

Предложения на Комисията по предложенията и атестирането към ВСС за изменения и допълнения на ЗСВ

1. По чл. 191, ал. 1 от ЗСВ.

В чл. 191, ал. 1 в изречение първо накрая се добавя изразът „и е придобил статут на несменяемост.“

Чл. 191. (1) Кандидат за заемане на длъжност по чл. 189, ал. 1 може да е съдия, прокурор или следовател, който има стаж по чл. 164 за обявената свободна длъжност и е придобил статут на несменяемост. Ако няма кандидат за съответната длъжност, тази длъжност се заема по реда на чл. 178.

2. По чл. 194б, ал. 4 от ЗСВ.

В чл. 194б, ал. 4 след думите „169, ал. 1“ се добавя изразът „и е придобил статут на несменяемост“.

Чл. 194б. (4) Висшият съдебен съвет приема решение за назначаване на кандидата, който отговаря на изискванията по чл. 164 и чл. 169, ал. 1 и е придобил статут на несменяемост, като решението се приема и въз основа на преценката по ал. 1, т. 2.

3. По чл. 196 от ЗСВ.

В чл. 196 се създава нова точка 1 със следния текст:

„1. предварително – на третата година от назначаването на длъжност съдия, прокурор или следовател, а за младшите съдии и младшите прокурори преди назначаването им на длъжност съдия или прокурор. Във втората хипотеза се взема предвид и оценката на неговия наставник съдия или прокурор.“

Точка 1 става точка 2, като накрая се добавя изразът „като тази атестация се счита и за първа периодична атестация“.

Точка 2 става точка 3, като в нея изразът „до навършване на 61 годишна възраст“ се заменя с израза „до получаване на две поредни/последователни положителни периодични атестации или до достигане до апелативно или върховно ниво.“

Създава се нова точка 4 със следния текст:

„4. извънредно – в случаите на чл. 197, ал. 4.“

Чл. 196. Атестиране се провежда:

1. предварително – на третата година от назначаването на длъжност съдия, прокурор или следовател, а за младшите съдии и младшите прокурори преди назначаването им на длъжност съдия или

прокурор. Във втората хипотеза се взема предвид и оценката на неговия наставник съдия или прокурор;

2. за придобиване на несменяемост - с навършване на петгодишен стаж като съдия, прокурор или следовател, като това атестиране се счита и за първо периодично атестиране;

3. периодично - на всеки четири години от последното атестиране до получаване на две поредни/последователни положителни комплексни оценки от периодично атестиране или до достигане до апелативно или върховно ниво – на съдия, прокурор и следовател, на административен ръководител и на заместник на административен ръководител;

4. извънредно – в случаите на чл. 197, ал. 4.

4. По чл. 197 от ЗСВ.

Създава се нова алинея 1 със следния текст:

„Предварителното атестиране има за цел да прецени обективно възможностите на магистрата още в началото на неговата професия, както и да е ориентир за самия него. Това атестиране ще има значение при цялостната оценка, която се дава с оглед придобиване статут на несменяемост.

Алинея 1 става алинея 2. В нея последното изречение се отменя.

Алинея 2 става алинея 3.

Създава се нова алинея 4 със следния текст:

„Извънредното атестиране се извършва след приключване на периодичното атестиране ако от последното периодично атестиране са изменили повече от четири години при следните случаи:

а) когато съдия, прокурор или следовател е занижил качеството или сročността на работата си, или е допуснал нарушение на морално-етичните норми;

б) когато съдия, прокурор или следовател участва в конкурс за повишаване или преместване в длъжност

в) когато съдия, прокурор или следовател участва в избор за административен ръководител.

Алинея 3 става алинея 5.

Чл. 197. (1) Предварителното атестиране има за цел да прецени обективно възможностите на магистрата още в началото на неговата професия, както и да е ориентир за самия него. Това атестиране ще има значение при цялостната оценка, която се дава с оглед придобиване статут на несменяемост.

(2) Атестирането за придобиване статут на несменяемост има за цел извършване на обективна оценка на професионалната квалификация и деловите качества, проявени след навършване на петгодишен стаж на длъжност съдия, прокурор или следовател.

(3) Периодичното атестиране представлява оценка на професионалната квалификация и деловите качества на съдия, прокурор или следовател, на административен ръководител и заместник на

административен ръководител за период от четири години. Атестацията се провежда въз основа на критериите и показателите, определени в този закон и в наредбата по чл. 209а.

(4) Извънредното аtestedиране се извършва след приключване на периодичното аtestedиране ако от последното периодично аtestedиране са изминали повече от четири години при следните случаи:

а) когато съдия, прокурор или следовател е занижил качеството или сročността на работата си, или е допуснал нарушение на морално-етичните норми;

б) когато съдия, прокурор или следовател участва в конкурс за повишаване или преместване в длъжност

в) когато съдия, прокурор или следовател участва в избор за административен ръководител.

(5) Въз основа на аtestedирането се изготвя комплексна оценка, която се приема от Висшия съдебен съвет.

5. По чл. 198 от ЗСВ.

Алинея 1, точка 4 се изменя така:

4. „дисциплинираност и спазване на морално-етичните норми”.

Алинея 3 се отменя.

Създава се ал. 5

„(5) В периода на аtestedирането се включва и времето на изборна длъжност като член на Висшия съдебен съвет, Главен инспектор и инспектор в Инспектората към Висшия съдебен съвет. Оценката на съдия, прокурор или следовател за работата му на тези длъжности се извършва от Комисията по предложенията и аtestedирането на съдии, прокурори и следователи, след възстановяването му по реда на чл. 28.”

Чл. 198. (1) Критериите за аtestedиране на съдия, прокурор и следовател са:

1. правни познания и умения за прилагането им;

2. умение за анализ на правнорелевантните факти;

3. умение за оптимална организация на работата;

4. дисциплинираност и спазване на морално-етичните норми.

(2) При аtestedирането по ал. 1 се вземат предвид показатели, като:

1. спазване на сроковете;

2. брой потвърдени и отменени актове и основанията за това;

3. резултатите от проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет;

4. общата натовареност на съответния съдебен район и орган на съдебната власт, както и натовареността на аtestedиранения съдия, прокурор или следовател в сравнение с другите съдии, прокурори или следователи от същия орган на съдебната власт.

(3) Отменена.

(4) В периода на аtestedиране се включва и времето, прослужено от съдията, прокурора и следователя като постоянен преподавател в

Националният институт на правосъдието. Оценката за резултатите от работата като преподавател се дава от управителния съвет.

„(5) В периода на атестирането се включва и времето на изборна длъжност като член на Висшия съдебен съвет, Главен инспектор и инспектор в Инспектората към Висшия съдебен съвет. Оценката на съдия, прокурор или следовател за работата му на тези длъжности се извършва от Комисията по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи, след възстановяването му по реда на чл. 28.“

6. По чл. 203 от ЗСВ.

В алинея 1 след думите „съдебна власт“ се добавя изразът „както и от по-горния административен ръководител и по решение на Комисията по предложенията и атестирането към Висшия съдебен съвет“.

В алинея 2 изразът „не по-късно“ се заменя с изрече „не по-рано“.

В алинея 3 изразът „не по-късно от 6 месеца“ се заменя с изрече „не по-рано от 1 месец“.

Добавя се нова алинея 4 със следния текст:

„Периодът на последващото атестиране започва непосредствено след приключване на периода от предходното атестиране.“

Добавя се нова алинея 5 със следния текст:

„Атестиране, независимо от вида му, се провежда, ако магистратът реално е работил най-малко една година през атестационния период.“

Чл. 203. (1) Атестирането започва по предложение на заинтересования съдия, прокурор или следовател или на административния ръководител на съответния орган на съдебната власт, както и от по-горния административен ръководител и по решение на Комисията по предложенията и атестирането към Висшия съдебен съвет.

(2) Предложението за атестиране за придобиване на несменяемост се прави пред Комисията по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи не по-рано от три месеца преди изтичането на петгодишния срок.

(3) Комисията по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи започва периодичното атестиране не по-рано от 1 месец преди изтичането на четиригодишния срок.

(4) Атестиране, независимо от вида му, се провежда, ако съдия, прокурор или следовател реално е работил най-малко една година през атестационния период.

7. Нова редакция на чл. 209 а, който да възлага подзаконова нормотворческа компетентност на Висшия съдебен съвет, с която да утвърждава правила и да приема наредби при упражняване на правомощията си.

Мотиви:

Конституционният съд приема, че не съществуват конституционни пречки ВСС да притежава подзаконова нормотворческа компетентност при упражняване на правомощията си, в това число да утвърждава правила за професионална етика или да приема наредби, с които да определя реда за атестация на магистратите. По своя конституционен замисъл ВСС е висш административен и кадрови орган, който организира работата и определя състава на съдебната власт. Той осъществява общо управление на дейността ѝ без да засяга независимостта на съдебните, прокурорските и следствените органи. Висшият съдебен съвет е създаден, за да осъществява самостоятелно кадровата политика в съдебната власт. Неговите административни и организационни правомощия са точно определени в Конституцията и в приетия въз основа на нея Закон за съдебната власт. Висшият съдебен съвет е орган с административни функции, а не правосъден орган (Решение № 8/1994 г. на Конституционния съд). Той по конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си. За упражняване на конституционно закрепените му правомощия, в съответствие със Закона за съдебната власт ВСС осъществява широкообхватна дейност. Нейната регламентация е предвидена поначало на равнище закон (чл. 133 от Конституцията). Това предпоставя задължение Народното събрание законодателно да уреди цялостно дейността на ВСС. Именно поради това при липса на подробна и изчерпателна законодателна регламентация, съчетана в същото време с невъзможност за подзаконова нормативна уредба от страна на ВСС на основни направления в работата му, съответстващи на конституционно установени правомощия, значително би се затруднило функционирането на съдебната власт.

Резюме на предложенията за изменения и допълнения на ЗСВ относно атестирането и повишаването в ранг на магистратите

АТЕСТИРАНЕ

1. Да се промени честотата на периодичното атестиране – периодът на следващото атестиране да е в зависимост от степента на комплексната оценка от последната периодична атестация.

Мотиви: Периодичното атестиране има за цел да се контролира качеството на работа на всеки магистрат. Тези магистрати, които са получили по-ниска оценка от последното периодично атестиране, очевидно имат нужда от по-висока степен на контрол в сравнение с тези, които са получили много добри оценки. От друга страна, ако при това по-често атестиране магистратът продължава да получава недобри оценки, ВСС има възможност да реагира със съответни мерки в по-кратки срокове.

Правилата за атестиране трябва да предвидят своеобразна мотивация за ефективната работа на магистратите – а именно периодът на следващото атестиране да е съобразен с оценката от последната атестация.

2. Атестиране да се извършва до 10-13-та година от назначаването на магистрата в съдебната система или до достигане на определено инстанционно ниво (апелативно или върховно).

2.1. Атестиране да се извършва до 10-13-та година от назначаването на магистрата в съдебната система. След 10-13-та година атестиране да се извършва при влошаване на три изрично определени показатели (качество, срочност и етичност), като атестирането да се инициира от административния ръководител.

Мотиви: Възприемайки това предложение ще се редуцира броят на извършваните атестации, съответно ще се облекчи работата на атестационните комисии и ще се осигури по-кратък срок за извършване на атестациите.

Относително краткият период за периодично атестиране поставя помощните атестационни комисии пред позицията – или задълбочено да проверят работата на съответния магистрат за сметка на изоставането на ежедневната работа, или да се ограничат в статистическите данни и да предоставят срочна, но формална оценка за положението труд. От подобен подход нямат полза нито членовете на ПАК, нито атестираните, нито пък КПА към ВСС. В тази връзка след

прослужване на определен брой години работа в съдебната система и при наличие на комплексна оценка „много добра” от последното атестиране, последващото атестиране да бъде при влошаване на посочените по-горе показатели. По този начин ще се постигнат два ефекта – помощните атестационни комисии (или КПА или атестационния орган) ще се фокусират върху атестирането на магистратите с по-малък стаж, а другите магистрати ще бъдат стимулирани да поддържат високо ниво на работата си с оглед очаквания по-дългосрочен мониторинг върху бъдещата им работа.

Това предложение е обосновано и основателно, тъй като относително дългият стаж от 10-13 години работа в съдебната система и успешно преминалите атестации до този момент представляват гаранции за качествено и навременно изпълнение на служебните задължения от съответния магистрат. Доводи в тази насока навежда и предложението за въвеждането на три показателя, по които следва да се извършва оценяването на работата на тези магистрати – качество, бързина и етичност.

2.2. *Атестиране да се извършва до достигане на определено инстанционно ниво (апелативно или върховно). В тези случаи атестиране да се провежда само при кариерно израстване (повишаване в длъжност), преназначаване или преместване.*

Мотиви: *Стажът в съдебната система до апелативно или върховно ниво е достатъчно сериозен, за да се проявят професионалните качества на един магистрат или съответно да се открие липсата на такива за заемането на магистратска позиция. В тази връзка се приема за резонно, атестирането на магистратите след достигането на по-висока инстанция да се извършва само при участие в процедури за кариерно израстване, където следва да се преценяват качествата на различните конкуренти и то по показатели и оценки актуални към датата на провеждане на тази процедура или респективно при влошаване на основните показатели за работата на един магистрат, свързани със сročност, качество и етика. В последната хипотеза е обосновано и основателно да се актуализира атестационната оценка на магистрата и тя да мотивира вземането на съответни мерки за подобряване на влошените показатели.*

3. *Да се въведе първо (междинно) периодично атестиране преди атестирането за придобиване на статут на несменяемост – на третата (втората) година от назначаването като магистрат в органите на съдебната система.*

Мотиви: *Първото периодично (междинно) атестиране да се извършва преди атестирането за придобиване на статут на несменяемост. Този вид атестиране ще бъде предназначено за начинаещи в професията, които се намират в начален период на магистратската*

работа. Така междинната атестация ще е от голямо значение за това дали магистратът ще получи статут на несменяемост.

По този начин ще се постигне обективна оценка на квалификацията и професионалната пригодност на магистратите преди да придобият статут на несменяемост, като се направи преценка за всеки магистрат относно възможността да се справя с професията и изграждането му като висококвалифициран магистрат.

4. Да се въведе извънредно атестиране на магистрати – когато съдия, прокурор или следовател няма проведено периодично атестиране.

Мотиви: Въвеждането на извънредно атестиране като постоянен способ на атестиране се налага не само в случаите, обхванати от параграф 129 от ПЗР на ЗСВ, а и тогава, когато магистратът, преди да бъде атестиран за първи път, желае да кандидатства в конкурс за повишаване в длъжност или преместване, каквато възможност има по правилата на ЗСВ.

5. Да се регламентира увеличаване на словесните степени на положителната комплексна оценка (4 или 5 степени).

Мотиви: Тази промяна е насочена към насърчаване на личното развитие на магистратите и диференциране на професионалните възможности, както и към мотивиране на стремежа на магистратите към по-добри резултати от работата им.

6. Регламентиране на възможност атестацията за статут на несменяемост да се зачита за периодично атестиране, с цел избягване на двойното атестиране за един и същ период.

Мотиви: Регулярното атестиране на магистратите се приема като ефективно средство за контрол върху качеството на работа. То е отправна точка и фактическа основа за кариерното израстване. Това означава, че към атестационния процес трябва да има особено изискване за стриктност, предпоставено от задълбочено проучване на делата на съдията, поведението му в съдебна зала, количествените показатели за труда му. Последното изключва формалното атестиране на магистратите като полезно за ефективността на съдебната система изобщо. По този начин ще се повиши значението и ще се засили доверието в атестацията за несменяемост.

7. Въвеждане на атестиране на младшите съдии и младшите прокурори преди назначаването им като съдии или прокурори.

Мотиви: Оценка на професионалните качества на магистратите от първите години на работа в органите на съдебната система. В работната група за подобряване и промяна на начина на атестиране към КПА широко е застъпено становището при този вид атестиране комисията, която ще атестира младши магистрати да се състои от:

административния ръководител, магистрата-наставник и магистрат от горестоящия орган на съдебната власт.

8. Да се промени термина „експедитивност” от показателя „експедитивност и дисциплинираност” по чл. 198, ал. 1, т. 4 от ЗСВ.

Мотиви: В практиката при попълването на ЕФА се получава объркване при попълването на констатации по показателите на критерия „експедитивност” и тези на „умение за оптимална организация на работата”, поради етимологичното значение на думата „експедитивност”.

9. Да се предвиди възможност атестирането да може да започва и по инициатива на Комисията по предложенията и атестирането към ВСС.

Мотиви: В настоящите разпоредби на ЗСВ е предвидено процедурата по атестиране да започва по предложение на административния ръководители или на заинтересования магистрат. В практиката са налице много случаи, когато участници в конкурси нямат актуална атестация и същевременно бездействат по отношение на задължението си да инициират процедура за атестиране. В тази връзка се налага те да бъдат търсени, за да им се напомня, че нямат атестация (никаква или актуална), а са участници в конкурс и следва да си направят предложение за откриване на процедура по атестиране. Това бездействие на имащите право да инициират процедура по атестиране води до значително забавяне провеждането на обявени конкурси.

10. Да се въведе изискване атестирането да се провежда за период, през който атестираният е работил реално (действително) не по-малко от една година

Мотиви: В практиката има много случаи, в които магистрати, които са встъпили в длъжност преди няколко месеца искат да участват в конкурс за преместване и/или повишаване в длъжност. За тази цел съгласно разпоредбата на чл. 192, ал. 1 от ЗСВ при оценяването се взема предвид оценка от атестирането. Оказва се много трудно да бъде поставена обективна оценка на магистрат за работа от няколко месеца, още повече, че няма статистика и резултатност от работата му за такъв кратък период, предвид спецификата на дейността. Изискването за реален отработен период ще елиминира неравнопоставеното положение на магистратите – едни да се атестират за 4 години, а други за няколко месеца и в крайна сметка да получат еднакви комплексни оценки.

11. Да се регламентира начинът на изчисляване на периода на атестацията – от кога до кога е съответният период.

Мотиви: В практиката тази празнота в закона създава големи затруднения, като не е ясно от кога започва да се брои този 4-годишен

срок. Оказва се, че има магистрати, които не са атестирани изобщо по 6-7-8 и повече години. Ако срокът се изчислява от датата на откриване на процедурата по атестиране назад 4 години се получава значителен период, през който съответният магистрат остава неоценен. Същевременно съгласно мотивите на Решение № 5335/2014 г. по адм. дело №410/2014 г периода на първото последващо атестиране следва да започва непосредствено след периода на предходното атестиране, независимо, че ВСС е приел комплексната оценка в по-късен момент. Т.е. при съобразяването със съдебната практика реално може да се получи, че на един магистрат трябва да бъдат извършени едновременно две периодични атестирания ако не е атестиран 7- 8 години.

12. Да се направи промяна на профила на членовете на ПАК, а именно в състава на ПАК да не може да участва: 1) лице, по отношение на което е наложено дисциплинарно наказание, което не е заличено; 2) лице, което не е придобило несменяемост; 3) лице, което има отрицателна комплексна оценка или положителна комплексна оценка от атестирането със степен „задоволителна”.

Мотиви: Създаване ясни и точни разпоредби, уреждащи ограничението на магистратите, които могат да бъдат членове на помощни атестационни комисии.

13. Да се регламентират целите на провеждането на атестирането.

Мотиви: В действащите норми липсва правна уредба на целите на атестирането. В зависимост от дефинираните цели ще се формулират и всички основни въпроси, свързани с оценяване на персоналната дейност на магистратите. Изводите по международни проекти в рамките на ЕМСС, сочат, че индивидуалното оценяване на магистратите следва да бъде все повече свързано, респ. ориентирано, към съответната система, в която той работи.

14. *Нова редакция на чл. 209 а, който да възлага подзаконова нормотворческа компетентност на Висшия съдебен съвет, с която да утвърждава правила и да приема наредби при упражняване на правомощията си.*

Мотиви:

Конституционният съд приема, че не съществуват конституционни пречки ВСС да притежава подзаконова нормотворческа компетентност при упражняване на правомощията си, в това число да утвърждава правила за професионална етика или да приема наредби, с които да определя реда за атестация на магистратите. По своя конституционен замисъл ВСС е висш административен и кадрови орган, който организира

работата и определя състава на съдебната власт. Той осъществява общо управление на дейността ѝ без да засяга независимостта на съдебните, прокурорските и следствените органи. Висшият съдебен съвет е създаден, за да осъществява самостоятелно кадровата политика в съдебната власт. Неговите административни и организационни правомощия са точно определени в Конституцията и в приетия въз основа на нея Закон за съдебната власт. Висшият съдебен съвет е орган с административни функции, а не правосъден орган (Решение № 8/1994 г. на Конституционния съд). Той по конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си. За упражняване на конституционно закрепените му правомощия, в съответствие със Закона за съдебната власт ВСС осъществява широкообхватна дейност. Нейната регламентация е предвидена поначало на равнище закон (чл. 133 от Конституцията). Това предпоставя задължение Народното събрание законодателно да уреди цялостно дейността на ВСС. Именно поради това при липса на подробна и изчерпателна законодателна регламентация, съчетана в същото време с невъзможност за подзаконова нормативна уредба от страна на ВСС на основни направления в работата му, съответстващи на конституционно установени правомощия, значително би се затруднило функционирането на съдебната власт.

ПОВИШАВАНЕ В ПО-ГОРЕН РАНГ

1. Да се променят предпоставките за повишаването в по-горен ранг, като се въведе изискване магистратът да е придобил статут на несменяемост преди да бъде повишен в ранг.

Мотиви: *Гарантиране на равенство при повишаването в по-горен ранг и обективно и справедливо кариерно израстване.*

2. Да се предвиди приравняване на ранговете за различните длъжности съдия, прокурор и следовател предвид различната законодателна уредба в отменени нормативни актове и празнотата в настоящия действащ ЗСВ по този въпрос и с оглед непрекъснатата промяна на длъжностите на магистратите при участие в конкурси.

Мотиви: *Предвид липсата на изрична правна уредба, която да регламентира приравняването на различните степени рангове на различните длъжности в практиката се получава объркване, а в много случаи неравнопоставеност и/или оцеляване на магистратите. Например най-голям проблем има при магистратите, които в началото на кариерата си са били военни следователи, които съгласно отменения Закон за прокуратурата са имали рангове на прокурори, после са*

преместени на длъжност „следовател” и в един момент кандидатстват за длъжност „съдия”.

3. Да се даде определение на понятието «образцово изпълнение» на служебните задължения.

Мотиви: *В практиката се срещат значителни трудности при диференциране на два от критериите, изискуеми в настоящата редакция на чл. 234 от ЗСВ, а именно комплексна оценка „много добра” и наличието на образцово изпълнение на служебните задължения. С оглед по-добра прецизност и обективност следва да се даде легална дефиниция на понятието „образцово изпълнение”, за да може да се разграничава от най-високата степен на оценка „много добра”.*