

Идейна концепция за изменение на Закона за съдебната власт

Одобрена от:

Общото събрание на Съюза на съдиите в България, проведено на 27-28.01.2012 г.

Подкрепена от:

Асоциация за европейска интеграция и права на човека

Български адвокати за правата на човека

Български институт за правни инициативи

Български хелзинкски комитет

Институт за развитие на публичната среда

Мрежа за гражданско наблюдение на съда и Център на НПО в Разград

Програма достъп до информация

РискМонитор

Сдружение „Програма за развитие на съдебната система”

Център за изследване на демокрацията

Център за либерални стратегии

Предложения за изменения в Закона за съдебната власт относно избора на членове,
конституиране и състав на
Висшия съдебен съвет

Начинът на конституиране и избор, статутът на Висшия съдебен съвет (ВСС) не позволяват висшият кадрови орган на съдебната система да изпълнява основната си роля за ефективно администриране на съдебната власт чрез ритмично и прозрачно изпълнение на основната му функция по осъществяване на кадровата дейност, както и като основен гарант на съдебната независимост.

Актуалното развитие на проблемите при администрирането на съдебната система налагат предприемане на обмислени и неотложни промени в Закона за съдебната власт (ЗСВ), които да доведат до промяна на модела за конституиране, състава и функциите на Висшия съдебен съвет. Идеите за промяна са съобразени с разпоредбите на глава шеста от Конституцията и основно с изискванията на чл. 129 и чл. 130 от основния закон.

Представяме в концептуален вид главните и належащи насоки на промяната в модела на ВСС, които могат да се групират в следните пунктове:

I. “ВСС не е постоянно действащ орган” (изменение в чл. 16, ал. 1 ЗСВ).

Наложителна е преоценка на начина на функциониране на ВСС във връзка с това дали следва той да е постоянно действащ орган, каквато е ситуацията в момента или да се премине към трети модел – ВСС, който заседава на сесии, с помощни консултативни органи към него – постоянни комисии с участие на магистрати.

Нормативното разрешаване на този въпрос има една единствена легитимна цел – да създава гаранции, че кандидати с принципна мотивация ще поискат да станат членове на ВСС.

Постояннодействащият статут на ВСС, който е свързан с откъсване от основната функция на съдиите, прокурорите и другите членове, излъчени от Народното събрание, се оказва непривлекателна професионална перспектива пред повечето съдии, прокурори и представители на други юридически професии, които се ползват с професионален авторитет и безупречна репутация в юридическата общност. Те не желаят за продължителния мандат на ВСС да преустановят основните си трудови функции и се опасяват, че ще се дисквалифицират. Това беше една от причините в настоящия първи постоянно действащ ВСС да бъдат номинирани и избрани магистрати на пенсионна възраст или такива, които не са изявени професионалисти.

Поради това и част от членовете на ВСС, излъчени от съдийската квота, останаха изолирани и впоследствие подадоха оставките си поради невъзможност да направят работата на ВСС по-ефективна и прозрачна.

Характерът на ВСС като постоянно действащ орган допълнително задълбочи възможностите за задкулисно лобиране, защото членовете му се откъснаха от съдебната работа, загубиха автентичните връзки на равнопоставеност със съдийската и прокурорската общност и със съдебната практика.

Поради това считаме за наложително ЗСВ да бъде изменен, като членовете на ВСС не се откъсват от основната си трудова функция.

Предлаганата промяна ще допринесе да се мотивират за участие в работата на ВСС добрите професионалисти – съдии, прокурори и представители на другите юридически професии. Тя ще способства и за преодоляване на бюрократизирането на органа и неговото откъсване от реалните проблеми на системата, каквито явления наблюдаваме в момента.

Опасенията, че така ще се отслаби професионалния капацитет на органа, ефективно се преодоляват чрез въвеждане на постоянни комисии по основните направления на дейността на ВСС. Предложения в тази насока се съдържат в т. VI.

II. “ВСС се състои от колегия на съда и колегия на прокуратурата и следствието”

Досегашният текст на чл. 16, ал.1 ЗСВ:

Чл. 16. (1) Висшият съдебен съвет е постоянно действащ орган, който представлява съдебната власт и осигурява нейната независимост. Той определя състава и организацията на работа на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ, без да засяга независимостта на нейните органи.

Предложение за изменение на чл. 16, ал. 1 ЗСВ:

Чл. 16 (1) Висшият съдебен съвет е орган, който представлява съдебната власт и осигурява нейната независимост. **Той се състои от колегия на съда и колегия на прокуратурата и следствието.** Колегиите определят състава и организацията на работа на съдебната власт и осъществяват управление на дейността ѝ, без да се засяга независимостта на нейните органи.

(2) (нова) Всяка от колегиите осъществява самостоятелно функциите по чл. 130, ал. 6, т. 1-2 от ЗСВ.

(3) (нова) Председателите на ВКС и ВАС участват по право в колегията на съда.

(4) (нова) Главният прокурор участва по право в колегията на прокуратурата и следствието.

Съществен инструмент за гарантиране на независимостта на съдебната власт и ефективното ѝ управление е създаване на гаранции, че въпросите за статуса на съдии и прокурори ще се решават по самостоятелен начин. Това се налага от спецификите на магистратските длъжности и най-вече от необходимостта да се гарантира независимостта на съда според стандартите на чл. 6 ЕКПЧ, тъй като прокуратурата се установява като страна по обвинението в съдебната фаза на наказателния процес. Наред с това, различната роля на съда и прокуратурата, различията в устройството и функционирането им (напр. йерархичната структура на прокуратурата), налагат различен подход при администрирането им.

Считаме, че не съществува конституционна пречка въпросите за кадровото развитие на съдиите и прокурорите (назначаване, повишаване и дисциплинарно наказване) да се решават от отделните колегии на ВСС. По останалите въпроси, които засягат общото управление на съдебната власт, ВСС ще действа в пълен пленарен състав, което запазва основната му характеристика на колегиален орган.

Това предложение съответства на следните препоръки и становища на авторитетни европейски институции:

1. В становище № 515/2009 на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) се констатира, че системата за избор на членове на Висшия съдебен съвет от квотата на парламента все още поражда риск от политизация и следва да бъде преразгледана, както и че обединяването на правомощия на съдии,

прокурори и следователи в един съдебен съвет (като правомощия за назначаване и наказание) е проблематично и следва да се преразгледа.

2. Идентична е констатацията и в последната **резолюция № 1730 (2010) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа**. В т. 7.2.2. се изисква създаване на гаранции, че съдиите, прокурорите и следователите не се намесват в техните съответни дейности в системата на Висшия съдебен съвет.

3. **Препоръка Rec(2000)19 на Съвета на министрите по въпроса за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие** категорично изтъква връзките между съдиите и прокурорите, като същевременно подчертава основните принципи, които са решаваща гаранция, че тези връзки ще допринесат за правилното изпълняване на функциите на съдиите и прокурорите. **По-специално се подчертава задължението на държавата да “вземе подходящи мерки, които да гарантират, че законовият статут, компетентността и ролята на прокурорите в процедурата са установени от закона и по начин, който не допуска възникването на основателни законови съмнения за независимостта и безпристрастието на съдиите”.**

Представяме и относимите текстове от Становища (мнения) на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) № 10 и № 12, които съдържат принципи аргументи, че независимостта на съда предполага отделно уреждане на въпросите за статута и управлението на съдии и прокурори. В това отношение особено важно е Мнение № 12 на КСЕС.

1. Мнение № 10 (2007) на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС/ССЈЕ)

- Някои съвети на съдебната власт отговарят за гарантиране на независимостта на съдиите, но отговарят също така и за прокурорите.

В съответствие със своята основна мисия ССЈЕ избра да постави акцента върху ролята на съветите на съдебната власт по отношение на съдиите. Това не пречи това Становище да бъде прилагано, доколкото то се отнася за съдиите, и до онези съвети, които са общи за съдиите и за прокурорите.

- Когато съставът на Съвета на съдебната власт е смесен (съдии и други), ССЈЕ **счита, че за да се предотврати всякакво манипулиране или неправомерен натиск, съдиите, избрани от техните колеги, трябва да съставляват голямо болшинство от членовете.**

- ССЈЕ счита, че, когато съставът на Съвета на съдебната власт е смесен, някои от неговите задачи могат да бъдат оставени за решаване от Съвета на съдебната власт, заседаващ в състав от всички съдии – **това е аргумент за необходимостта определени въпроси да се решават от колегиите, а не от целия състав на съвета.**

- Трябва да се знае и да се вземе предвид фактът, че може да се получи конфликт между различните функции на Съвета на съдебната власт, както например между назначаването и обучението на съдиите или между въпросите на обучението и дисциплината, както и между обучението и атестирането на съдиите. **Един от начините за избягване на такива конфликти е разпределянето на различните задачи между различните части на Съвета на съдебната власт – също аргумент за посоченото в предходния абзац.**

2. Мнение № 12 (2009) на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС/ССЈЕ) и Мнение № 4 (2009) на Консултативния съвет на европейските

прокурори (КСЕП/ССРЕ) на вниманието на Комитета на министрите към Съвета на Европа за отношенията между съдиите и прокурорите.

- Гарантирането на разделение на функциите е основно условие за безпристрастност на съдиите по отношение на страните в съдебното производство.

Безпристрастността, както се посочва в Мнение № 1 на КСЕС по стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите (2001), заема първо място сред институционалните гаранции, които определят позицията на съдията. Освен това тя предполага, че прокуратурата е натоварена с отговорността за събиране на доказателствата и повдигане на обвиненията, което представлява една от първите процедурни гаранции за достигането до крайното решение.

- Следователно във всяка система ролята на съдията е различна от тази на прокурора. При все това техните функции си остават допълващи се. Връзката между съдията и прокурора не е йерархична.

- Независимостта на прокуратурата представлява важно следствие от независимостта на съдебната система. Ролята на прокурора при утвърждаването и защитата на човешките права, както на заподозрените и обвиняемите, така и на пострадалите, се изпълнява най-добре, когато прокурорът е независим от изпълнителната и законодателната власти при вземането на решения, **и когато правилно се съблюдава различието в ролята на съдиите и прокурорите.** В една демократична правова държава политиката на прокуратурата се основава единствено на закона

- Съдиите и прокурорите следва да са независими едни от други и да се ползват с ефективна независимост при изпълнение на функциите си. Те изпълняват различни задължения както в съдебната система, така и в обществото като цяло. **Оттук и съществуването на различни перспективи за институционална и функционална независимост**

Убедени сме, че разделянето на ВСС на две колегии за част от компетентността му не противоречи на правната му природа на колегиален орган и не влиза в противоречие с Конституцията на Република България по следните съображения:

Съгласно чл. 130 от Конституцията Висшият съдебен съвет се състои от 25 членове. Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор са по право негови членове. За членове на Висшия съдебен съвет, които не са негови членове по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж, като единадесет от членовете на Висшия съдебен съвет се избират от Народното събрание и единадесет - от органите на съдебната власт.

Този начин на конституиране и избор на Висшия съдебен съвет позволява в рамките на сегашния конституционен модел кадровият орган на съдебната система да управлява ефективно съдебната власт при гаранции за нейната независимост, ако в Закона за съдебната власт се отчетат различната роля на съда, прокуратурата и

следствието – различията в правомощията, устройството и функционирането им, които налагат различен подход при администрирането им.

Обособяването на колегия на съда и колегия на прокуратурата и следствието ще позволи решенията за назначаване, кадрово израстване и дисциплинарна отговорност на съдиите да се вземат от колегия, в която участват всички съдии, избрани от общи събрания на съдилищата, председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и високо квалифицирани юристи, избрани от Народното събрание, без участието на прокурори и следователи, избрани съобразно квотата им от съдебната власт. Същевременно избраните от съдилищата членове на ВСС няма да участват при разрешаване на кадрови въпроси в прокуратурата и следствието.

Предложеното решение е съобразено с Конституцията, тъй като не засяга основните функции на органа, положението му в държавата, нито влияе на основните принципи, върху които е изградена Конституцията. Следователно, не влиза в противоречие с нито едно решение на Конституционния съд.

Разпределението на функциите в рамките на общата компетентност на органа като колективен орган чрез закон е познато в законодателството ни. Така в рамките на общата компетентност на Върховния касационен съд, който съгласно чл. 124 от Конституцията ЗСВ осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, разпоредбата на чл. 109, ал.2 ЗСВ предвижда в него да бъдат обособени наказателна, гражданска и търговски колегии. С чл. 111 ЗСВ и чл. 112 ЗСВ са разграничени компетентностите на общото събрание на отделните колегии от тези на Пленума на ВКС, който се състои от всички съдии. С други думи – със закона за устройството на съдебната власт е отчетена необходимостта от обособяването на отделни колегии във ВКС предвид спецификата в работата му, без това да поставя под съмнение общата му конституционна компетентност по чл. 124 Конституцията.

Същият модел следва предложението ни за изменение на чл. 16 ЗСВ – Висшият съдебен съвет да се състои от колегия на съда и колегия на прокуратурата и следствието, като всяка от колегиите да осъществява самостоятелно функциите си по назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност и по налагане на дисциплинарни наказания на съдиите и отделно – на прокурорите и следователите, а останалите въпроси от компетентност на органа да се решават от всички негови членове.

III. Народното събрание избира единадесет членове на ВСС измежду съдии, прокурори, следователи, хабилитирани учени по правни науки, адвокати или други юристи, като петима от тях са за колегията на съда, а шест – за колегията на прокуратурата и следствието (допълнение и изменение в чл. 17, ал. 2 от ЗСВ).

По отношение на процедурата за номиниране и избор на членовете на ВСС от квотата на НС препращаме към обобщените от БИПИ предложения от писмото на неправителствените организации до председателя на Народното събрание от 2010 г.

Функция	Предложение	Алтернатива/ допълнителна опция
1. Начало на процедурата и минимален срок за провеждане.	<p>Процедурата стартира с назначаване на временна комисия.</p> <p>Срок: поне 6 месеца преди изтичане мандата на действащия ВСС .</p>	
2. Орган	<p>Временна комисия за всяка процедура със състав, включващ по един представител/ паритетен брой представители от парламентарна група</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Със статут на подкомисия на правната • С предвидени основания за отвод , ако член номинира кандидат • За всеки номиниран да се назначава докладчик от членовете на комисията
3. Формуляри, въпросници и правила	<p>В 15 дневен срок от съставянето си Комисията публикува конкретните въпросници и формуляри за информацията, която ще събира от кандидатите и номиниращите (вж. 5 и 16). Комисията приема и обявява конкретни правила за работата си.</p>	
4. Номинации	<p>Номинации се приемат в срок до 1 месец от публикуването на документите по § 3.;</p> <p>Номинациите се правят само от народни представители;</p> <p>Имената на кандидата и мотивите на номиниращия се обявяват на страницата на комисията на следващия работен ден след внасянето им.</p>	
5. Документи от номиниращия Народен представител	<p>Подробни мотиви по всеки елемент от предмета на преценката на комисията по §16;</p>	
6. Документи от кандидатите	<p>В срок до 1 месец след номинацията им кандидатите внасят:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Документи установяващи наличието на минималните изисквания по чл. 130, ал. 2 от Конституцията на РБ и чл. 17, ал. 1 от ЗСВ; • Документи, доказващи липсата на пречките по чл. 18 от ЗСВ; • Подробна справка за трудовата и професионалната им заетост по трудова книжка; • Подробна автобиография, която описва професионалното им развитие и постижения с оглед въпросите от обхвата на преценка на комисията (вж §16); • Изложение за намеренията им за работа и мотивите им; • Декларации за имуществено положение и по ЗПРКИ (за задължени лица – всички внесени дотогава, ако не са внасяли – правят за този случай); • Други документи, изисквани от комисията по § 3. 	<ul style="list-style-type: none"> • Този срок може да се погълне в срока за номинация • Допълнителни документи: <ul style="list-style-type: none"> ○ Пълен списък публикации ○ Справка за липса на висящи наказателни производства

	<ul style="list-style-type: none"> • Други документи по преценка на кандидата; <p>Всички тези документи се публикуват на страницата на комисията на следващия работен ден след внасянето им.</p>	
7. Подкрепа	<p>Заявления за подкрепа на кандидата могат да се подават от НПО, академични и други институции и отделни лица;</p> <p>Заявлението да включва:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Данни за лицето, от което изхожда (за ЮЛ: регистрация, органи); • За ЮЛ по какъв ред е взето решението; • Какви са професионалните контакти с подкрепяния; • Мотиви по въпроси от обхвата на преценката на комисията по § 16; • Очаквания за работата на подкрепяния. <p>Заявленията за подкрепа могат да се внасят от номинирания народен представител, от кандидата или подкрепящите го непосредствено;</p> <p>Заявления за подкрепа се подават до изслушването на кандидата.</p> <p>Заявленията се обявяват на страницата на комисията на следващия работен ден след внасянето им.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Тези елементи могат да бъдат препоръчителни. • Срокът може да съвпадне с едномесечния от обявяване на номинацията
8. Становища	<p>Във формата за подаване на заявления за подкрепа могат да се подават и други становища за конкретни кандидати.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Становищата могат да се подават в срок до 15 дни след провеждането на изслушването, за да бъдат отразени в доклада. • Всички негативни оценки следва да бъдат конкретно обосновани.
9. Свързаност/ отводи	<p>Членовете на комисията декларират свързаностите си с номинираните и тези декларации се публикуват.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Член на комисията, който е номинирал кандидат, се отвежда.
10. Докладчици* (*ако фигурата се възприеме)	<p>Комисията определя докладчик за всеки номиниран кандидат.</p> <p>Докладчикът не може да е от парламентарната сила на номинирания народен представител.</p> <p>Декларира свързаности с кандидата.</p>	
11. Допълнителни данни и документи	<p>Комисията/ докладчикът може да изисква допълнителни документи и данни от кандидатите.</p> <p>Тези искания и предоставените в отговор на</p>	

	тях документи се публикуват на страницата на комисията. Срок: до насрочване на изслушванията.	
12. Изслушвания	<p>Комисията насрочва изслушвания за всеки кандидат. Изслушванията са публични и се предават в интернет на страницата на комисията.</p> <p>Датите на изслушванията се обявяват най-малко месец преди провеждането им.</p>	В изключителни случаи, когато се налага обсъждането на въпроси от интимен характер или засягащи класифицирана информация, изслушването може да има и закрыта част. Решението за това се гласува от комисията и следва да бъде мотивирано.
13. Въпроси	Професионални, академични, граждански организации и медии могат да отправят въпроси до кандидатите през председателя на комисията/ докладчика. Тези въпроси се поставят по време на изслушването им. Повтарящи се въпроси могат да бъдат обобщени.	Всички получени въпроси се публикуват на страницата на комисията. Публикуването може да става след изслушването или ако въпросите се предоставят предварително на кандидата – към момента на предоставяне.
14. Провеждане на изслушването	<ul style="list-style-type: none"> • Представяне от номиниращия • Представяне от кандидата • Въпроси от членове на комисията. • Подадени въпроси, с отбилязване на подателя на въпроса (при обобщено представяне се отбелязват всички, поставили съответния въпрос). • За изслушването се изготвя пълен стенографски протокол, който се публикува. 	<ul style="list-style-type: none"> • Всеки член на комисията може да зададе до 3 въпроса. • Времеви ограничения за всеки етап.
15. Доклад	Комисията изготвя доклад за всеки кандидат, с който внася кандидатурата ѝ/му за гласуване в пленарна зала. Докладите се внасят и публикуват на страницата на комисията най-малко един месец преди гласуването.	
16. Съдържание на доклада	<p>Включва обсъждането на следните въпроси:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Съответствие с минималните изисквания за заемане на длъжността; • Съответствие между декларираното имуществено положение и данните в публични регистри и други установени в официални документи обстоятелства, както и такива установени при изслушването; • Несъответствия в декларираните свързаности, установени след проверка в публични регистри и други установени в официални документи обстоятелства, както и такива установени при изслушването; • Други фактори, предизвикващи съмнения в 	<p>Допълнителни елементи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Факти и обстоятелства, относно способността на кандидата да реализира заявените от нея/ него намерения за работа във ВСС и мотивите за номинацията им; • Факти и обстоятелства относно привързаност към ценностите, отразени в преамбюла на Конституцията и

	<p>нравствените качества на кандидата, включително повдигащи съмнения за способността да устоява на корупционен натиск;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Подробно обобщено представяне на събраната информация за професионалния път, опит и компетентности на кандидата, включително отбелязаните позитиви и установените дефицити по документи и при изслушванията с оглед конкретно заемащата длъжност; • Отбелязване на получената подкрепа и други становища, включително данни за авторите – <ul style="list-style-type: none"> ○ Специфичната компетентност на автора; ○ Ако е ЮЛ – област на работа, продължителност, представителност и др. ; ○ Обстоятелствата, обосноваващи наличието на обективна преценка за конкретния кандидат; ○ Обстоятелства, поставящи под съмнение обективността на взетото становище. 	<p>основополагащите документи на ЕС, ЕКПЧ, и независимостта на съда.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Факти и обстоятелства относно способността за лидерско поведение, самостоятелно вземане на решение и други релевантни черти на характера.
17. Представяне на доклада	<p>Ако е определен докладчик, докладът може да излиза от нейно/негово име като всеки член на комисията може да иска да бъдат отбелязани конкретни бележки от нейно/негово име.</p> <p>Ако докладът изхожда от комисията като цяло, той може:</p> <ul style="list-style-type: none"> • да бъде гласуван с включване на особени мнения, или • да се състои от отделните становища на членовете. 	
18. Гласуване в пленарна зала	<ul style="list-style-type: none"> • Представяне от номинирания • Обсъждане на доклада 	<ul style="list-style-type: none"> • Представяне от кандидата • Въпроси към кандидата
19. Съхранение на данните	<p>Цялата документация по процедурата следва да се съхранява и да е достъпна на страницата на парламента 5 години след изтичане на мандата на ВСС.</p>	

IV. Членовете на ВСС от квотата на съдиите се избират на преки избори от общото събрание на съдиите в страната.

Кандидат за член на ВСС от квотата на съдиите се номинира пред общото събрание на съдиите от поне 50 съдии и не по-късно от три месеца преди провеждане на избора.

Номинираните за членове на ВСС предлагат концепции за управление на съдебната власт.

Изработват се подробни профили на номинираните, които се качват на сайта на ВКС, ВАС и ВСС.

Действащата сега система по чл. 20-23 ЗСВ, представляваща двустепенна система за избор на членове на съвета, разкрива редица недостатъци, тъй като не създава необходимата висока степен на отговорност и легитимност на избраните членове.

Затова предлагаме членовете на ВСС от съдебната квота да се избират от общото събрание на всички съдии в България. Така ще се гарантира най-високо ниво на демократичност и представителност на избора. При организацията на избора следва да се предвидят стриктни правила и процедури, които да осигурят прозрачност на номинациите, събиране на надлежна информация и обсъждане на кандидатурите от общото събрание на съдиите.

Подобна процедура може да се предвиди и за избора на квотата на прокурорите и следователите.

V. С цел да се укрепи представителността и отговорността на изборните членове на Съвета, предлагаме да се разширят правомощията на общото събрание на съдиите.

Предлагаме, за да се гарантира автентично представителство на съдийската общност във ВСС, общото събрание да разполага и със следните правомощия:

- да се свиква поне веднъж годишно, за да изслушва избраните членове за дейността им през изминалия период;
- да се провежда обсъждане на проекта за бюджет на съдебната власт, както и отчет за неговото изпълнение; обсъждания и решения по изключително важни въпроси за управлението на съдебната власт;
- по предложение на 1/10 от броя на всички съдии да се свиква извънредно събрание, което да прави предложение за отзоваване на избран член на ВСС при констатирани изключително тежки нарушения и непригодност за продължаване на мандата.

Така предвидени, правомощията на общото събрание на съдите нямат пряк и задължителен ефект върху управлението на съдебната власт, но могат да служат за коректив и да придават допълнителна легитимност на решенията на ВСС.

Подобни правомощия могат да се предвидят и за общото събрание на прокурорите и следователите.

VI. Към съответната Колегия на ВСС се създават постоянни комисии по атестиране, по професионална етика и по дисциплинарна отговорност, които се състоят от съдии и прокурори.

1. Атестационна комисия.

Важно е да бъде заложен принцип на централизирано атестиране от органа, който единствен може да го прави – ВСС. Така критериите ще бъдат прилагани еднозначно и дейността по атестиране ще бъде ясна и предсказуема.

Съставът ѝ би следвало да бъде формиран от съдии от окръжно, апелативно и върховно ниво.

Трябва да се предвидят изисквания за кандидатите – положителна последна атестация, ранг минимум апелативен съдия, мотивация и високи професионални и морални качества. С оглед мотивацията на атестиращите съдии и необходимостта от по-кратък период на откъсване от работа, внимателно следва да бъде преценен срокът

на ротирание на съдиите. Командиrowане за срок до една година е балансиrowаното решение.

Номиниrowането на съдии за членове на Комисията следва да бъде извършено от Общото събрание на съдиите, което ще избира и членове на ВСС от съдийската квота. Така ще има по-голяма легитимност на номинацията, ще се укрепи статута на самото Общо събрание, ще се предпазят номинациите от местни влияния. Разумно е да се предвиди най-малко едномесечен срок за номинации на съответния сайт, които да бъдат обявени наред с номинациите за членове на ВСС.

Обемът и критериите за оценка и мотивацията следва да включва подробен профил на всеки номиниrowан, за да е ясна компетентността и мотивацията на кандидатите за атестиrowащи съдии.

В тази насока е добре да се акцентира върху задължението на ВСС за попълване и регулярно актуализиrowане на **кадровото дело** на всеки съдия (чл. 30, ал. 1, т. 11 и чл. 30а от ЗСВ), а не само при възникване на конкретен повод (периодично атестиrowане, повишаване и пр.). Това задължение трябва да е обвързано със задължение на съответните административни ръководители да изпращат и попълват кадровото досие с всичко, което касае професионалната дейност и интегритет на съдията, вкл. обществена дейност, участия в дейности извън пряката му работа, патронаж на млади съдии, становища, публикации, лекции, оценки на общността или обществени реакции и пр.

Определянето на **броя на членовете на атестационните комисии (съдии и прокурори)** към момента е затруднено, защото липсва анализ на броя и вида на процедурите по атестиrowане за даден период от време. Числеността на членовете на комисииите за атестиrowане към съвета следва да бъде определен не произволно, а след анализ на броя атестации за период от 6 месеца – 1 година и приемане на справедлив индекс за натовареността на атестиrowащите магистрати.

В закона трябва да бъде определен минимален състав, напр. от 10 членове, който при необходимост да може да бъде разширяван с разпоредба в Правилника по чл. 30, ал. 4 от ЗСВ. В закона трябва да се запише, че общото събрание на съдиите номинира поне двадесет атестиrowащи съдии, които да бъдат предложени на ВСС. Така ще се гарантира, че при необходимост или други обективни пречки, ще има готовност за бързо попълване със съдии на органа по атестиrowане.

В чл. 37 от ЗСВ да се запише, че Комисията по атестиrowане се създава към съответната Колегия на ВСС, за да се гарантира на практика разделянето на дейността по атестиrowане (сегашната ал. 4).

Важно е да се предвиди, че Комисията ползва достатъчен и компетентен помощен персонал, вкл. от юристи.

Необходимо е да се уреди статута на атестиrowащите съдии. При актуалната ситуация, помощните атестационни комисии се състоят от магистрати, за които дейността по атестиrowане се явява свръхнатоварване, допълнителна дейност, която се пренебрегва и подценява, поради което и оценяването се формализира. **Затова предлагаме в комисията по атестиrowане съдиите да се командироваат от ВСС за кратък срок до 1 година, със запазване на магистратския си статут и**

възнаграждение. Може да се помисли и за други разумни бонуси (материални и нематериални), с които да се стимулира участието в тази отговорна дейност.

2. Дисциплинарната комисия

Ограниченото време и акцент на промените не позволява в момента нов регламент на **дисциплинарната комисия**, защото това е обвързано с цялостна преоценка и промяна на дисциплинарната дейност като цяло. Има място за такава промяна, но тя може да се извърши и впоследствие, а и след като заработи в новия си формат новият ВСС и създаде нова практика. Затова сега не предлагаме съществени промени в тази комисия.

Достатъчно е, че има законов регламент в раздела за дисциплинарната отговорност и по отношение на нея също да бъде проведено разделянето на дейността ѝ за съдии и прокурори.

3. Етичната комисия

Етичната комисия, след като бъде разделена само за съдии, следва да включва не повече от 5 съдии. Това следва да се фиксира в закона. Тя ще се нуждае за дейността си от местните етични комисии, защото става въпрос за морални категории, в основата на които често стоят факти извън пряката професионална работа на съдиите и те са видими и ясни на място много повече, отколкото от дистанцията на централния орган.

Съдиите в етичната комисия, също следва да се номинират от общото събрание на съдиите и да се командироваат от ВСС за срок до 1 година. Правното положение на съдиите, които участват в етичната комисия трябва да бъде подобно на статута на атестиращите съдии.

VII. Изменение в начина на предлагане (номиниране) на председателите на съдилищата.

Идеята е вече обсъждана и с решение № 13 от 2002 г. на КС. Текстовете от ЗСВ със сходно съдържание са били обявени за противоконституционни. В настоящия момент предлагаме различен вариант, който е адекватен на действителното състояние на актуалното развитие на обществените отношения, които са претърпели изменение за периода от изминалите десет години. Същевременно този вариант е съобразен с особеното на мнение на съдиите Румен Янков, Тодор Тодоров и Пенка Томчева, които са подкрепили идеята председателите на съдилищата да бъдат предлагани за избор на ВСС от съдиите на съответния съд (виж. т. 6 от особеното им мнение). Отделно – предлаганото разрешение не влиза в колизия с цитираното конституционно решение, защото проблематиката, разгледана в него е дефинирана от различна изходна позиция и е разширен обхвата на съдиите от съдебния регион, които влизат в Общите събрания. Обявяването за противоконституционна на разпоредбата на чл. 28, ал. 1 ЗСВ е мотивирано със схващането, че основната конституционна функция на съдиите не е да решават кадрови въпроси.

Независимостта на съдиите и демократичното управление налагат възлагане на общото събрание на съдиите от съответните съдилища на правото да номинират председател на съда. Но тук трябва да бъде подчертано, че новите норми имат пряко отношение към независимостта на магистратите. Особена актуалност има следната мисъл от особеното мнение: “Съчетаването на административен и инстанционен

контрол е пагубно за магистратурата. Видима е опасността едноличният ръководител да авансира политически угодни и юридически послушни магистрати от по-долни инстанции. Какви независими решения могат да се чакат от магистрат, чиято кариера и оттам заплащане зависи единствено от административния ръководител”.

Основният заряд на законодателното предложение се свежда до засилено подчертаване на демократичното самоуправление на съдебната система. Тъкмо в този смисъл се позоваваме и на особеното мнение в Решение № 13/2002 на КС. Въпреки различния обществен и законодателен контекст, важното е че предлаганото правомощие на Общите събрания на съдилищата представлява важна гаранция за оформяне на демократична среда в съдилищата, както и за възпиране на единоначалието и непотизма в съдилищата.

Трябва да се подчертае изрично, че предлаганото изменение на чл. 173 ЗСВ съществено се отличава, от съдържането на текста, който е бил предмет на конституционен контрол по к.д. № № 17/2002 г. на КС.

На първо място, предложението касае само съдилищата, а не и прокуратурата и следствието, които поради специфичните особености на своята организация и структура налага и други решения за тяхното самоуправление.

На второ място, предлага се правото на номиниране на председатели на съдилища да имат не Общите събрание на съответните съдилища, а едно по-широко по своята представителност събрание на съдиите от съответния съдебен район.

По този начин се постигат две цели:

- съдиите пряко участват в процеса на управление на съдилищата и така се задълбочава демократизма и самоуправлението на общността;
- по-широкия състав на Общото събрание е гаранция за предпазване от местни влияния и манипулация на вота.

Същественото е, че предлаганото изменение по никакъв начин не ограничава и не лишава ВСС като единствен конституционен орган с кадрови правомощия в съдебната власт. Предвиждането на право на Общите събрания на съдилищата от съдебния район да номинират председатели на съдилища се съчетава със същото правомощие на председателите на горестоящия съд, като служи за баланс и възпиране.

Предлагаме промяна в чл. 173 ЗСВ в следния смисъл:

Чл. 173. Председателите на съдилищата се избират от съдебната колегия на ВСС по предложение на общото събрание на съдиите и по предложение на председателя на горестоящия съд.

Председателите на районните съдилища се предлагат от общо събрание на всички съдии от съдебния район на окръжния съд.

Председателите на окръжните и апелативните съдилища се предлагат от общо събрание на съдиите от окръжните съдилища от съдебния район на апелативния съд и апелативния съд.

Председателите на върховните съдилища се предлагат от общо събрание на съдиите от съответния Върховен съд.

Председателите на съдилища ръководят една от колегията им и председателстват съдебен състав от колегията.