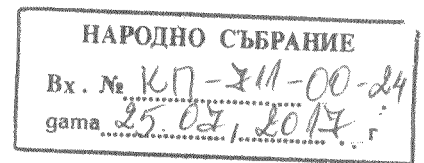


Увх. № 10286

25-07-2017



До Комисията по правни въпроси
към 44-то Народно събрание на
Република България

**Становище по Законопроекта за изменение и допълнение на
Закона за съдебната власт, вх.№ 754-01-35 от 04.07. 2017 г.
от членове на Висшия съдебен съвет**

Уважаеми Народни представители,

Съгласно чл. 30, ал.2, т.13 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), пленумът на Висшият съдебен съвет (ВСС) дава становища на Министерски съвет и на Народното събрание по законопроекти, които се отнасят до съдебната власт. Съответно, в чл.79, ал.5 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, в сила от 02.05.2017 год., е въведено изискването по законопроекти, които се отнасят до съдебната власт, председателят на водещата комисия да изисква становище от Висшия съдебен съвет.

На 04.07.2017 год. група народни представители са внесли ЗИДЗСВ, вх.№ 754-01-35, по който не е искано становище на ВСС, съобразно посочените по-горе актове. На заседанията на пленума на ВСС на 06.07.2017 год., на 14.07.2017 год. и на 20.07.2017 год. темата за изразяване на становище на ВСС по този законопроект не беше разгледана поради липсата на кворум и респ. прекратяване на заседанията.

Отказът да се формира становище по представените изменения и допълнения на ЗСВ със законопроекта, лишава Висшия съдебен съвет от възможността да заяви позиция дали предлаганите изменения са необходими, дали с тях се дава отговор на очакванията и изискванията на магистратурата и на обществото за промени в съдебната власт, съответни на европейските и международни стандарти, които да гарантират нейната независимост, компетентност и справедливост.

Изразяваме отрицателно становище по предлаганите законодателни промени в Закона за съдебната власт, по следните съображения :

§ 1 – чл. 28, ал. 1 ЗСВ:

Предлаганото изменение дава възможност на членовете на Висшия съдебен съвет за избор на длъжността, на която да бъдат възстановени след изтичане на мандата им. Изменението по същество дава възможност да се заобиколи конкурсното начало и представлява привилегия, каквато не е предоставена на останалите магистрати. Създадената такава възможност с последното изменение на чл. 195, ал. 3 ЗСВ не следва да се пренася и към

други правни хипотези, а по-скоро да се обсъди връщане към първоначалната редакция на тази разпоредба. В този контекст, изразеното публично намерение на народни представители да предложат нова редакция на разпоредбата, която ще позволи повишаване с една степен на членовете на Висшия съдебен съвет след изтичане на мандата им, е абсолютно неприемливо и в противоречие с текстовете на закона, които уреждат кариерното израстване на съдиите, прокурорите и следователите. Трябва да се посочи, че на предходно изменение с подобно съдържание беше наложено вето от Президента на Р България с мотиви, които са релевантни и към настоящия момент.

§ 2 – чл. 195, ал. 1 и 2 ЗСВ:

1. Съгласно действащата редакция на чл. 195, ал. 1, т. 3, съдия, прокурор и следовател, докато заема длъжността си, не може да упражнява търговска дейност. Поставеното условие за несъвместимост не е предизвиквало противоречиви тълкувания по прилагането му до настоящия момент. Упражняването на търговска дейност е регламентирано в Търговския закон. Съдебната практика е дала ясен отговор по въпросите, свързани с приложението на чл. 1, ал. 1 и чл. 268 от ТЗ, които уреждат осъществяването на търговска дейност по занятие.

С предлаганото допълнение – „под каквото и да е форма, лично или чрез други лица”, с уточнението под каквото и да е форма и лично не се променя обхвата на забранителната норма, т.е. не е необходима, а с предвиденото „чрез други лица” се поставя въпросът всяка търговска дейност, извършвана от трети лица, които са свързани с магистрата ще го постави ли в условията на несъвместимост. Законът не допуска личното извършване на търговска дейност – със собствени правни и фактически действия или по пълномощно, но предложеният текст разширява допълнително приложното поле на забраната и дава възможност за различни тълкувания и приложения, които могат да поставят в неблагоприятно положение всеки съдия, прокурор и следовател да доказва отрицателни факти, а именно, че не извършва търговска дейност чрез други лица.

2. Действащата разпоредба на чл. 195, ал. 1, т. 3 дава възможност на магистратите да участват в управителните органи на професионални сдружения на съдии, прокурори и следователи или на други юристи. С предлаганото изменение се заличава възможността да участват в управлението на професионални сдружения на други юристи, каквото например е Съюзът на юристите в България. Не е ясно с какви обстоятелства е мотивирано предлаганото изменение. Доводът за гарантиране независимостта на магистратурата не е убедителен, доколкото

Съюзът на юристите в България съществува от 1925 година и участието в дейността му на магистратите не е било повод за поставяне под съмнение тяхната независимост и безпристрастност при упражняване на функционалните им правомощия.

3. Предлаганото изменение в чл. 195, ал. 1, т. 4 ЗСВ, с което се забранява получаване на възнаграждение за научна или преподавателска дейност, ако е финансирана изключително от чужда държава или чуждестранно лице представлява неясна рестрикция, която не е обоснована с конкретни причини и обстоятелства за налагането ѝ в мотивите към законопроекта.

Не е ясно какво се разбира под понятието „чужда държава”, обсъдено в светлината на членството на България в Европейския съюз и други международни организации и съюзи, партньорството с които не е било подлагано под съмнение като източник на негативни влияния върху независимостта на съдебната власт.

Понятието „чуждестранно лице” няма обща правна дефиниция в националното законодателство, такава съществува в различни закони, с оглед регулираните от тях обществени отношения. В Закона за съдебната власт няма легална дефиниция на „чуждестранно лице”, поради което не е ясно за целите на този закон кои са лицата, считани за „чуждестранно лице” и съответно какъв е обхватът на предлаганата забрана.

§ 3 – чл. 217, ал. 2, 3, 4, 5 и 6 ЗСВ:

1. Ограничаване правото на магистратите да участват в различни професионални сдружения не съответства на конституционно гарантираното право на сдружаване и представлява ненужна рестрикция на правото на съдиите, прокурорите и следователите да участват в професионални организации, която ще доведе до изключването им от професионалната комуникация между юристите, без полезен ефект. Независимостта на съдебната власт като конституционен принцип и вътрешната независимост на съдията, прокурора и следователя не могат и не следва да бъдат гарантирани чрез изключване на магистратурата от юридическата общност и ограничаване на правото им на сдружаване, а чрез действащи механизми за отчетност и прозрачност в дейността на професионалните организации.

2. Със създаването на нова ал. 4 се предвижда ограничаване на източниците на финансиране на професионалните организации на съдии, прокурори и следователи само до членски внос, имуществени вноски и дарения от техните членове, като изрично се изключва финансиране или предоставяне на имущество под каквато и да е друга форма.

Предвижданото ограничение на източниците за финансиране на професионалните сдружения е мотивирано с тяхната обществена полза, защото създавало най-силна гаранция за независимост и изолиране от външна намеса. Тази законодателна инициатива не е обусловена от оценка, базирана на данни за негативно въздействие върху независимостта на съдебната власт на различните източници на финансирането на професионалните организации, което я прави необоснована. Подобно ограничение би лишило професионалните организации на съдии, прокурори и следователи от участие в професионални форуми за дискусии, обмяна на опит, разпространение на добри практики с магистрати от други държави.

Предложението не държи сметка за обстоятелството, че независимостта на съдебната власт като основен конституционен принцип, следва да бъде гарантирана за всички съдии, прокурори и следователи при осъществяване на техните функции, а не само за тези, които членуват в професионални организации. Изключването на съдилищата, прокуратурата, следствените органи, както и на Висшия съдебен съвет, на Инспектората към Висшия съдебен съвет, и на Националния институт на правосъдието, от предвижданото ограничение на източниците на финансиране, сочи на въвеждане на различен режим спрямо отделните органи и правни субекти в системата на съдебната власт, и въвежда недопустимо от гледна точка на международните стандарти, двойствено разбиране за гаранциите за независимост.

3. Със създаването на нова ал. 4 на чл. 217 се предлага създаването на Съвет за партньорство. Считаме за ненужно нормативното уреждане на такъв формат на организация. Висшия съдебен съвет в настоящия си състав прие решение, с което създаде Граждански съвет в изпълнение на препоръка по Механизма за сътрудничество и проверка, осъществява от Европейската комисия¹. В Гражданския съвет участват различни организации, които имат отношение към функциите и задачите на органите на съдебна власт и на Висшия съдебен съвет и се обсъждат широк кръг въпроси. Стесняването на състава му само до професионални организации на съдии, прокурори и следователи ще затвори диалога в магистратурата и няма да спомогне за публичност на дебатите по важни въпроси на съдебната власт. Изолирането на Висшия съдебен съвет от различни по своя характер професионални и неправителствени организации ще го лиши от открито и ефективно участие на гражданските и професионални организации при формулирането на стратегиите за реформи в съдебната власт, както и за осигуряване на обективност при техния мониторинг, каквато е целта на настоящия Граждански съвет, дефинирана в приетите

¹ Вж. доклади на ЕК от 2012 г. и 2014 г.

Правила за действие на Гражданския съвет от професионални и неправителствени организации към Висшия съдебен съвет.

Предвиденият членски състав на предлагания Съвет за партньорство – представители на съсловни организации, чиито членски състав е не по-малък от пет процента от съответния брой на съдиите, прокурорите и следователите, както и представители на съдиите, прокурорите и следователите, нечленуващи в такива организации, създава предпоставки за неравнопоставеност на участието на съсловните организации и е дискриминационен. Поставянето на някакъв процент на членовете на професионална организация от общия състав не държи сметка на спецификите на различните органи на съдебната власт и би оставил без представителство една част от магистратите, като същевременно се предвижда магистратите, които не членуват в съсловна организация да излъчат свои представители. За илюстрация – административните съдии са учредили и членуват в Асоциация на българските административни съдии. Административните съдии като численост са общо 278 от 2473 съдии в България и не всички са членове на асоциацията, т.е. хипотезата да не бъдат представени в предлагания Съвет за партньорство би била възможна. На следващо място числеността на една организация не определя непременно нейната ефективност и не може да бъде критерий за допускането/недопускането ѝ до участие в организация, която има за цел да осъществява диалог по всички въпроси, свързани с професионалните интереси на съдиите, прокурорите и следователите, както е визирано в предлаганата нова алинея 5 на чл. 217.

Спорно е доколко е удачно да се регламентира с подзаконов нормативен акт дейността на едно неформално сдружение, още повече възприетият към настоящия момент подход на приемането на правила на организацията от нейните членове гарантира равнопоставеност на всички участници, ангажирането им с дейността на Гражданския съвет и възможност за своевременна реакция при необходимост от промяна в правилата, съответно е показал своята ефективност в практиката.

§ 4 – чл. 230, ал. 1 ЗСВ:

Съгласно действаща редакция на чл. 230, ал. 1 ЗСВ, в случаите по чл. 132 от Конституцията на Република България, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем, съответната колегия на Висшия съдебен съвет временно го отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство. Срокът на временното отстраняване от длъжност в досъдебното производство не може да надвишава срока по чл. 234, ал. 8 от Наказателно-процесуалния кодекс. За периода на временното отстраняване от длъжност на съдията, прокурора и следователя се заплаща възнаграждение в размер на минималната заплата.

С предлаганото изменение се предвижда във всички случаи, когато магистрат е привлечен като обвиняем за тежко умишлено престъпление от общ характер да се отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство. Не е предвидена каквато и да била процедура за приложение на мярката, не се дава право на защита на съответния магистрат и липсва възможност да се поиска преразглеждане на мярката при промяна в обстоятелствата, извън хипотезата на чл. 230, ал. 3 ЗСВ. По същество – актът на постановлението за привличане като обвиняем, което не подлежи на инстанционен и съдебен контрол, е достатъчен магистратът да се отстрани от длъжност до приключване на наказателното производство.

До изменението на Закона за съдебната власт, обн. ДВ, бр. 62/2016 г., извън хипотезата на привличане като обвиняем в случаите по чл. 132 от Конституцията, Висшият съдебен съвет разполагаше с правото да се самосезира и да преценява във всеки отделен случай необходимостта от отстраняване на магистрат от длъжност.

Според обсъжданото изменение, Висшият съдебен съвет няма да има възможност за преценка на необходимостта от отстраняване на магистратите.

Предлаганата нова редакция ще създаде възможност да се отстраняват магистрати за неопределен период от време, доколкото такъв срок и възможност да поискат възстановяване на длъжност са предвидени само за досъдебната фаза, без да имат право да искат преразглеждане на решението на Висшия съдебен съвет и ще бъдат лишени от право да упражняват дейността си до приключване на наказателното производство.

Прочитът на предлаганата нова редакция на чл. 230, ал. 1 ЗСВ в светлината на чл. 129, ал. 3, т. 3 от Конституцията показва, че магистрат може да бъде отстранен от длъжност при привличането му като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер до приключване на наказателното производство, като единствената конституционна и законова възможност да бъде освободен от длъжност след приключването му е само при наложено наказание лишаване от свобода. Всяка друга хипотеза означава, че при приключване на наказателното производство той следва да бъде възстановен на длъжността си и да продължи да изпълнява задълженията си. Това правно положение поставя въпроса за съразмерността на безусловното приложение на мярката „временно отстраняване от длъжност“².

Поради това, предлаганата промяна, като лишава кадровия орган от правото на преценка за прилагане на мярката „отстраняване от длъжност“, не предвижда никакво право на защита на магистрата и възможност да поиска преразглеждане на мярката, създава условия за дисбаланс на

² Трябва да се отбележи и възможността за ангажиране на дисциплинарната отговорност, но това е различна процедура, която се провежда по предвидените в закона ред и основания.

правата на съдиите, прокурорите и следователите и обществения интерес от отчетност, почтеност и доверие към магистратите при упражняване на правосъдната дейност.

§ 5 – чл. 358б ЗСВ:

Предлаганото изменение в разпоредбата създава аналогичен режим за организациите на съдебните служители, поради което изложените по-горе съображения за съсловните организации на съдиите, прокурорите и следователите са относими към същото.

§ 6 – Предвижда се създаването на преходна разпоредба, съгласно която в 30-дневен срок от влизане в сила на този закон всички лица, посочени в чл. 195а, ал. 1, изр. 1 подават декларация по този текст пред съответната колегия на Висшия съдебен съвет.

С предлаганото изменение магистратите следва да декларират освен членство в различни организации и сдружения, визирани в чл. 195а, ал. 1 и членството си в съсловни организации, като съгласно действащата разпоредба на чл. 195а, ал. 2 това членство се отразява в централния публичен регистър, воден от съответната колегия.

Считаме че от обхвата на разпоредбата на чл. 195а, ал. 1 следва да бъдат изключени професионалните организации. В тази връзка, споделяме изцяло изразеното становище от Европейската асоциация на съдиите, че „включването на задължение за деклариране на членство в професионални организации не преследва легитимна цел, подкопава правото на сдружаване и влиза в разрез със заявената политика (на София) за укрепване, а не уязвяване, на сдруженията на съдии. Изискването за деклариране на такова членство пред Висшия съдебен съвет — органът, който прима решения по всички въпроси, свързани с кадровото развитие на съдиите³, има сковаващо действие и възпира упражняването на правото на свободно сдружаване.“ Следва да се отбележи, че подобно законово изискване не съществува към друга професионална организация в страната. Членството в съсловна организация няма отношение към упражняването на професионалните правомощия от магистратите и е недопустимо да бъде определящо или да влияе по някакъв начин на кадровия орган при вземане на решения за кариерното положение на магистратите или да бъде повод да се формират положителни, респ. отрицателни нагласи в обществото към съдиите, прокурорите и следователите по този признак.

³ Отнася се и към прокурорите и следователите.

Предвид изложеното, считаме че предлаганите промени в Закона за съдебната власт няма да постигнат заявения в мотивите към законопроекта положителен ефект за магистратурата, напротив – ще доведат до неприемливо и небалансирано ограничаване на правата на съдиите, прокурорите и следователите, без да създадат предпоставки за повишаване доверието на обществото към съдебната власт.

Членове на Висшия съдебен съвет:

Юлия Ковачева
Снежана Найденова
Катя Вазва
Анна Конева
Катя Камачева
Таня Лазарева