

СТАНОВИЩЕ

на членове на Висшия съдебен съвет
относно предложение вх.№954-04-161/04.10.2019г. и
предложение вх.№954-04-162/04.10.2019г.
за изменение и и допълнение на приетия на първо гласуване на
27.09.2019г. законопроект на Закона за съдебната власт №902-01-49,
внесен от Министерски съвет на 20.09.2019г.

Уважаеми народни представители,

Позволете ни в качеството си на членове на Висшия съдебен съвет да изразим становище по отношение на предложения за изменение и допълнение на внесения на 20.09.2019г. законопроект на Закона за съдебната власт, касаещи статута на членовете на съвета и по-специално възможността при изтичане на мандата или предсрочното му прекратяване на основание чл.130, ал.8, т.1 КРБ, членовете на ВСС да бъдат възстановени на длъжност в органите на съдебната власт с една степен по-висока от заеманата преди избор, както и по отношение на предложението за изменение на чл.224 ЗСВ и чл.225 ЗСВ, касаещо правото на обезщетение при последващо освобождаване в размер на разликата между размера на полученото обезщетение и размера на обезщетението, определено към датата на последващото освобождаване.

1. Възможността за възстановяване в органите на съдебна власт с една степен по-висока от заеманата преди избора следва да се анализира в контекста на няколко обстоятелства:

1.1. В по-голямата част от държавите-членки на Европейския съюз членовете на съдебните съвети запазват качеството си на магистрати. В конституционният модел на българския съдебен съвет членовете не упражняват професията си на съдия, прокурор или следовател през целия петгодишен мандат на органа, което реално препятства всякаква възможност за кариерно развитие през дълъг период от време и на практика демотивира колеги с високи професионални качества да участват в управлението на съдебната система. Същата релация е относима и по отношение на по-младите колеги, които по дефиниция имат енергията и силите за извършване на реформи. За да се гарантира хипотезата, в която за членове на съвета ще кандидатстват не само магистрати от върховните нива, които нямат интерес от кариерно развитие, а също и колеги с

доказани професионални качества, включително и от по-ниските нива, е необходим механизъм за компенсиране на този немалък професионален застои в кариерното развитие на членовете на съвета.

1.2. Въпросът за кариерната компенсация следва да се разглежда задължително в контекста на съдебната реформа, която ВСС е длъжен да осъществява. Няма радушно приемани реформи и поначало те винаги са непопулярни в средите, които са засегнати. Най-актуалната в момента е свързана с оптимизацията на съдилищата и прокуратурите предвид драстичната разлика в натовареността между отделните органи на съдебна власт. Въпросът е изключително дискуссионен и неминуемо поляризиращ, което вероятно е причината предходните състави на ВСС да не предприемат радикални стъпки. Всъщност, и към този момент съдийската колегия на ВСС не е стигнала до приемлив за мнозинството вариант за оптимизация на съдебната карта, която несъмнено включва закриване на съдилища. Окръпняването на редица районни прокуратури, макар и да се осъществява по единодушно приет от прокурорската колегия план, също предизвиква силно напрежение сред колегите в реформираните органи.

Дори и да се абстрахираме от структурните реформи, факт е, че и обичайните за един кадрови орган решения, свързани с преместването на съдии от по-малко натоварени в по-високо натоварени съдилища предизвикват сериозни брожения сред колегите-отправят се декларации, гневни писма както от административните ръководители, така и от останалите съдии в засегнатите съдилища.

Нееднозначни реакции се наблюдават и по отношение на останалите решения на ВСС, тъй като те винаги засягат по един или друг начин интересите на магистратите. Това не са само решенията по повод провежданите конкурси, атестиранията, дисциплинарните производства, но и решенията по бюджетните и имуществените въпроси- за размера на заплатите, за материално-битовите условия на труд и др., въобще, всички въпроси на администрация и управление, които винаги са непопулярни сред малка или по-голяма част от българските магистрати.

В рамките на един мандат на ВСС всеки магистрат подлежи на атестация. Малка част от магистратите получават максимална атестационна оценка и в много случаи има възражения, както формални, така и неформални.

Дори изборът на административни ръководители, който съответната колегия осъществява непрекъснато, води до нееднозначни реакции -една част от магистратите са съгласни, друга част – не.

Няма да е пресилено ако се каже, че всички тези непопулярни решения водят не просто до възможност, а до категорично общо негативно отношение към членовете на съвета, което се отразява в кариерното им развитие след края на мандата и за това могат да се посочат и конкретни примери.

Негативизмът, който се формира към членовете на съвета, несъмнено е призмата, през който следва да разглежда въпроса за кариерната компенсация, като се държи сметка за съществуващата особеност в българската съдебна система, свързана с конкурсите за повишаване в длъжност, които са най-важният аспект в професионално отношение за всеки един магистрат предвид съществуването на редица ограничения, намерили израз в законово установения принцип за несъвместимост- магистратите не могат да бъдат народни представители, кметове, общински съветници, да заемат длъжности в държавни и общински органи, в институции на ЕС, да упражняват търговска дейност, да получават възнаграждения по договори с трети лица, да членуват в партии и да извършват политическа дейност и др..

Независимо, че избраният евро-модел на българския ВСС е предоставил на този орган правомощията по кариерните въпроси, оценяването на магистратите във всеки конкурс се осъществява от конкурсни комисии от действащи магистрати и на практика решението на тези комисии предопределя и решението на съответната колегия на ВСС за това кои магистрати да бъдат повишени .

Оценките на конкурсната комисия не подлежат на преразглеждане нито от съответната колегия на ВСС, нито от съда. На практика, повишаването в длъжност се извършва от конкурсната комисия. Но тези конкурси не са анонимни, тоест, не съществуват никакви гаранции по отношение на обективността и в случаите, когато липсват формални основания за отвод поради липса на безпристрастност. Няма механизъм за изключване на субективното отношение когато то е свързано не с оглед качествата на кандидата, а с обстоятелства, свързани с неговата дейност като член на ВСС. В тази връзка следва да се споменат изводите от проведеното критично изследване на съдебните съвети в Централна и Източна Европа – „Глобални решения-регионални проблеми“ на Михал Бобак /генерален адвокат в Съда на ЕС/ и Давид Кошар /преподавател в Юридическия факултет на Масариковия университет/, анализиращо резултатите от функционирането на съдебните съвети, създадени под влияние на европейските институции в последните 20 години или още ефекта на т.нар. евро-модел на съдебен съвет. В това изследване недвусмислено се сочи, че този евро-модел е осигурил независимост на съдиите от външни влияния, но „обръща малко внимание на *неправомерния натиск върху отделни съдии, упражняван от висши съдии и председатели на съдилища...Евро-моделът предоставя възможности на една малка група от съдии, които от своя страна могат да облагодетелстват своите съюзници и да формират съдебната власт в съответствие със своите виждания. Те могат дори да използват своята новонадрупана власт за уреждане на конфликти с конкурентите, критиците или опонентите си в рамките на съдебната власт.*“.

Авторите на изследването заключават, че институционалната, „микро“ независимост на всеки отделен съдия в държавите от ЦИЕ може да се гарантира само чрез открит, прозрачен и конкурентен достъп до съдийските длъжности, но за съжаление в посткомунистически държави въвеждането на евро-модела е имал обратен ефект- налице е „корпоративност, самозатваряне /капсулиране/, а дори и фаворизиране и непотизъм при подбора на съдии, ако се извършва единствено от самите съдии“.

В обобщение на изложеното считаме, че настоящата законова рамка на кариерно развитие на магистратите, от една страна, и задължението на членовете на съдебния съвет да осъществяват реформи в съдебната власт, от друга страна, са взаимно изключващи се фактори, които в крайна сметка водят до опасност от пълен конформизъм и липса на проактивност за осъществяване на важните задачи пред най-висшия административен орган в съдебната власт.

1.3. На следващо място бихме искали да обърнем внимание върху друг аспект на въпроса за правата и преимуществата на членовете на съвета. По сега действащата уредба мандатът на избран член може да бъде прекратяван предсрочно при дисциплинарно освобождаване по чл.308 ал.3 ЗСВ, трайна фактическа невъзможност за упражняване на длъжността повече от 1 година, и влязъл в сила акт за извършено престъпление. Съгласно разпоредбата на чл.308, ал.3 ЗСВ, дисциплинарно наказание дисциплинарно освобождаване от длъжност се налага за: 1. системно неизпълнение или друго тежко нарушение на служебните задължения, и 2. действия, които накърняват престижа на съдебната власт. Първата хипотеза визира всички драстични нарушения на служебните задължения, което дефинитивно изключва качествената оценка на осъществяването на правата, които имат членовете на съвета и води до привидност и неефективност на заложения в чл.27 ал.6 ЗСВ механизъм за предсрочно прекратяване на мандата на избраните членове на ВСС. Липсва каквато и да е възможност за предсрочно прекратяване в хипотезата, в която член на съвета не проявява активност за изпълнение на заложенията идеи за реформи в концепцията, с която е избран на този пост, включително когато на практика препятства чрез деконструктивно поведение опитите на останалите членове да бъдат проактивни. Всъщност, не съществува по-голям кариерен бонус от това да си член на съвета, ако единствените усилия, които полагаш в работата си, се изразяват единствено в това да участваш дори и не редовно в заседанията на пленума, колегиите и комисиите, а през останалото време не работиш за постигане на целите на реформата. В този аспект категорично не съществува начин да се реализира възможността на магистратите или

народните представители да поискат предсрочно прекратяване на мандата при поведение на член на съвета, което е разрез с прокламираните обещания на кандидатите за изборни членове в процедурата им по избор. За магистратите и за обществото е важно как именно всеки един от нас изпълнява обещанията си и дали неговото поведение е проактивно, което е условие и за успех на самия съвет. Затова считаме, че първата стъпка, която се прави с предложение вх.№954-04-161/04.10.2019г. за изменение и допълнение на приетия на първо гласуване на 27.09.2019г. законопроект на Закона за съдебната власт, е адекватна и компенсира недостатъците на модела на постоянно действащ ВСС, но би било добре следващата стъпка да бъде свързана именно с реализиране на по-висока отговорност за действащите изборни членове.

2. По отношение на предложението за изменение на чл.224 ЗСВ и чл.225 ЗСВ, касаещо правото на обезщетение при последващо освобождаване в размер на разликата между размера на полученото обезщетение и размера на обезщетението, определено към датата на последващото освобождаване, моля да имате предвид следното наше становище:

С предложените изменения се преодолява заложеното вътрешно противоречие, доколкото разпоредбата на чл. 225 ал.1 от ЗСВ си служи с понятието „еднократност“ на обезщетението, а в алинея четвърта на същия член законодателят е развил хипотеза за изплащане на обезщетение при последващо освобождаване, допускаща изплащане на ново обезщетение при последващо освобождаване. Предложената редакция на нормата запазва досегашната горна граница като цели прецизиране механизма на изчисляване на обезщетението и позволява да се унифицира начинът на определянето му при освобождаване от длъжност на правоимащите лица. С оглед различната практика при определяне на обезщетенията по чл. 225 от ЗСВ, прилагана в отделните органи на съдебната власт, ВСС следва да разполага с правомощие по уеднаквяването ѝ, съобразно изискванията на закона.

С уважение:

Даниела Марчева -

Евгени Луков

Даниела Малева

Гергана Мурджева

Георги Кузманов

ИЗНИН Ламанов

Йордан Стоев

Ивлина Аветянова

Диана Раидева

Славомир Божилов

Мариана Саткьанова

Борн Матковичев