отнася до определянето на незаетите длъжности за младши магистрати, системата се счита за подобрена с предложени член 219.

Съгласно този член, назначаването на младши магистрати трябва да се планира от ВСС за следващата календарна година, съгласно предложенията, направени от ръководителите на съответните органи на съдебната власт. Това условие е тясно



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



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

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

свързано с ролята, предоставена на административните ръководители, съгласно чл. 45 (4), да направят предложение относно броя на съдиите, прокурорите и следователите в рамките на органите на съдебната власт. Освен това, правото на предложение не е неограничено, тъй като административният ръководител може да бъде сменен от една пета от членовете на ВСС съгласно чл. 45 (2).

Съгласно чл. 219 (2) и (3) са въведени нови условия, на които трябва да се обърне внимание, отнасящи се до предотвратяване на наложени от страна на административния ръководител промени в одобрения план:

- След обявяването на конкурса съгласно чл. 184 (1), планираните щатни бройки за младши магистрати не могат да се променят.
- Вакантните длъжности за младши магистрати се замразяват, за да не могат тези длъжности да се трансформират в редовни щатни бройки за съдии, прокурори и следователи.

Що се отнася до определянето на броя, района и местата в районните, окръжните, административните и апелативните съдилища, както и определяне броя на съдиите, прокурорите и следователите за отделните съдилища, прокуратури и следствени органи, ВСС има право да вземе окончателното решение, докато административните ръководители запазват правото си да правят предложение съгласно горепосочения чл. 45 (4). Това условие изглежда логично, тъй като административните ръководители са по-добре запознати с потребностите. Независимо от това, в случай, че не изпълнят задълженията си, тази роля може да бъде поета от ВСС съгласно чл. 45 (2).

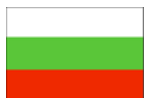
б). Назначаване

Относно назначенията, ние препоръчваме конкурсната комисия да се заеме с тази задача, тъй като този орган е по-близо до резултатите от процедурата по конкурсите и е по-добре запознат с квалификацията и способностите на кандидатите. Поради тези причини, тя е в най-подходяща позиция да направи предложение на тези основания.

В тази връзка, условието по чл. 188 на проекта е оценено положително, тъй като то дава право на конкурсната комисия да направи предложение до ВСС.

в). Повишаване

Както вече беше казано, понастоящем повишаването на съдии, прокурори и следователи се извършва главно на местна основа. Препоръчваме това да се промени на национална основа, като по този начин всички магистрати ще могат да кандидатстват за дадена длъжност, независимо къде е тя. Това може да стане чрез кандидатстване или за по-висша длъжност, или за длъжност на същото ниво, след като се публикува обява за конкурса в Държавен вестник, чрез регламентирана процедура.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

Съгласно този модел, изглежда няма да бъде необходимо да се прави предложение от човек или от комисия. Заинтересованият магистрат трябва да има право да кандидатства пред ВСС въз основа на обществена обява и регламентирана процедура.

Проектът на ЗСВ съдържа тази идея в чл. 45 (1), където предвижда предложенията към Комисията за предложения и оценяване на качеството на работата на съдии, прокурори и следователи да се правят от заинтересованите съдии, прокурори и следователи.

г). Принцип на независимост на съдебната власт

Предложено беше да се анулира настоящия чл. 30, алинея (4), като се приеме, че той дава право на Министерството на Правосъдието да упражнява влияние по въпроси, свързани със същността на функциите на съдебната власт.

Предложената в законопроекта формулировка улеснява намесата на Министерството на Правосъдието, тъй като правото за правене на предложения се ограничава в основанието, определено в чл. 129, алинея 3, т. 1, 3, 4 и 5 от Конституцията.

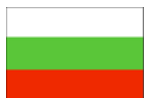
Въпреки, че това предполага подобряване на режима, трудно разбираемо е защо правителството трябва да запази някакви правомощия и компетенции да оказва влияние върху нормалното упражняване на функциите на съдебната власт. Правото на предложение в посочените случаи трябва да остане изключително в компетенциите на ВСС. Няма основание да бъде оправдана намесата на Министерството на Правосъдието в тези случаи.

Същата причина се отнася и до запазването на правото на Министерството на Правосъдието да дава мнения на ВСС. Това изглежда неоправдано. Изпълнителната власт, министърът и Министерството на Правосъдието трябва да се държат настрана от Висшия Съдебен Съвет и всички негови компетенции (назначаване, повишаване, понижаване и освобождаване, квалификация на магистрати, дисциплинарна отговорност и контрол над магистратите).

д). Становище на ВСС по този въпрос относно законопроекта

ВСС изготви доклад относно Проектозакона за Съдебната Власт през септември 2006 г. В този доклад относно правото на предложение от страна на административните ръководители се казва че:

“Ако идеята на законодателя е била да елиминира изцяло мнението на съответните административни ръководители на всички звена от съдебната власт относно назначаването на магистрати, това ще бъде сериозна грешка и ще доведе до редица неудачни професионални решения. Това е така защото при т.нар. “израстване в кариерата” вакантните длъжности за магистрати се запълват от хора, които до този момент са работили в по-ниските инстанции. Съдиите от по-високите инстанции могат най-добре да оценят работата на всеки магистрат,



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

защото това е мястото, където техните актове подлежат на преразглеждане от инстанциите. Обикновено до сега при попълване на вакантните длъжности за всяко звено от съдебната система се взема под внимание определено качество на работата на магистратите от по-ниските инстанции, и именно съдиите от по-високите инстанции посочват кои магистрати от по-ниската инстанция са най-добрите и най-много заслужават повишение. Това става чрез административния ръководител на инстанцията, където магистратът трябва да бъде назначен. Ако мнението на административния ръководител бъде напълно пренебрегнато, тогава комисията за предложения и оценяване на работата на съдии, прокурори и следователи ще ги оценява само по доста формални показатели, които понякога могат да бъдат подвеждащи. Същата тази комисия няма възможност да провери нещо много важно, а именно морала на магистратите.”

Тази гледна точка не се споделя от членовете, ангажирани по този компонент и противоречи на принципите, договорени в програмата. Що се отнася до нас, ние разбираме, че новата формулировка съществено подобрява настоящото състояние на нещата. ВСС трябва да укрепне като организация, която е напълно запозната с положението и текущото развитие на съдебните задачи във всеки орган на съдебната система.

Тази задача може да бъде постигната като се дадат на ВСС необходимите средства да формира структура, способна да развие ефективно и сигурно управление на съдебната власт, избягвайки намесата на административните ръководители на един толкова критичен етап на процедурата като предложението. Мнението на административните ръководители може да се вземе под внимание като елемент от оценката, но това е различно от запазването на ролята им на организатори на всички процедури, с които трябва да се занимава ВСС.

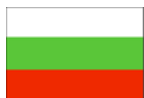
Проектът на новия Закон регламентира комисиите на ВСС в чл. 40 до чл. 49. Създаването на Комисия за предложения и оценяване, Комисия за контрол и други постоянни комисии се оценява положително. Въпреки това, съществуването на Инспекторат на съдебната власт, зависим от Министъра на Правосъдието, не е разбираемо и заслужава нашия отказ, както е отбелязано в нашия доклад върху съблюдаването на “Разделение на властите и принцип на независимост” във формулировките на законопроекта при коментирането на чл. 33 и чл. 55. Инспекцията трябва да бъде възложена на ВСС с професионална, а не политическа цел.

2.- ИЗБОР

а). Пряко назначаване

Най-много трудности възникнаха във връзка с прякото назначаване на магистрати в България. Тук би било добре да разгледаме в ретроспекция този спорен въпрос.

i). Състояние на нещата от октомври 2004 г. (изменение в ЗСВ 19-10-2004) до изменението от май 2006 г. (ДВ 39/2006)



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

Подчертани са два основни недостатъка:

а.- липса на обективност

Чл. 127а) от ЗСВ не изискваше квалификация от кандидатите, свързана с продължителността на техния стаж. Този принцип, освен влизането в противоречие с основите на независимата съдена власт, беше пречка за кандидатите при конкурсната процедура, тъй като висшестоящите постове се заемаха пряко, а вакантните длъжности бяха запълвани без да дават възможност на младшите магистрати да заемат привлекателни длъжности след като изтекат първите им две години на професионална подготовка.

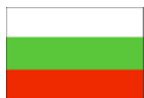
Въпреки, че това се отнася до повишението, тук е уместно да подчертаем, че от същия проблем са засегнати и онези магистрати, които са затвърдили своите позиции чрез постигане на статут на несменяемост, тъй като по-висшестоящите длъжности се заемат от пряко назначени магистрати и те нямат възможност да кандидатстват за тях.

б.- Няма ограничения за броя на назначенията

Не беше фиксирано съотношение между броя на длъжностите, които се заемат чрез преки назначения и длъжностите за кандидатите за магистрати, преминаващи през конкурсната процедура или получили повишение в рамките на техните съответни органи. Това беше сериозна пречка за формирането на истинска кариера. Освен това, по този начин се даваше възможност на правителството да оказва влияние върху съдебната власт, което създаде риск тя да се моделира при възможности за злоупотреби, опасност от корупция и семейственост. В същото време, това деморализираше младшите магистрати, които бяха измествани от други професионалисти без опит в съдебната власт.

ii). Положението в настоящия момент, съгласно поправка ДВ 39/2006 (в сила от 12.05.2006) Нашето становище от самото начало на проекта е, че създаването на независима, ефективна и надеждна съдебна система предполага формулиране на ясни критерии и прозрачни процедури за назначаване, повишаване и понижаване на магистрати. Правилно и желателно е всяка промяна в кариерата да се основава на професионални постижения, което дава възможност за най-точна оценка на заслугите на съответната личност, нейната теоретична подготовка и практически опит. Точно тази възможност за повишение (израстване в кариерата) гарантира успешно развитие, докато в същото време става ясно, че обществените критики са предизвикани от нови назначения, а не от повишаване на магистрати.

Въвеждането на общ конкурс обезсмисля работата на магистратите, както и техния стремеж към по-добри резултати, израстване и самоусъвършенстване. Усилията ще бъдат насочени към повишаване на теоретичната подготовка за сметка на изпълнението на професионалните задължения (практиката), създавайки по този начин опасност от пренебрегване на професионалните задължения, вследствие на



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

което качеството на работата няма да има никакво отношение към професионалното бъдеще на съответния магистрат.

Последното изменение на ЗСВ (публикувано в ДВ 39/2006, в сила от 12.05.2006) изглежда че решава гореизложения проблем, тъй като очевидно е въведено конкурсно начало за достъп до всички длъжности, но това беше погрешно възприемане на действителността.

Един по-задълбочен анализ на тази поправка показва, че системата е била разклатена. Достъпът до магистратските длъжности бе разделен на два пътя. И двата изглежда, че създават обективни процедури за достъп до системата, но в действителност системата е отворена за всички кандидати от юридическия бранш, отхвърляйки принципа на развитие в кариерата и професионалните способности. Този принцип е модел по стандартите на Европейския Съюз и беше възприет в България преди десетилетия. Липсата на развитие в кариерата на принципа на повишението може да застраши качеството на правосъдието и да създаде възможности за произволни назначения, като направи преките назначения обичайна практика, (дори в случая, когато магистратът иска да се премести на равностойна или по-ниска длъжност, трябва да има конкурс).

По-специално, действащите понастоящем чл. 127 б, във връзка с чл. 127 г и д, са изключително обезпокоителни:

Член 127б

(1) Всички вакантни длъжности в съдебните органи и срокът за кандидатстване за тях се обнародват в Държавен вестник и се обявяват в национален ежедневник и в уеб страницата на Висшия Съдебен Съвет.

(2) При назначение, повишение или преместване на съдии, прокурори и следователи, както и при първоначално влизане в органите на съдебната власт се провежда конкурс.

(3) Конкурсът е централизиран, и се провежда не по-малко от два пъти в годината

Член 127 г:

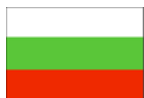
(1) Конкурсът за младши съдии, младши прокурори и младши следователи, съдии в районни, окръжни или административни съдилища, прокурори в районни или окръжни прокуратури и следователи включва писмен и устен изпит.

(2) Писменият изпит се състои от разрешаване на хипотетичен случай в съответния съдебен район.

(3) Конкурсната комисия класира кандидатите въз основа на техните резултати и резултатът на всеки кандидат е сумата от оценката от писмения и устния изпит.

(4) Председателят на конкурсната комисия прави предложение пред Висшия съдебен съвет за назначаването на кандидатите, които са издържали изпита.

Член 127д:



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



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

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

(1) Конкурсът за съдии в апелативен съд, във Върховния Касационен Съд и Върховния Административен Съд, за прокурори в апелативна прокуратура, във Върховната Касационна Прокуратура и Върховната Административна Прокуратура и за следователи в Националната Следствена Служба се провежда на базата на документи и интервю.

(2) Кандидатът трябва да представи:

- 1. формуляр за кандидатстване;*
- 2. справка за лицето от ръководителя на съответния орган или организация, а ако няма такава, от самия кандидат;*
- 3. оценка на ръководителя на съответния орган или организация, ако има такава;*
- 4. документи, доказващи съответствие с изискванията на член 126 и 127;*
- 5. последното становище за оценка на работата (атестация) – за кандидати от органи на съдебната власт;*
- 6. информация от Съдебния инспекторат относно проверки, извършени през последните три години – за кандидати от органи на съдебната власт;*
- 7. други документи, удостоверяващи научна степен, научно звание или придобита квалификация.*

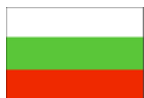
(3) Комисията класира кандидатите въз основа на представените документи и интервюто.

(4) Председателят на конкурсната комисия прави предложение пред Висшия съдебен съвет относно назначаването на кандидатите, които са издържали конкурса.

По принцип, конкурс трябва да се провежда при първоначално влизане в съдебната система, като се извършва и редовно атестиране за повишаване в ранг и длъжност, при наличие на подходящи условия.

Последните поправки на Закона за съдебната власт всъщност въвеждат “първоначално назначение” за всички длъжности, докато прослужените години и практическия опит в системата нямат никакво отношение към професионалното развитие на магистрата. Това обезсмисля желанието за висока квалификация и качествена работа, съпътстващи заеманата длъжност. В края на краищата, това лишава системата от приемственост и традиции, които гарантират колективния успех.

Въвеждането на ясна и прозрачна изборна процедура, в съчетание с редовно обучение и квалифициране на персонала ще даде възможност на съдебната система да се развива по правила, които гарантират качествено правораздаване, независимост и ефективност.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

iii). Проект на Закона за съдебната власт, 24.07.2006

Новият проект, предложен от българското Министерство на правосъдието, определя двойна система за достъп до съдебната система като магистрат. И в двата случая трябва да се проведе конкурс. Единият начин дава възможност за назначаване на длъжност като младши магистрат. Другият е възможност за първоначално назначаване.

Относно механизма на оценяване на способностите на кандидатите при първоначално назначаване, на пръв поглед той трябва да бъде положително оценен, защото се предвижда провеждане на конкурс при първоначално назначаване на длъжност в органите на съдебната власт (член 185). Освен това, процедурата за влизане в Съдебната система изглежда подобрена по отношение на това, че кандидатите трябва да издържат писмен и устен изпит (чл. 188 (2)).

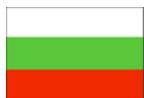
Считаме за положителни следните предложени промени, макар и с известни нюанси:

- Съгласно чл. 186 (2) длъжностите открити за първоначално назначаване са ограничени до 20%. В съответствие с мнението, изразено в септемврийския доклад на ВСС, считаме че този процент трябва да бъде максимален, така че формулировката на член 186 (2) трябва да изразява “до 20%”.
- Обявяването и провеждането на конкурса, включително избора и назначаването на конкурсната комисия е в компетенциите на Висшия съдебен съвет (чл. 187 и 188).
- Висшият съдебен съвет е овластен да издава наредби, които се отнасят до процедурата за провеждане на конкурси, оценяване и класиране на кандидатите (чл. 190). Не забелязахме наличието на обща клауза, даваща правомощия на ВСС за регулаторна власт, за да развие и детайлизира юридическите условия, засягащи правния статут на магистратите.

2. Младши магистрати

Член 176 от законопроекта, както и настоящият член 127 изисква най-малко две години стаж за придобиване право за назначаване в районни съдилища, районни прокуратури или в териториални следствени звена. При сега съществуващата система, това правило е явно обезкуражаващо за младшите магистрати, които трябва да издържат конкурс за да влязат в Системата, докато други лица без да държат изпит могат да получат длъжност в районен съд, районна прокуратура или в териториално следствено звено, просто защото са се занимавали с правни въпроси в продължение на повече от две години. Предишната ни препоръка беше думата “лице” да бъде заменена с думите “съдии, прокурори и следователи”.

Очевидно, ситуацията не се е променила особено в новия проекто-документ. Въпреки това, считаме че предлаганият модел е далеч по-добър в сравнение с този, който беше постигнат след измененията, публикувани в ДВ 36/2006г.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

Съгласно законопроекта, всеки кандидат за длъжност в районен съд, районна прокуратура или в териториално следствено звено трябва да има най-малко две години стаж и да издържи писмен и устен изпит (чл. 176, 185 и 188). За разлика от това, младшите магистрати след като издържат конкурса, биват назначавани за две години съгласно разпоредбите на чл. 221 до чл. 225. След изтичане на тези две години, те биват назначавани в районни съдилища, прокуратури или в териториални следствени звена като съдии, прокурори или следователи (член 227). Освен това, те имат възможност след прослужване само на една година да бъдат командировани на районно ниво (член 226).

След проучване на това контрастиращо сравнение, считаме че със ставането на младши магистрат, достъпът до съдебната система е умело разрешен с известно предимство, което вярваме, че е оправдано.

Въз основа на това, накрая считаме за важно да подчертаем разпоредбата на член 227 (2) на законопроекта, която предвижда възможността когато няма свободни длъжности в съответните районен съд, районна прокуратура или териториално следствено звено. При такива случаи са регламентирани мерки, които гарантират на засегнатите магистрати да получат длъжност.

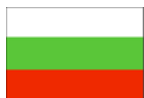
Във връзка с разработването на подзаконовата уредба, след анализиране на Плана за действие, стигнахме до заключение, че *“Тези мерки и принципи все още не са залежали в основното законодателство, поради което горещо препоръчваме да се изчака прилагането им в него преди разработване на подзаконовата уредба на ВСС, това ще бъде по-добре отколкото да се отиде в посока, която няма да съответства на одобрения “План за действие”...*

В този смисъл, Предприсъединителният съветник внесе писмено предложение до Комисията по правна политика и до членовете на ВСС (писмо от 21-ви юни 2006г.), което гласи следното: *“преди ВСС да завърши окончателно новите наредби, по-добре би било да изчака транспонирането на Плана за действие в основното законодателство, за да могат да се вземат пред вид и да се осигури съответствие с мерките за изпълнение на препоръките на Европейската Комисия, включени в Цялостния мониторингов доклад от 16-ти май 2006г.”*

Все пак, ВСС одобри Наредбата за атестиране на магистрати на 15-ти юни 2006г., а на 28-ми юни 2006г. одобри Наредбата за реда и условията за провеждане на конкурси за магистрати (окончателен вариант). Следователно, основните принципи, вдъхновили препоръките на настоящия проект, както и принципите, отразени в Плана за действие не биха могли да залежат в тези нови наредби.

3.- НАЦИОНАЛЕН ИНСТИТУТ НА ПРАВОСЪДИЕТО Е

Периодът на практическо обучение в НИП е свързан тясно с достъпа до съдебната система.



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN

CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

През цялото времетраене на настоящия проект сме подчертавали важността на обучението в НИП, като изискване за назначаване. Основните направления, които сме подкрепяли, могат да бъдат обобщени както следва:

- *Курсът на **обучение в НИП** трябва да бъде задължителна програма за обучение, предшестваща назначаването на младши магистрати.*
- *Курсът на обучение трябва да завършва с изпит или оценка.*
- *Учебният план на НИП трябва да бъде ориентиран към практиката. По време на обучението курсистите не могат да упражняват функции по правораздаване, (освен писане на проектоешения).*
- *Крайният изпит, тест или оценяване да се определят от Управителния съвет на НИП и ВСС и да се провеждат след края на курса на обучение.*
- *Успешно завършилите конкурсния процес и обучението ще бъдат назначавани в съответните органи на съдебната власт. Така, общата оценка на всеки кандидат ще е съставена от оценката от конкурса и от продължаващото оценяване по време на обучението в НИП.*
- *В този контекст, предлаганите от закона шест месеца, няма да бъдат достатъчни. Предлагаме удължаване на продължителността на обучение в НИП с оглед подготовката на високо квалифицирани кандидати.*

Разглежданият законопроект не следва тази насока и естествено, считаме за необходимо да коригираме фокуса му върху тази област.

От друга страна, считаме за положителни разпоредбите, отразени в член 242 и 243:

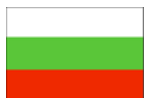
- *Както младшите, така и първоначално назначените магистрати трябва да преминат през курс на обучение в НИП.*
- *За първоначално назначените магистрати този период е по-дълъг отколкото за младшите магистрати (една година/шест месеца), което е още едно малко предимство за младшите магистрати.*

4.- ПОВИШАВАНЕ

Настоящата система предполага административните ръководители да оценяват структурните изисквания на съдилищата, прокуратурите и следствените служби и да внасят предложения до ВСС. Свободните длъжности не се обявяват в Държавен вестник в съответствие със стандартните критерии на ЕС за повишаване, и не са отворени за цялото магистратско съсловие.

Ние горещо препоръчавме следните критерии за повишаване:

- ✓ *Кандидатите да подават заявленията си директно на ВСС, а не да бъдат предлагани от административния ръководител по негова преценка.*



REPUBLIC OF BULGARIA



EUROPEAN UNION



KINGDOM OF SPAIN



CONSEJO GENERAL
DEL PODER JUDICIAL

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

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

- ✓ Като основа за повишаването да бъде създадена централизирана, професионална и постоянно действаща система за атестиране на магистратите от ВСС.
- ✓ Трябва да бъдат въведени ясни и прозрачни процедури за атестиране, за да се гарантира защитата на правата на магистратите;
- ✓ Ролята на административните ръководители, в такъв случай, ще бъде ограничена.

Законопроектът е съобразен с тези моменти при регламентиране на повишаването.

- Предложения се подават пряко от заинтересования магистрат [член 45 (1)]
- Атестиранията се провеждат в съответствие с предварително установена процедура, залегнала в членове 42, 43, 46 и 47 [член 214 (2)], които очетрават основната рамка на процедурата, а подробностите са оставени да бъдат регламентираны от ВСС с Наредба.
- Процесът на вземане на решение се основава на обективни критерии, законно установени с член 217.

5.- ПРАВНИ УСЛОВИЯ ЗА НАЗНАЧАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВЕН РЪКОВОДИТЕЛ

Член 179 (3) от законопроекта допуска същата слабост като настоящия член 125b (2) от ЗСВ. След като казва, че съдия, прокурор или следовател може да бъде назначен за административен ръководител или за негов заместник в органите на съдебната власт, той предвижда, че ако за административен ръководител или за негов заместник бъде назначено лице, което не заема длъжност съдия, прокурор или следовател, Висшият съдебен съвет го назначава едновременно и на съответната длъжност, като при необходимост открива бройка в съответния орган на съдебната система.

Това позволява на хора извън съдебната власт (адвокати, нотариуси, преподаватели по право, юрисконсулти и др.) да стават председатели на съд. В такъв случай Висшият съдебен съвет им присъжда съответната титла и функциите на съдия, прокурор или следовател.

Следователно, може да се случи съдилищата да бъдат управлявани от хора без съдебен опит. Това е сериозен недостатък, който трябва да се подчертае за да бъде отстранен.

6.- ПОНИЖАВАНЕ

Законопроектът не предлага изменения.