

СТАНОВИЩЕ

НА ПРОКУРОРСКАТА КОЛЕГИЯ, ИЗПЪЛНЯВАЩА ФУНКЦИИТЕ НА ВИСШ ПРАКУРАРСКИ ПО ПРОЕКТА НА ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Проектът на нов Закон за съдебната власт е публикуван за обществено обсъждане на интернет страницата на Министерски съвет - Портал за обществено обсъждане, както и на интернет страницата страницата на Министерство на правосъдието, като срокът за публично обсъждане беше 15.04.2024 г., впоследствие удължен до 07.05.2024 г.

Законът за съдебната власт е вторият етап от съдебната реформа, започнала с промените в Конституцията в края на 2023 година, като съгласно § 22. ал.1 от Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.), Народното събрание в срок от шест месеца от влизането в сила на закона следва да приеме законите, които се отнасят до прилагането на тези изменения и допълнения.

Въпреки, че в медийното пространство се прави опит да се внуши, че предлаганият проект на закон има изцяло нова структура, по – скоро проекта на нов Закон за съдебната власт /ЗСВ/, спазвайки изискванията на Закона за нормативните актове и Указ № 883 от 24.04.1974г. за неговото прилагане, сравнявайки действащия и новия ЗСВ е налице сходство в строежа на нормативния акт. Главите и Разделите в проекта, с малки изключения, следват логиката на сега действащия закон - както структурно, така и като текстове на заглавията.

Проектът на нов ЗСВ затвърждава създадените с промените в Конституцията неясноти и притеснения, свързани с правните последици, породени от фактическите затруднения от разделянето на Висшия съдебен съвет на два органа. Сериозно се възпрепятства постигането на координация, баланс и взаимодействие между двата органа за решенията, които са общи за системата и др. Като всяка система, функционираща чрез своите органи, така и съдебната система се подчинява на общи правила и ръководство, което с новоприетите текстове не би могло да се осъществи.

Прокурорската колегия, изпълняваща функциите на Висш прокурорски съвет е изразила становище за противоконституционност на Разпоредбите на § 14 (относно чл. 129, ал. 3), § 15 (относно чл. 130, ал. 2 и ал. 3) и § 16 (относно чл. 130а, ал.1 – 3 и ал. 5) от Закона за изменение и

допълнение на Конституцията на Република България, в са изложени аргументите срещу разделянето на ВСС на два самостоятелни органа, тяхната численост и състав. Не може да не се обърне специално внимание на текстовете относно състава и числеността на кадровия орган на прокуратурата в новия ЗСВ, с които се дава превес на членове избрани от Народното събрание, поставя в положение на зависимост част от съдебната власт и невъзможността ѝ да изпълнява правомощията си в пълен обем. Съпоставката между разпоредбите чл. 130а, ал. 1 и чл. 130а, ал. 2 от Конституцията, съответно чл. 19, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от проекта сочи на различен начин при сформирването на състава на членовете на кадровия орган за съда и на този за прокуратурата. При съдиите е установен превес в броя на членовете от професионалната квота, което подкрепяме, докато за прокурорите броят на избраните от действащите прокурори е изключително редуциран - до двама техни представители. Стремешът за ограничаване правомощията на главния прокурор, разписан в мотивите на законопроекта, чрез намаляване на професионалната квота във Висшия прокурорски съвет, блокира работата, която следва да изпълнява кадровият орган, тъй като действащите прокурори са само трима /единият от които Главният прокурор/, а следователят един. Кадроването в съдебната власт в голяма степен изисква специфични за дейността на съответната магистратура познания, именно заради това сега действащият модел на управление на съдебната система е работещ.

Аргументи за горното се съдържат и в нормата на чл.130а, ал.3, КРБ, съответно чл. 19, ал. 3 от проекта на ЗСВ относно избора на членовете на Висшия прокурорски съвет. За посочените лица са поставени единствено изискванията да са юристи с най-малко 15 години юридически стаж, да са високи професионални и нравствени качества и да са партийно независими. Народното събрание не може да избира за членове както на ВСС, така и на ВПС лица, които заемат длъжностите прокурор или следовател към момента на избора. Визираното изменение практически може да доведе до ситуация, при която решенията, свързани с кадровата политика (назначаване, атестиране и кариерно развитие на прокурорите) да бъде осъществявано от орган, значителна част от чийто състав е представен от лица, изцяло външни за съдебната система, които не познават нейното функциониране в детайли и дълбочина, както и естеството на прокурорската работа. Приетата структура на ВПС създава реална опасност за зависимост на прокуратурата от законодателната и изпълнителната власт, което може да се характеризира като нарушаване на

принципа за разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Конституцията на Република България. Нормите относно състава на ВПС, съпоставен с този на ВСС, могат да се възприемат и като дискриминационни по отношение на прокурорите и следователите, които нямат право да бъдат избирани от народното събрание за членове на нито единия от двата съвета, за разлика от съдиите, които освен за членове на ВСС, могат да бъдат избирани от НС и за членове на ВПС.

Кадруването в съдебната система не е само общото схващане за назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрат, то касае необходимост от познаване на системата „отвътре“ при взимането на тези решения, обратното би означавало пълен контрол на една от трите власти върху съдебната. Атестирането на прокурори и следователи е друго важно правомощие на кадровия орган, но за да бъде оценяването на дейността на магистратите в най-висока степен справедливо, обективно и професионално, е необходимо задълбочено познаване на спецификите на заеманата длъжност, което може да бъде постигнато чрез участието на избраните от професионалната квота. Начинът за формиране на състава на Висшия прокурорски съвет на практика предопределя представители на законодателната и изпълнителната власт да имат решаваща роля при вземане на основни кадрови въпроси за управлението на прокуратурата. Това поставя Висшия прокурорски съвет в положение на политическа зависимост и предопределя невъзможността на прокуратурата и следствието да упражняват правомощията си в пълен обем. Тук е мястото да се отбележи, че въпреки идеята за ограничаване правомощията на Министъра на правосъдието по отношение на съдебната система, той е определен като един от субектите, които могат да правят предложение до ВПС в процедурата по избор на Главен прокурор. Същото не е предвидено за кандидатите за председатели на ВАС и ВКС.

В предложения проект на нов ЗСВ е разширен обхвата на субектите, които имат право да номинират членове на ВСС и ВПС, като право да номинират ще имат **освен народните представители и представители на Висшия адвокатски съвет и юридическите факултети** или съответните на тях структури във висшите училища, класирани на първите три места съгласно рейтинговата система на висшите училища в България в професионално направление „Право“ на Министерството на образованието и науката за съответната година, така и **юридически лица с нестопанска цел в обществена полза**, които най-малко пет години са работили активно

и имат доказан опит в областта на съдебната реформа, на превенцията и противодействието на корупцията или в сферата на медийния плурализъм. Те ще **могат да предлагат лица** за членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет чрез народен представител. Народният представител, ако приеме номинацията, прави предложението от свое име.

Към това предложение изразяваме някои резерви, като на първо място считаме, че са посочени формални критерии за избор на юридически лица с нестопанска цел в обществена полза, без да са въведени ясни правила за преценка на „обществената полза“ на съответното НПО. На практика е допустимо всяко юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза, отговарящо на посочените формални условия, да отправи предложението си до всеки от народните представители с очакване някой от тях да припознае номинацията и да я внесе от свое име. В тази връзка подкрепяме становището на Съюза на юристите в България, съгласно което „Възможността за участие на гражданското общество в номинирането и избора на членове на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, меко казано, е обидно и дори подигравателно.“ ВСС и ВПС са административните органи на съдебната власт, които отстояват и осигуряват независимостта на съда, съответно прокуратурата и следствието, определят състава и организацията на работата на съдилищата, съответно на прокуратурите и следствените отдели и обезпечават финансово и технически тяхната дейност, без да се наместват в осъществяването на тази правораздавателна и правоохранителна дейност. За осъществяването на това общо административно ръководство на съдебната власт обаче, което включва провеждането на конкурсни процедури, атестиране на магистратите, дисциплинарна дейност, повишаване, преместване, командироване, установяване на несъвместимост и др., членовете на досегашния ВСС са преимуществено магистрати с богат професионален опит и са запознати детайлно със спецификата на съдийската, прокурорската и следователската работа, което способства за адекватното изпълнение на задълженията им, произтичащи от качеството им на членове на ВСС.

На следващо място създаването на нарочна номинационна комисия към Народното събрание и разписването на сложна процедура за номинации, буди съмнение и затвърждава очакванията за политическо влияние върху избора на членове на ВСС и ВПС от парламентарната квота.

Във връзка с правомощията на ВСС и ВПС, разписани в проекта на нов ЗСВ, прави впечатление, че те са еднакви, с изключение на тези, произтичащи от разликите във функционалната им компетентност. На ВСС е предоставено правото да управлява имотите на съдебната власт, като изрично е включено като правомощие на ВПС „участие в управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, съгласувано с ВСС“. Тълкуването

на тази разпоредба предполага самостоятелни действие по управление на имотите на съдебната власт след съгласуване с ВСС, което е в противоречие с текста на чл. 59, т. 20, съгласно който ВСС самостоятелно управлява имотите. Считаме, че разпоредбата се нуждае от прецизиране и конкретизиране на правомощията на ВПС по отношение на имотите, доколкото терминът „участва“ предполага доста широко и разнопосочно тълкуване. Във връзка с управление на имотите на съдебната власт, законодателят е предвидил създаването на нарочна Комисия за управление на собствеността във ВСС, докато към ВПС не се предвижда комисия, подпомагаща съвета по въпросите свързани с управлението на собствеността.

В проекта на нов ЗСВ е предвидено, че изборните членове на ВСС и ВПС запазват статута си на съдии, прокурори и следователи, като съгласно чл. 23, ал. 2, ВСС съответно ВПС определят степента им на натовареност. Същевременно чл. 18 от проекта определя ВСС и ВПС като постоянно действащи органи. Считаме, че следва да се въведат ясни правила за съвместяване на правораздавателната дейност с тази на член на съответния орган, както и възможните хипотези за възникване на конфликт на интереси при осъществяване на двете дейности. Съмнение буди доколко е уместно член на съответния съвет едновременно с това да е съдия, прокурор и следовател в орган на съдебната власт, част от чийто колектив е и едновременно с това може да осъществява всички правомощия на член на ВСС/ВПС по отношение на органа и магистратите, работещи в него. Не е изяснен и въпросът за начина, по който ще се определя възнаграждението на магистратите, когато действат като съдия, прокурор и следовател и когато действат като член на ВСС/ВПС. Това положение предпоставя възникването и на много други въпроси, свързани с трудовите правоотношения на тези магистрати, вкл. възнаграждения, отпуски, обезщетения, пари за дрехи и др., както и положение на неравнопоставеност между съдии, прокурори и следователи, избрани за членове на ВСС/ВПС от НС и тези, избрани от професионалната квота.

Конституционно предвиденото Общо събрание на ВСС и ВПС също е с неизяснен статут с оглед правомощията и актовете, които обективират решенията му. Проектът на нов ЗСВ повтаря конституционните разпоредби и в обхвата на дейност на Общото събрание влиза основно даването на становища по общи въпроси за двата съвета, без да е споменато доколко задължителен характер имат тези становища, какви правни последици произвеждат или имат само пожелателен характер. Към момента няма практика и не може да се направи реална преценка възможно ли е с тези становища да се засягат права и интереси на магистрати и служители и съответните засегнати лица да не разполагат с право на защита срещу тях.

В проекта на нов ЗСВ е предвидено, че Комисиите по професионална етика към ВСС и ВПС ще се произнасят по възражения относно становища на органите по чл. 81, ал. 4 и ще изготвят становища, свързани с приложението на КЕПБС и КЕПБПС, поставени от съдии, прокурори и следователи – чл. 80 от проекта. Разширени са правомощията на КПЕ, но не става ясно произнасянето по възражение срещу становище на местна комисия какъв характер ще има, задължително ли ще е за местната комисия, представлява ли действие по осъществяване на контрол върху работата на местна етична комисия и какви ще са правните последици от това. Вменено е и задължение на КПЕ за даване на указания по прилагането на КЕПБС/КЕПБПС, като също не е предвидено колко задължителни са те, предвид разпоредбата на чл. 81, ал. 5 от проекта, съгласно който КПЕ в съдилищата, прокуратурата и НСлС осъществяват дейността си по прилагането на КЕПБС/КЕПБПС.

Във връзка с разписаните процедури за атестиране на прокурорите и следователите и провеждането на конкурсите, детайлно сме разгледали текстовете и предлагаме конкретни промени, които да улеснят работата на ВПС и да внесат яснота при прилагането на закона.

На първо място разпоредбите на чл. 198, ал. 6 и ал. 10 биха могли да бъдат допълнени и изменени като се обсъди възможността за съхранение на кадровото дело на магистратите във Висшия прокурорски съвет в електронен вид, т.е. да не се съхраняват копия на хартиен носител и от органите на съдебната власт и от Висшия прокурорски съвет. Органите да изпращат всички документи по ал. 7, 8 и 9 в електронен вид до съответния съвет с цел да се избегне дублиране на едни и същи документи, съхранявани от ОСВ и ВПС, тъй като обемът книжа съхраняван от ВПС е огромен и с натрупването им във времето води до недостатъчни условия за съхранение на хартиен носител.

Предлагаме в чл. 201, ал. 6 след израза „висше юридическо образование“ да се добави „и правоспособност“. Практиката показва необходимост от конкретизиране на условието за наличие на правоспособност при упражняване на определен вид професия. Допълнението ще създаде яснота и предотвратяване формирането на противоречива практика при тълкуването и прилагането на нормата, също така предложението е в синхрон с други нормативни актове, в които в понятието за юридически стаж е включено и изискването за правоспособност като Закон за адвокатурата, Закон за нотариусите и нотариалната дейност и др.

В чл. 250 изразът „с изключение на председателя на главния прокурор“ да стане „с изключение на главния прокурор“, доколкото такава фигура „председател на главния прокурор“ няма.

Необходима е синхронизация между чл. 252, ал. 9 и ал. 10, чл. 259, ал. 5 доколкото липсва яснота дали съответният съвет назначава нов заместник,

който изпълнява функциите на административен ръководител при спазване на новите правила за назначаване на заместник-административен ръководител в орган на съдебна власт (чл. 259, ал. 5) или се определя един от вече назначените заместници на административния ръководител (чл. 252, ал. 9), а употребеният израз в ал. 10 е „избира заместник“.

Сериозни притеснения буди и разпоредбата на чл. 253 относно лицата, които могат да бъдат назначени за административни ръководители и заместници на административните ръководители. Законодателят не е отчел обстоятелството, че в страната има съдилища и прокуратури с такава численост, при която не може да се спазва принципът, че един съдия или прокурор не може да бъде административен ръководител повече от два последователни мандата, Завишени са изискванията за заемане на длъжността административен ръководител и заместник, като съдиите могат да са административни ръководители само на съдилища, а прокурорите само на прокуратури.

Предвид променящата се натовареност на органите на съдебната власт, която е свързана с редица фактори и правомощията на съответния съвет да определя броя на магистратите в отделните органи на съдебната власт, би могло да се помисли над възможността разпоредбата на чл. 303, ал. 3 да отпадне или да се измени така, че съответният съвет да може да трансформира вече овакантирените длъжности за младши магистрати според нуждите на всеки орган. Тази промяна ще доведе до възможност за баланс между длъжностите за младши магистрати и за магистрати.

В разпоредбата на чл. 307, ал. 3 да се добави ограничението за участие в конкурсите за първоначално назначаване и за младши магистрати, на вече упражняващи професията лица. Целта на предложението е да се внесе конкретизиране относно това кои лица могат да бъдат кандидати в тези процедури, като същата ще бъде в синхрон с практиката и законодателната воля, предвид която има определен вид конкурси, в които участват магистратите – за повишаване и преместване.

В чл. 308, ал. 6 да се добави „на интернет страницата на Висшия съдебен съвет, съответно на Висшия прокурорски съвет.“

В чл. 309, ал. 2, т. 1, т. 5 и т. 7 режимът и съставът на конкурсната комисия е различен, доколкото конкурсите за младши магистрати се провеждат при едни и същи ред и условия, поради което би могло да се осмисли вариант за уеднаквяване. В чл. 309, ал. 2 не е предвиден ред на определяне на конкурсна комисия за първоначално назначаване в окръжна прокуратура, а такъв конкурс е предвиден за провеждане. В чл. 309, ал. 3 изразът „със статут на действащ съдия, прокурор и следовател“ да отпадне с оглед отпадането на участието на хабилизирани учени в конкурсните комисии.

Относно срока на подаване на декларации по чл. 204 (за несъвместимост) предложението е да се преосмисли подаването на декларациите не само в 1 месечен срок от влизане в сила на решението или 7-дневен, като бъде посочен краен срок – примерно, но „не по-късно от датата на започване на обучението“, доколкото и понастоящем голяма част от кандидатите, които работят, подават тези декларации под условие, а след това отново, което води до утежняване на процедурата и ненужно събиране на документи.

Следва внимателно да се прецизират и много други текстове във връзка с конкурсните процедури, например: в чл. 312, ал. 9 изразът „заявил съгласие да започне обучение“ да се измени „заявил съгласие да заеме длъжността и да започне обучение“; в чл. 313 след израза „устния изпит“ да се добави „и съобразно заявените желания“; в чл. 313, ал. 4 „ВСС съответно ВПС приема решение за назначаване на кандидатите по поредността на класирането до попълване на местата, за които е обявен конкурсът, след три поредни класирания“ - да отпадне изразът „до три поредни класирания“, т.е броят на класиранията, тъй като „до попълване на местата“ може да означава и извършване на повече от 3 класирания, в зависимост от броя на отказалите се класирани кандидати; в чл. 314 – при обжалването - в края след израза „от обявяването му“ да се добави текста – „на интернет страницата на ВСС съответно ВПС“, както и да се добави „чл. 313, ал. 4“, с цел яснота; в чл. 315, ал. 2, 3, 4 и 5 в израза „се обявяват ежегодно на 15...“ „на“ да се замени с „до“. Доколкото от разпоредбата на чл. 306, ал. 1 става ясно, че конкурсите се обявяват чрез обнародване в Държавен вестник, фиксиране на точен ден на обявяване е практически неизпълнимо с оглед на обстоятелството, че редовният брой на ДВ излиза всеки вторник и петък ежеседмично и в такъв случай обнародването не винаги може да съвпадне с точните дати, предвидени от законодателя за обявяване на конкурсите; чл. 315, ал. 5 предвижда конкурсът за преместване и конкурсът за първоначално назначаване в районните прокуратури да се обявяват едновременно на 15 юни всяка година. Същевременно разпоредбата на чл. 318, ал. 1, изр. последно предвижда, че ако няма кандидат за съответната длъжност (за повишаване и преместване), тази длъжност да се заема по реда на чл. 304 т.е. чрез първоначално назначаване. Целесъобразно би било най-напред да приключи приемът и произнасянето по допустимостта на кандидатите по вътрешния конкурс, за да могат незаявените органи на съдебна власт да бъдат обявени за заемане по чл. 304; в чл. 316, ал. 7 изразът „със статут на действащ съдия, прокурор или следовател“ да се заличи предвид ал. 6. Също така изразът „ал. 5“, който е употребен и в ал. 7 и ал. 8 да се замени с „ал. 6“, тъй като се препраща към грешна разпоредба; доколкото в чл. 318 са определени критериите, на които да отговарят кандидатите в конкурсите

за повишаване и преместване – ред за произнасяне по допустимостта и оспорването ѝ не е разписан и предвиден.

Начинът на формиране на оценките в чл. 319 е неясно разписан в съответните алинеи като в проекта част от тях са подробно разписани – точност до 0,25, стотни, с точност до 0,01, средноаритметична, обща оценка, но не и конкретните елементи, от които се формира, смесват се различни компоненти или някои се повтарят в две оценки. Поставяйки всички елементи, които формират оценката на кандидата не е ясно коя е оценката, с която той участва в класирането. Също така оценяването на атестацията по ал. 2 и поставените диапазони според словесния израз на атестационната оценка води цифрово изражение, би следвало да се определят тогава и точните критерии на база, на които се поставя оценка с конкретния диапазон. В ал. 2 следва да се добави „чрез обнародване в Държавен вестник“. В ал. 7 би могло да предвиди конкретизиране на „съответната система на органите на съдебната власт“ – системата, за която е обявен конкурсът или системата, в която магистратът – кандидат работи. Разпоредбата на ал. 10 не става ясно за какво „приема решение“ ВСС и ВПС. Разпоредбата на ал. 12 преповтаря текстове от предходни алинеи. Текстовете в чл. 319 са неясно подредени и формулирани, което води до объркване и неяснота в последователността на процедурата.

Член 320 се явява излишен тъй като повтаря сега действащата уредба, а видно от текстовете до момента в проекта режимът на оценяване и провеждане на конкурси за повишаване и преместване се изменя.

Доколкото в чл. 321 е очертан механизмът за провеждане на конкурси за ВКС и ВАС, Върховната прокуратура не е изведена в друг текст, то в ал. 4 „Висшия прокурорски съвет“ следва да се заличи.

В чл. 322, ал. 6 би могло да се предвиди възможност за произнасяне на ВСС или ВПС и след решението по ал. 3, ако длъжността се е освободила точно преди вземане на решение. Предложението е във връзка с предвидените конкретни срокове за приключване на конкурсната процедура, а и необходимостта от изготвянето на етични становища, ако такива не са направени, както и проверка на обстоятелствата предвидени в ал. 3. В ал. 8 след израза съвет „по ал“ да се добави и „ал.3“ – с оглед по-голяма прецизност и яснота и за реда на обжалване на решенията по ал. 3. Това беше пропуск на законодателя и в сегашния ЗСВ в 193, ал. 8.

В чл. 323, ал. 7 думата „преместените“ да се замени с „разкритите“ длъжности, тъй като терминът е неточен, както и следва да се уточни дали изписаните критерии се разглеждат комплексно или се прилагат отделно до изчерпването им. В ал. 9 по отношение обхвата на наредбата би могло да се добави и „глава 10, раздел II“ („Административни ръководители“).

В чл. 334 от проекта на ЗСВ като общо правило в записано, че магистрат се командирова след вземане на становище на Комисията по атестирането и конкурсите към ВПС, а след това в т. 2 и т. 3 отново е

разписано като изискване, но в т. 1 липсва. Ако целта е да се наблегне на изискването за становище от Комисията то би следвало и в т. 1 да се изпише. В Чл. 335, изречение второ след израза „или следовател“ текстът да се придобие следната редакция : „органът от който е командирован, органът в който е командирован и срокът на командироване“.

В чл. 336, ал. 4 уточнението, че при командироване за срок над една календарна година длъжността се освобождава – има се предвид, че тази длъжност е „свободна“ за целите на командироването, т.е. на нея да бъде командирован магистрат в условията на свободна длъжност или длъжността би могла да се обяви на конкурс. Доколкото в проекта на закон е разписан ред и възможност за командироване на младши съдии и младши прокурори, то такъв за младшите следователи не е предвиден.

Предлагаме да се помисли дали е възможен различен начин за формиране на изпитните комисии, които превеждат изпитите в края на обучението в НИП. За комисиите, които са ангажимент на ВСС и ВПС практиката през последните години показва, че масово магистрати депозират отводи и тази процедура допълнително усложнява процеса по приключване на обучението.

Предвидения ред за провеждане на конкурсите за повишаване и преместване, чрез определяне на конкретни срокове за обявяване и приключване с решение за назначаване (3 месеца) е изключително кратък и от практиката до момента би могло да се направи извод, че е крайно недостатъчен. Предложените етапи, през които трябва да премине една конкурсна процедура, на практика е съвкупност от процедурата по сега действащия Закон за съдебната власт и тази, която беше уредна преди измененията през 2016 година.

В най-общ план етапите, през които се преминава от обявяването на процедурата –

- прием на документи, разглеждането им с цел произнасяне по допустимостта на всеки от кандидатите;
- определяне на членовете на конкурсната комисия, по съответния ред и конституирането ѝ;
- евентуално нарочване и провеждане на писмен изпит, когато това е необходимо;
- изискване на делата и преписките, по които ще бъдат оценявани кандидатите;
- подготовка на делата и преписките от органите и предоставянето им на конкурсната комисия за оценяване;
- насрочване и провеждане на събеседване с допуснатите до този етап кандидати;
- изготвяне на класиране и мотивирано становище от конкурсната комисия;

- изготвяне на становища от Комисията по професионална етика, на база посочените в проекта на процесния закон документи, които също следва да бъдат изискани от определени органи;

- произнасяне на съответната колегия с решение за повишаване/преместване или отказ за съответния класиран кандидат, са изключително много, което предвид броя кандидати, които в последните години подават документи за участие в тези процедури допълнително би утежило процеса и не би дало възможност за приключването им в законоустановения срок от 3 месеца. Всяка процедура е зависима от редица фактори, които не могат да бъдат поставени в определени рамки, което от своя страна ще доведе до забавяне на конкурсната процедура във времето, а предвидената възможност този срок да се удължи и да се обяви следващия по ред конкурс ще доведе до наслагване на конкурсни процедури.

Относно атестирането на магистратите сериозна трудност ще създаде прилагането на текста на чл. 298, ал. 5 и спазване на заложените в него 3-месечен срок за приключване на атестирането. Практиката показва, че този срок е по-дълъг, което е напълно обяснимо с отделните етапи на атестационните процедури и различните субекти, ангажирани в тях – 1. сезиране на КАК от заинтересования магистрат или административния му ръководител; 2. откриване на процедурата от КАК и възлагане на компетентната Постоянна атестационна комисия извършване на проверка на дейността на атестирания; 3. изискване и събиране от ПАК на данни и информация от органа на съдебната власт, в който работи атестирания (допълнително забавяне при подготовката на тези материали неизменно се наблюдава в случаите на работа на атестирания в различни прокуратури през проверявания период); 4. запознаване на атестирания с данните и евентуално възразяване от негова страна, корекция на данните; 5. анализиране и оценяване на материалите от ПАК; запознаване на атестирания с оценката на ПАК и евентуално възразяване от негова страна, становище на ПАК по възражението; 6. изпращане на КАК на атестационната преписка и извършване на цялостна проверка от КАК на комплексната оценка от атестацията, предложена от ПАК; 7. изпращане за запознаване на атестирания на крайната комплексна оценка и евентуално подаване на възражение от негова страна, разглеждане на възражението от КАК и изразяване на становище по него, изслушване на атестирания от Прокурорска колегия при подадено възражение; 8. провеждане на атестиране и приемане на комплексна оценка от Прокурорската колегия.

При така описания процес, допълнително забавяне е възможно и обикновено се наблюдава при едновременно провеждане на голям брой атестации (напр. при участие в конкурсни процедури). На първо място, забавянето може да започне още от органите на съдебна власт, подготвящи

данните и информацията за работата едновременно на няколко атестирани магистрати; На второ място е забавянето от постоянните атестационни комисии, които следва да извършат запознаване, анализиране и оценяване на значителен обем от информация за голям брой атестирани магистрати. Също така, следва да се има предвид, че правомощие и задължение на КАК е да разгледа атестациите на всички прокурори и следователи от цялата страна, дори в случаите, когато същите са изготвени от ПАК.

И на последно място, при обжалване на комплексната оценка пред ВАС срокът за приключване на атестационното производство с влязло в сила решение на кадровия орган може да достигне 1 година или дори повече.

Същевременно, с текста на чл. 318, ал. 1 се въвежда допълнително условие за допустимост при участие в конкурс, а именно наличието на актуална атестация, но при обективна невъзможност за спазване на посочения по-горе 3-месечен срок за приключване на атестирането, кандидатите с неприключили атестационни процедури ще бъдат оцетени, като се препятства участието им в конкурсната процедура, а оттук и кариерното им развитие.

Предложението в чл. 319, ал. 2 конкурсната комисия да поставя оценка на атестационните оценки с диапазон „между ... и ...“ ще бъде предпоставка за значително увеличаване на случаите, в които атестираните магистрати ще изчерпват целия разписан в закона ред за оспорване на атестационната оценка (първо възразяване пред кадровия орган, а впоследствие и обжалване пред съда), дори когато поставената оценка е най-високата по степен „много добра“, но не с максимален цифров израз (определен въз основа на установените фактически данни). Посоченото неизбежно ще доведе до удължаване на периода за приключване на атестационните процедури.

По-удачен би бил вариант, в който се поставя конкретно определена оценка на атестационната оценка – например оценка 10 при много добра атестационна оценка, оценка 9 при добра атестационна оценка, оценка 8 при задоволителна атестационна оценка.

Предлагаме и конкретни корекции в текстовете на проекта: в чл. 318, ал. 2 текстът „атестацията направена за период не повече от 5 години от датата на обявяване на конкурса“ да се замени с текста „тази, от чиято крайна дата на определения атестационен период са изминали по-малко от 5 години към датата на обявяване на конкурса в Държавен вестник“ Предложената промяна прецизира текста на чл. 318, ал. 2, посочващ коя

атестация следва да се счита за актуална. От края на определения атестационен период до провеждане на атестиране с решение на кадровия орган изминава период от време и релевантна за актуалността на атестацията е крайната дата на атестационния период, а не тази, на която се приема решението за провеждане на атестиране.

Ако се презумира, че меродавен момент за откриване на процедурата по атестиране е този на подаване на предложението по чл. 294, ал. 3, то между чл. 294, ал. 3 (предложение за атестиране може да се направи не по-рано от 6 месеца и не по-късно от 4 месеца преди изтичане на 5-годишния срок) и чл. 288, ал. 1, т. 2, буква „б“, подбуква „аа“ (периодично атестиране при участие в конкурс се провежда, когато от последното атестиране са изминали пет години), се явява противоречие от гледна точка на продължителността на периода на атестиране.

На практика, приложението на чл. 294, ал. 3 ще доведе до провеждане на атестиране с атестационен период, който няма да обхваща 5 пълни години, а ще бъде по-кратък (между 4 години и 6 месеца и 4 години и 8 месеца). Подобен законодателен подход не е новост и се наблюдава в редакцията на чл. 202, ал. 3 от ЗСВ (ДВ бр. 1 от 2011 г.) – „Комисията по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи започва периодичното атестиране не по-късно от 6 месеца преди изтичането на четиригодишния срок“.

Доколкото разпоредбата на чл. 294, ал. 3 обхваща само случаите по чл. 288, ал. 1, т. 2, буква „б“, предложение първо от ЗСВ (когато от последното атестиране са изминали 5 години), но остава неуредена хипотезата на предложение второ – когато атестиране не е извършвано, се предлага следното допълнение: „Чл. 294 (3) Предложението за атестиране в случаите по чл. 288, ал. 1, т. 2, буква „б“, подбуква „аа“, предложение първо, може да се направи не по-рано от 6 месеца и не по-късно от 4 месеца преди изтичане на 5-годишния срок. В случаите на чл. 288, ал. 1, т. 2, буква „б“, подбуква „аа“, предложение второ предложението се прави не по-рано от 6 месеца и не по-късно от 4 месеца преди датата за обявяване на съответния конкурс, съгласно чл. 315.“

Налице е известна непълнота и в текста на чл. 288, ал. 1, т. 2, буква „б“, относно това за какъв период следва да се извърши атестирането и за начина на определяне на началната и крайната дата на този период: в случаите когато са изминали повече от 5 години от последното атестиране, както и когато атестиране не е извършвано. Презумира се, че в първата хипотеза атестационният период ще обхване 5 пълни години, във втората

хипотеза – като начало на атестационния период ще се отчита назначаването на магистрата на съответната длъжност, а при двете хипотези подходящ край на атестационния период би била датата на депозиране на предложението за откриване на процедурата. Ако тези въпроси не намерят отражение в закона, следва да бъдат регламентирани в Наредбата за атестиране по чл. 301.

Предлагаме и следните допълнения на текстовете от проекта: допълване на чл. 288, ал. 3 с второ изречение, както следва: “Докладът се взима предвид при атестирането за придобиване статут на несменяемост.” и разпоредбата придобива следното съдържание: допълване на чл. 435, ал. 2, като след думите „встъпването в длъжност“ се добавя текстът „който изготвя доклад за работата им. Докладът се взема предвид при атестирането за придобиване статут на несменяемост.“; в чл. 289, ал. 1, изр. 2 след думите „по чл. 288, ал. 1, т. 2, б. „б“ да се добави „предложение второ“; Преномериране в чл. 288, като текстът на ал. 1 се раздели в ал. 1 и ал. 2 (ал. 2 и ал. 3 стават ал. 3 и ал. 4) Целта на предложената промяна е да улесни посочването на правното основание при провеждане на конкретен вид атестиране, като се избегне натрупването в изписването на чл., ал., т., буква, подбуква.

Във връзка с дисциплинарната дейност на ВСС и ВПС, отделно внимание следва да се обърне на това, че нарушенията на етичните кодекси са изведени като самостоятелно дисциплинарно нарушение. В действащия ЗСВ е уредено правомощието на съответната колегия на ВСС за приемане на Кодекс за етично поведение на българските прокурори и следователи, съответно Кодекс за етично поведение на българските съдии. Това правомощие на колегиите на ВСС е в съответствие с разграничената им компетентност в чл.130а от КРБ, а необходимостта от два кодекса е обоснована от различния професионален статут на съдиите и прокурорите и следователите, както и от различните им служебни задължения.

В тази връзка, с измененията в ЗСВ (обн. в ДВ, бр. 84 от 2023 г.) е изменена и разпоредбата на чл. 307, ал. 3, т. 3 ЗСВ, като е предвидено, че дисциплинарно нарушение е действие или бездействие, включително нарушаване на Кодекс за етично поведение на българските съдии, съответно Кодекс за етично поведение на българските прокурори и следователи, което накърнява престижа на съдебната власт.

Съгласно мотивите на ЗИД на ЗСВ от 2023 г. не всяко нарушение на етичните правила представлява „действия, които накърняват престижа на съдебната власт“. Изрично е посочено, че в хипотезата на „действия, които

накърняват престижа на съдебната власт“ винаги има елемент на публичност, т.е. дисциплинарната постъпка е станала известна в обществото и е рефлектирала негативно върху авторитета на съдебната власт. Обоснован е извод, че нарушенията на етичните правила не е необходимо да съдържат този елемент, за да бъдат квалифицирани като дисциплинарно нарушение.

В новия проект на ЗСВ като самостоятелно дисциплинарно нарушение е изведено нарушаването на Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи, което не е маловажно. Същевременно няма легална дефиниция на маловажен случай, което позволява както разширително, така и стеснително тълкуване на текста. Изначално етичните принципи и правила предполагат в значителна степен субективизъм при преценката за нарушаването им или не, а въвеждането на изискване това нарушение да не маловажно натрупва още неясни моменти. Прави впечатление, че за разлика от действащия ЗСВ, в проекта е предвидена нова глава осма, озаглавена „Клетва. Етични правила за поведение“, като в чл. 196, ал. 1 е дефинирано, че дейността на прокурорите и следователите се осъществява при спазване на изброените етични принципи за поведение: независимост, безпристрастност, справедливост и прозрачност, вежливост и толерантност, почтеност и благоприличие, компетентност и квалифицираност, конфиденциалност. Към момента етичните принципи и правилата за прилагането им са уредени в Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи, докато новият проект предвижда ВПС да приеме КЕПБПС, който да регламентира само правилата за прилагането на принципите, залегнали в ЗСВ. В тази връзка тук е мястото да се отбележи, че към 30.10.2023 г. бяха приети нов КЕПБС и КЕПБПС, по отношение на които Венецианска комисия е излязла с препоръки за нанасяне на конкретни корекции. Законодателят следва да предвиди тези препоръки при приемането на нов ЗСВ. Продължава да фигурира нарушение, регламентирано като действие или бездействие, уронващо престижа на съдебната власт, но и тук не е посочено кои точно действия накърняват престижа на съдебната власт, а това би довело до изключителен субективизъм без предварително ясни критерии за поведението на магистратите, с което пряко се засяга тяхната независимост при вземането на решения съгласно закона и вътрешното им убеждение.

Съществено изменение се предвижда и по отношение на дисциплинарна наказващите органи, тъй като е предложено единствено

Висшият съдебен съвет, съответно Висшият прокурорски съвет да бъдат компетентни да провеждат дисциплинарни производства и да налагат дисциплинарни наказания, в т.ч. и най – лекото дисциплинарно наказание „забележка”. По този начин отпада правомощието на съответния административен ръководител за налагане на дисциплинарно наказание. С действащата към момента нормативна уредба, при наложено от административния ръководител със заповед дисциплинарно наказание „забележка”, производството все още не се счита за приключило. Предвиден е сложен фактически състав, чието завършване предполага още един допълнителен елемент – произнасяне от съответната колегия на ВСС.

Промяната е мотивирана със съображения, свързани с професионални, а понякога и лични обвързаности в различни органи на съдебната власт. Дисциплинарното производство рефлектира по особено неблагоприятен начин в сферата на привлеченото към отговорност лице, затова и стеснителното тълкуване на нормите, образуващи съвкупността от правния му режим, се явява по-подходящ способ за изясняване на съдържанието им. С предложената промяна дисциплинарното производство ще се провежда по еднакъв ред и основания по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, административните ръководители, заместниците на административните ръководители.

В законопроекта е намерила отражение и формата на предложението за образуване на дисциплинарно производство. Текстовете с аналогично съдържание се съдържат в чл. 8, 9 и 10 от Вътрешните правила за дисциплинарната дейност на Прокурорската колегия на ВСС, приети с решение по протокол № 43/08.12.2021 г. на ПК на ВСС.

Предвидено е изрично задължение за всеки от органите или лицата, в чието правомощие е да прави предложение за образуване на дисциплинарно производство и който е узнал за евентуални данни за дисциплинарно нарушение, но не е предизвикал образуване на дисциплинарно производство, да уведоми останалите оправомощени субекти. Видно от мотивите на внесения законопроект при досегашната нормативна уредба съществува възможност, при която един от оправомощените органи и/или лица да прецени, че не са налице основания за ангажиране на дисциплинарната отговорност на съответния магистрат, а останалите оправомощени субекти дори и да не знаят за наличието на такива факти и обстоятелства и съответно да направят собствена преценка дали да упражнят правомощията си.

Във връзка с обжалването на актовете на двата съвета е предвидено жалбите срещу решенията на Висшия съдебен съвет, съответно на Висшия прокурорски съвет в конкурсните процедури за младши съдии, младши прокурори и младши следователи, за първоначално назначаване в органите на съдебната власт и за повишаване в длъжност и за преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт да се разглеждат от състав, който включва трима съдии от Върховния касационен съд и двама съдии от Върховния административен съд. Същият ред е предвиден и за жалбите срещу произведени избори за членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет от съдебната квота и тези, с които се обжалват наложени дисциплинарни наказания. Жалбите срещу решения, постановени в дисциплинарни производства е предвидено също да се разглеждат от смесен състав – 2 съдии от ВКС и 1 съдия от ВАС, а решението на този състав подлежи на касационно обжалване пред състав от 3 съдии от ВКС и 2 от ВАС. Смесените петчленни състави от съдии от ВКС и ВАС по спорове относно конкурси и дисциплинарни производства, могат да бъдат определени като специализирани правораздавателни структури, създадени от законодателя за постигането на определена специфична цел и с ясно разписани правомощия. Неизяснен обаче е въпросът по кой процесуален ред ще се провеждат различните производства и доколко тези норми не са противоконституционни, тъй като според практиката на Конституционния съд, Висшият съдебен съвет е административен орган и като такъв издава административни актове, които подлежат на обжалване пред ВАС. С решение по к.д.№ 34/1998 г. на КС, вече е прието, че Конституцията не допуска създаването на смесен състав от две висши съдебни институции.

Сериозни притеснения имаме и по отношение на разписаните норми в Раздел II от проекта на новия ЗСВ озаглавен „Избор на членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет от съдиите, прокурорите и следователите“. Съгласно чл. 41, ал.1, т. 22, дистанционното електронно гласуване се осъществява с помощта на система за дистанционно електронно гласуване. Системата трябва да:22. е с публично достъпен изходен код“. Считаме, че този текст трябва да отпадне, тъй като използването на публично достъпен изходен код повишава риска от гледна точка на сигурността, при пропуск в одитирането на системата. Същевременно в т.21 е включено изискване системата да бъде одитирана преди всеки избор, като резултатите от одита се публикуват на интернет страницата на Висшия съдебен съвет, съответно

на Висшия прокурорски съвет, което осигурява публичността на изборния процес.

На следващо място, съгласно чл. 41, ал. 4 от проекта на ЗСВ, изходният код на системата се публикува в хранилището по чл. 7в, ал. 2, т. 23 от Закона за електронното управление. При липса на публикуван актуален изходен код, резултатът от избора е недействителен. Относно тази разпоредба законодателят не е предвидил, че единствено органите от структурата на изпълнителната власт попадат в субективния обхват на Закона за електронното управление (ЗЕУ), от което за тях произлизат съответните права и задължения. Предвид прокламирания в чл. 8 от Конституцията на Република България принцип за разделение на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, ВСС и ВПС не попадат в обхвата на ЗЕУ, тъй като това би ги поставило в зависимост от изпълнителната власт, доколкото Министърът на електронното управление има нормативно уредени правомощия за осъществяване на контролна дейност и налагане на административни наказания по ЗЕУ. С оглед тези мотиви следва да отпаднат и чл.564, ал. 2 и ал.3, като Висшият съдебен съвет, съответно Висшият прокурорски съвет, съгласувано с министъра на правосъдието и министъра на електронното управление съвместно установят реда за съгласуване.

Забележка имаме и по отношения текста на чл. 563, ал 3, съгласно който „Актовете и изявленията по ал. 1 се подписват с квалифициран електронен подпис по смисъла на Регламент (ЕС) № 910/2014. Квалифицираните електронни подписи на съдиите, прокурорите, следователите и съдебните служители съдържат уникален служебен идентификатор, различен от единния им граждански номер и номера им на документ за самоличност. Член 37, ал. 2 от Закона за електронното управление се прилага съответно.“ Към момента не съществуват уникални служебни идентификатори за магистратите и съдебните служители. В същото време голяма част от тях вече разполагат с издадени квалифицирани електронни подписи. Приемането на този текст ще доведе до необходимост от съответните финансови и организационни мерки (подмяна на всички издадени подписи, регламентиране на уникални служебни идентификатори за магистратите и съдебните служители), за което липсва финансова обосновка.

Без да са изчерпателно изброени, не могат да се подминат някои нови моменти в проекта на ЗСВ, които поставят в дискриминационно положение прокурорите и следователите спрямо съдиите. На първо място е споменатият по – горе различен подход по отношение на членовете на ВПС, които се избират от Народното събрание – те не могат да бъдат прокурори и следователи, за разлика от съдиите, които могат да бъдат предлагани от НС за членове както на ВСС, така и на ВПС. Пример за дискриминационно отношение е и институтът на командироването, на

който проектът посвещава цялата глава 13. Проектът предвижда, че съдия може да бъде командирован в друг орган на съдебната власт при необходимост за не повече от общо 12 месеца с предварителното му писмено съгласие, докато срокът за командироване на прокурори и следователи не може да бъде по – дълъг от 6 месеца в рамките на една година, независимо от обстоятелството, че едно наказателно производство е значително по – дълго времево, а целта на командироването е да осигури нормалното функциониране на един орган на съдебната власт до кадровото му обезпечаване. Такъв срок няма да доведе до необходимото подобряване на работата, а може да се стигне дори до забавяне на наказателни производства, тъй като с приключването на командироването на единия прокурор ще се наложи друг да се запознава с материалите по делото и да предприема законово предвидени действия. Няма мотиви за това законодателно решение, както и за въведената утежнена процедура за командироване на прокурори и следователи по чл. 334 от проекта на ЗСВ, като за да се осъществи командироването е необходимо и становище на Комисията по атестирането и конкурсите към ВПС.

Наред с всичко дотук трябва да се отбележи и това, че за главен съдебен инспектор занапред се предлага да може да се избира само съдия, но не и прокурор или следовател.

Относно статута на съдебните служители, проектът на ЗСВ повтаря действащите разпоредби, без да отчита необходимостта от каквито и да било промени. Както по отношение на магистратите, така и по отношение на съдебните служителят, законодателят не предвижда социални придобивки като например ваучери за храна, здравно осигуряване и др. Продължаваме да считаме за излишно подаването на декларации за имущество и конфликт на интереси от служителите, доколкото целта на Закона за противодействия на корупцията е проверка на имуществото на лица, заемачи публични длъжности, каквито съдебните служители не са. По отношение на съдебните служители законодателят не е отчел и факта, че ВСС е бенефициент по проект „Подобряване на процедурите по атестация и формиране на възнагражденията на съдебните служители в Република България“ по административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с рег. № BG05SFOP001-3.007-0002-C01 от 01.06.2021 г. , финансиран от Оперативна програма „Добро управление“. За атестиране на служителите е разработен специален софтуер със следните модули: Инициализиране на системата; Организационни структури на органите на съдебната власт; Електронни досиета на съдебни служители; Вход и Автентикация; Електронно атестиране; Справки; Системен журнал. В личното електронно досие системата поддържа персонална минимална информация за служителите съгласно предвиденото в Техническата спецификация и Системния проект. Чрез функционалностите на системата се извършва поддържане на

организационните структури на органите на съдебната власт и електронно досие на съдебен служител, планиране на дейността от оценявания служител и неговия пряк ръководител, организиране и провеждане на среща в периода на изпълнение на длъжността/междинна среща и отразяване на резултатите от нея, поставяне на оценка/крайна оценка на изпълнението на длъжността, извършване на справки, осъществяване на работата на атестационните комисии. Считаме, че законодателят следва да предвиди ползването на този продукт при атестиране на съдибните служители.

В заключение Комисията счита, че предвид всичко изложено по – горе, проектът на нов ЗСВ цели да постигне изпразване от съдържание на нормата на чл. 117, ал. 2, изр. второ, съгласно която „Прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт“, като прокарва ясна линия на разграничаване между съдиите от една страна и прокурорите и следователите от друга. Направен е опит да се омаловажи ролята на прокуратурата чрез заложеното неравно третиране на съдиите и прокурорите и следователите, включително и чрез преструктуриране на прокуратурата по начин, който не съответства на структурата на съдилищата, установена в Конституцията. Закриването на Върховната касационна прокуратура и на Върховната административна прокуратура и създаването на една Върховна прокуратура (ВП) представлява значително преструктуриране на прокуратурата, неотговарящо по вид на върховните структури на съда. Това е преструктуриране, което може да бъде извършено единствено от Велико народно събрание. Създават се и предпоставки за ограничаване на правозащитната функция на прокуратурата само до един от способите - наказателния. Законодателят се намесва във вътрешно – организационната структура на Върховната прокуратура като указва какви направления следва да се създадат в двата отдела на ВП без да се отчита спецификата на нейната дейност.

В новия проект на ЗСВ се наблюдава един процес на извеждане на прокуратурата някак встрани от съдебната система и се прави опит да се политизира до абсолютния максимум съдебната власт, като политиците си осигурят собствен прокурорски съвет. Неприемливият начин на сформирание на състава на ВПС ще доведе до това изборът на Главен прокурор да се извършва от народното събрание посредством Висшия прокурорски съвет. За избирането на Главен прокурор е предвиден кворум от точно 7 членове на ВПС, 6 от които се избират от НС.

Промените в Конституцията, както и проектът на Закон за съдебната власт водят до необходимост от допълнителни финансови средства за обезпечаването на дейността на новосъздаденото юридическо лице - Прокурорската колегия, която изпълнява правомощията на Висш

прокурорски съвет, първостепенен разпоредител с бюджет, съответно впоследствие Висшия прокурорски съвет. Новият първостепенен разпоредител с бюджет също така изисква самостоятелни структурни единици в администрацията и разкриване на длъжности, които да обезпечат законово предвидените дейности.