

## МОТИВАЦИОННО ПИСМО

От Николай Любенов Димитров – прокурор, зав. отдел 03 „Съдебен“, ВКП,  
кандидат за избран член на Висшия съдебен съвет

### УВАЖАЕМИ КОЛЕГИ,

Причините, поради които приех да бъда предложен за кандидат за избран член на Висшия съдебен съвет от прокурорската квота, са свързани с предизвикателствата пред които е изправена Съдебната власт. Необходимостта от запазване на независимостта и авторитета на прокуратурата. Изискванията, които времето поставя пред правораздавателните органи и пред административния орган на Съдебната власт – Висшия съдебен съвет.

Прекаленият формализъм при осъществяване на функциите на Висшия съдебен съвет по атестиране и при провеждане на конкурсите за повишаване и преместване в длъжност води до изключително забавяне на процедурите и не осигурява в пълна степен стандартите за обективност. Това води до демотивиране на колегите и затруднява структурирането и функционирането на отделните системи в Съдебната власт. Необходим е качествено нов подход в работата, който да доведе до бързина, ефективност и справедливост.

Считам, че с моя житейски и професионален опит бих могъл да допринеса за доброто изпълнение на задачите, които стоят пред прокурорската колегия и пред Висшия съдебен съвет. Преминал съм през всички нива в структурата на прокуратурата – заемал съм длъжностите прокурор в Софийска районна прокуратура, Софийска градска прокуратура, Апелативна прокуратура – София и Върховна касационна прокуратура. Имам административен опит като заместник на административния ръководител на Софийска градска прокуратура и като завеждащ отдел във Върховна касационна прокуратура.

Работил съм и в отдел 06 „Административен“ при Върховна касационна прокуратура.

Участвал съм в множество стажове, международни срещи, семинари и конференции. Владее френски език и ползвам английски език.

Умея да работя в колектив, тъй като съм толерантен, комуникативен и зачитам чуждото мнение. Изпълнявам отговорно служебните си задължения и умея да взимам бързи и адекватни решения. Винаги съм се стремил да бъда обективен, безпристрастен и справедлив.

Считам, че с моя опит, познания и умения съм подходящ кандидат за член на Висшия съдебен съвет от прокурорската квота. Ако бъда избран за член на Висшия съдебен съвет ще положи всички усилия за да оправдая оказаното ми доверие.

Гр. София

11.05.2022г.

С уважен

**Николай Любенов**

# К О Н Ц Е П Ц И Я

## от Николай Любенов Димитров за работата като член на Висшия съдебен съвет

### 1. Отстояване независимостта на съдебната власт.

Независимостта на съдебната власт в страната ни е гарантирана и прокламирана в чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България, в чл.1а, ал.2 от Закона за съдебната власт, както и от актовете на Европейския съюз и на международното право, които по силата на чл.5, ал.4 от Конституцията са станали част от вътрешното право на страната.

Независимостта на съдебната власт и на съдиите, прокурорите и следователите, които са част от нея и я олицетворяват, е предпоставка за върховенството на закона и основна гаранция за справедлив процес.

Съдебната власт е един от трите основни и равнопоставени стълба в модерната демократична държава, заедно със законодателната и изпълнителната. За да изпълни ролята си, тя трябва да бъде независима от другите две власти. Това е така, защото независимостта служи като гаранция за безпристрастност на магистратите. Висшият съдебен съвет следва да осигурява институционално тази независимост и безпристрастност. Осъществяването на практика на всяка една от четирите основни функции на ВСС, изброени в чл.16, ал.1 от ЗСВ, трябва да е основано на принципите на правовата държава в демократичното общество и следва да бъде приоритет за негови членове. Особено важно е тази институция да представлява съдебната власт чрез деполитизирана и професионална работна атмосфера, позволяваща концентриране на вниманието на магистратите върху приоритетите на качествено правосъдие. Независимостта на прокурорите основно се изразява в решаването на наказателните дела по вътрешно убеждение, изградено въз основа на правилно установените факти и законосъобразното им подвеждане под регулацията на относимия закон, чрез несменяемостта, функционалния имунитет, финансовата сигурност, чрез административна независимост при упражняване на служебните функции и при кариерното си израстване в системата.

Чрез своите управленски решения Висшият съдебен съвет следва да гарантира максимална степен на публичност и прозрачност при изпълнение и спазване на очертаните аспекти на независимостта на съдебната власт. Отчетността е предпоставка за независимост. Функция на ВСС е да осигурява професионалната независимост на всеки орган на съдебната власт, и на всеки

магистрат от политическо или друго външно на системата вмешателство в работата.

На 16-ата пленарна среща на Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП), проведена на 25 и 26 ноември 2021 г. в гр. Страсбург, Франция, бе прието Становище № 16 (2021) относно последиците от решенията на международните съдилища и органите, учредени с международни договори, по отношение на практическата независимост на прокурорите. В Становище № 16 (2021) на КСЕП се посочва: „Независимостта на прокурорите е задължително условие, за да могат те да изпълняват мисията си. Тя укрепва ролята им в правовата държава и в обществото и освен това е гаранция, че съдебната система ще работи справедливо и ефективно и че ще бъдат реализирани пълните ползи от независимостта на съдебната власт“.

Според КСЕП концепцията за независимост означава, че прокурорите не са подложени на незаконно вмешателство при изпълнението на задълженията им, така че да се осигури пълно зачитане и прилагане на закона и принципа на върховенство на закона, и че не са подложени на никакъв политически натиск или незаконно влияние от какъвто и да е характер. Независимостта се прилага не само спрямо прокуратурата като цяло, но и спрямо конкретните ѝ органи и спрямо отделните прокурори.

За да се поддържа независимостта на съдебната власт е необходимо да се осигурят достатъчно средства на съд, прокуратура и следствие, за да се позволи на магистратите да бъдат на равнището на стандартите, установени в чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, и в Конституцията на Република България, както и да осъществяват задълженията си с онази почтеност и ефективност, които в най-голяма степен благоприятстват за изграждането на обществено доверие в правосъдието и закона.

Съдебната власт има свой самостоятелен бюджет съгласно чл.117, ал.3 от Конституцията на Република България, той е част от държавния бюджет и ВСС е първостепенен разпоредител по него. На това гарантирано от Конституцията право, следва да съответства задължението за целесъобразното му изразходване при видими за обществото правила и ясни процедури.

Материалната обезпеченост на магистратите намира отражение както при институционалната, така и при личната независимост. Заплащането на магистратските длъжности „младши съдия“ и „младши прокурор“ е законово уредено, докато критерия за изменение и определяне на другите магистратски заплати следва да бъде максимално обективен /напр. да се заложи като показател нивото на инфлация в страната или друг показател, почиващ на широка база обективни данни/. Изменението на размера на основното възнаграждение би следвало да настъпва *ex lege*, а не да бъде опосреднено от

един или друг орган. Магистратите са силно ограничени от гледна точка на упражняване на допълнителни платени длъжности по трудово правоотношение, поради което следва да се гледа на заплащането в съдебната система като единствен и основен източник на доходи за издръжка.

Дейността на кадровия орган следва да бъде насочена към помощ и създаване на подходящи условия за работа в прокуратурите, защото качеството на работа е определящо за крайния изход от наказателното производство. Прокурорската колегия на ВСС следва да съсредоточи усилията си към постигане на равномерно натоварване, отчитане на магистратската работа в пълен обем и осигуряване на справедливо възнаграждение на магистратите.

В правилна посока е да се изгради концепция за развитие на сградния фонд и предоставяне на нови сгради /където е необходимо и възможно/, интегрираща управлението на имущество с останалите цели на развитие на съдебната система. С цел прозрачно разходване на средства от бюджета е необходимо ежегодно изготвянето на анализ на техническата база на всички органи на съдебната власт, който да покаже разходите за софтуер, хардуер и техническа поддръжка, както и до каква степен те отговарят на нуждите на системата. Това е свързано със стратегията за продължаване на съдебната реформа и стратегията за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие. В изпълнение на чл. 360в от ЗСВ, Пленумът на Висшия съдебен съвет след съгласуване с министъра на правосъдието изгражда и поддържа Единен портал за електронно правосъдие. Ползите от тази система за е-правосъдие вече са видни. За да се спести загуба на време и човешки ресурс свързването към деловодните системи на МВР, Прокуратура и Съд, и използването на електронни документи не само от органите на съдебната власт, но и при взаимодействието с други административни органи и организации се постига максимален ефект при постигането на целта, за граждани, бизнеса и държавата.

## **2. Отстояване мястото на прокуратурата в съдебната власт.**

Прокуратурата е част от конституционно установената в държавата съдебна власт. Въпросният неин статут произтича от регламента относно устройството, функциите и правомощията на този орган (чл. 126 и чл. 127 КРБ), който е част от съдържанието на Глава шеста от Основния закон – “Съдебна власт”. Българската прокуратура функционира като съставна част на съдебната система. Това е видно както от разпоредбата на чл. 117, ал. 2 КРБ, отнасяща съдиите, прокурорите и следователите към принципа за независимост на съдебната власт, така и останалите норми в Глава шеста, които включват под общ знаменател съдиите, прокурорите и следователите (чл. 129, ал. 1, чл.130а, ал.2, т.3, чл. 131, чл. 132 и т.н.). “Прокуратурата – се сочи в Решение №

8/01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г. на КС – е елемент от системата на съдебната власт, поради което структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата. От друга страна, тя е относително самостоятелна съставка на единната магистратура поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез прокурорските органи...“

С приетото Решение № 3 на Конституционния съд от 2003 г. преместването на прокуратурата в изпълнителната власт може да стане само чрез Велико народно събрание.

Една част от нашето общество смята, че прокуратурата следва да е част от изпълнителната власт. В тази връзка се изтъкват аргументи, че прокуратурата по естество не е правосъден орган, тъй като е само страна в съдебния процес и второ – в изпълнителната власт тя ще носи действителна отговорност за своите действия пред парламента и обществото. И след като е страна в процеса, чиято цел е защита на цялото общество, прокуратурата трябва да бъде контролирана от същото това общество. Твърди се, че прокуратурата не може да има статута на съда, който на всяка цена трябва да е независим, а като част от изпълнителната власт ще бъде обект на парламентарен контрол, с който ще се обезпечи един постоянен контрол върху работата на прокуратурата.

Поставянето на въпроса за мястото на прокуратурата, съответно това дали тя следва да принадлежи към съдебната или изпълнителната власт, може да получи своя отговор единствено чрез първоначалното изясняване на нейната роля в действащата към настоящия момент и уредена в Конституцията и Закона за съдебната власт система. Едва след това, и на база оценка на други съществуващи модели, могат да се правят съответните изводи.

Съгласно чл. 126, ал. 1 от КРБ структурата на прокуратурата съответства на тази на съдилищата. Това е принципно конституционно положение, съгласно което прокуратурата като функции и органи е част от съдебната власт. Основната функция на прокуратурата – да следи за спазване на законността – е закрепена в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Тя се осъществява чрез посочените в същата разпоредба способности, които очертават конституционните граници на дейността на прокуратурата (в този смисъл и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г. на Конституционния съд на РБ). Тя повдига и поддържа обвинение за престъпления от общ характер и осъществява надзор за законност, което от една страна означава действия за отстраняване на нарушенията на закона, а от друга прилагане на мерки за въздействие спрямо нарушителите. Органите на съдебната власт контролират актовете на изпълнителната власт в посока на тяхната законосъобразност. Същото е и във връзка със защитата правата на гражданите и с публичните функции на наказателното правосъдие.

В Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г. Конституционният съд подчертава значението на съдебната власт, като отбелязва, че „управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони би било безсмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им и еднакво прилагане“.

Правосъдие могат да осъществяват само органи на съдебната власт.

За да може да осъществява ефективно възложените ѝ компетентности и да осигурява защита на правовия ред и правата на гражданите прокуратурата следва да е еднакво отдалечена от другите власти.

Мястото на прокуратурата е в съдебната система.

### **3. Подобряване работата на ВСС по назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистратите.**

Първоначалното назначаване на съдии, прокурори и следователи е ограничено до заемането на длъжности в началните по степен органи на съдебната власт, за да гарантира обективно и предвидимо кариерно израстване и акцентирание на придобития в съдебната власт юридически стаж. Паралелно с повишените изисквания за заемане на длъжност в органите на съдебната власт са завишени и критериите за първоначално назначаване на съдии, прокурори и следователи, чрез въвеждане на допълнителна проверка на познанията им по правото, правата на човека, както и механизми за предварителна оценка на нравствените качества на кандидатите.

Постоянно действащата Комисия по атестиране и конкурси подпомага дейността на Прокурорската колегия, като в състава си включва членове от колегията и избрани членове от Общите събрания на прокурорите от ВКП и ВАП, а за следователите от Общото събрание на НСлС /чл.37, ал.6 и ал.7 от ЗСВ/ с едногодишен мандат и с възможност за преизбиране еднократно. Съгласно разпоредбата на чл.38 и сл. от ЗСВ комисията има широки правомощия по изготвяне на предложения за най-съществените дейности на ВСС: броят на прокурорите, на следователите, на административните ръководители и техните заместници; назначаване, повишаване в ранг или длъжност или освобождаване на съдии, прокурори и следователи, придобиване статут на несменяемост.

Постигането на доверие и респект към съдебната власт е немислимо без изграждане на високо професионален кадрови ресурс. В положителна посока е премахването на външните конкурси за апелативно и касационно ниво, а тези за окръжно ниво се сведоха до 10%. Окръжното ниво е изключително важно звено от правораздавателната дейност, защото то съчетава и първа и въззивна инстанция, като първата инстанция е за значително по-обществено значими и очертаващи се с фактическа и правна сложност дела. Реално назначените от

външни конкурси магистрати на окръжно ниво се произнасят по отношение на актове на колеги от районните нива, без да са работили по такива преписки и дела и без да са натрупали необходимия опит, за да осъществят правомощията на горестоящи магистрати. Промяната в този смисъл ще гарантира на съдебната система логичното ѝ и устойчиво развитие чрез формиране на квалифицирани кадри с възможности за кариерно израстване, системно обучение и поддържане на висока мотивация за работа.

В приетата Наредба №1 за конкурсите на магистратите за повишаване в длъжност и преместване е фиксиран максимален срок за провеждане на конкурси веднъж годишно, което предоставя на ВСС широки правомощия за преценка на съответното състояние на кадровите нужди на органите на съдебната власт, но който за съжаление не се спазва. Въвеждането на практиката за планиране на свободните длъжности за прокурорите и следователите за всяка следваща година дава възможност на ВСС да се ангажира с конкретна ритмичност при провеждане на конкурсите за повишаване и преместване. Предварителното планиране дава значителни резултати относно личната мотивация за кариерно израстване на магистрата в условията на прозрачна и честна процедура. На конкурсите следва да се обявяват не само освободените, но и бъдещите свободни длъжности /с цел да се противодейства на бавното протичане на конкурсите и нуждата от командироване/.

След изменението от 2020 г. на чл. 191, ал. 1 ЗСВ уседналостта при конкурсите за преместване се преценява спрямо общия стаж на едно ниво. През дългогодишния период на съществуване на вътрешните конкурси единични са случаите, когато назначен в даден орган магистрат да не е престоял там поне 3 години. Настоящата над 2 годишна продължителност на конкурсните процедури, в съчетание с чл. 193, ал. 6 ЗСВ, допълнително обезсмисля уседналостта, тъй като до встъпването на назначения кандидат той на практика вече е достигнал изискуемата уседналост. Изискването за уседналост доведе до ситуации, при които спечелили конкурс за едно ниво не могат да се явят на следващ в определения срок, а неназначени кандидати в предходен конкурс за по-ниско ниво имат формалното право да участват в последващ, доколкото в закона не е установена забрана за прескачане на съответните нива по чл. 163 ЗСВ при кариерното развитие, т.е. липсва изискване за кариерна последователност.

Друг акцент се поставя върху отпадане на разделянето на конкурсите на такива за повишаване и такива за преместване. Налага се поради практическа липса на конкуренция в конкурсите за преместване /обикновено участниците са малко на брой, може и по-малко от местата/.



Промяна на действащата правна уредба на атестирането и конкурсите за повишаване и преместване на прокурори и следователи може да доведе до повишаване на справедливостта на оценяването, както и да ускори процедурите, като се обезпечи своевременно заемане на свободните магистратски длъжности с добри професионалисти, за сметка на ограничаване на командироването до разумните му цели по закон.

Необходимо е да се даде възможност на административните ръководители да участват активно в подбора и избора на магистратите в съответната структура на съдебната власт. От една страна административните ръководители са пряко отговорни за работата на структурата, която управляват, а от друга нямат никаква възможност да участват в определянето на състава на тази структура. Трябва да им се предостави възможност или да предлагат или да подкрепят съответната според тях кандидатура, или да участват по право в състава на изборната комисия.

Смятам за целесъобразно, конкурсите да не се провеждат общо за всички районни, респ. окръжни или апелативни прокуратури /съответно съдилища/, а само за конкретната структура, в която има свободни места. По този начин, ще се улесни и ускори процедурата.

Намирам за уместно, да се предвидят стимули за магистратите, които работят продължителен период от време в една и съща структура на съдебната власт и които имат положителна оценка за работата си. Възможно е по едни или други причини съответния магистрат да не желае да кандидатства за повишаване в длъжност (напр. не желае да се премества в друг град), но изпълнява стриктно и отговорно своите служебни задължения. В тези случаи, следва да бъде предвидена възможност, тези магистрати да бъдат стимулирани или чрез увеличаване на класа прослужено време или чрез повишаване в допълнителен ранг за дългогодишна служба в една структура на съдебната власт. Това от една страна е справедливо, а от друга ще намали натиска при конкурсите /доколкото заплащането е мотив за повишаване в длъжност/.

Намирам за неудачно настоящото решение конкурсите да се провеждат само по документи. Необходимо е да се провежда събеседване за да може конкурсната комисия да има непосредствени впечатления за кандидатите. Това ще ускори провеждането и приключването на конкурсите. Разбира се това събеседване не трябва да се превръща в изпит по наказателно право и процес. За това трябва да се разработят предварително няколко въпроса, по които кандидатите да вземат отношение. Така ще се постигне справедливост и равнопоставеност.

#### **4. Подобряване работата на Прокурорската колегия при ВСС при атестирането на следователите, прокурорите и административните ръководители.**

Пленумът на ВСС по предложение на Прокурорската колегия прие Наредба, съгласно чл.209б от ЗСВ, за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане на степента на натовареност на прокурорите и следователите и на административните ръководители и техните заместници, публикувана в ДВ бр.21/10.03.2017г.

Високите професионални умения и интегритета на магистратите имат комплексно значение за отговорната обществена роля на съдебната власт, тъй като са предпоставка за самото функциониране на съдебната система с оглед необходимостта от качествено изпълнение на задълженията на съдиите, прокурорите и следователите. Многостранното обективно отражение на високия професионализъм на магистратите и необходимостта от устойчиви стандарти за оценка на квалификацията и почтеността им, въпросът за атестирането е от особена важност. Ефективното атестиране изисква приложение на единен комплексен стандарт за оценка, който да се основава на аналитична проверка на качеството на всички постановени от магистрата съдебни актове и на цялостната му професионална дейност и поведение. Подходът на формализмът обезсмисля атестирането, защото се стига до уравниване на професионалните качества на отделните магистрати, което се разминава изцяло с целите на атестационната процедура за диференциация на качествата на всеки отделен магистрат и конкретна персонална преценка на квалификацията, достиженията и професионалната му пригодност към конкретната длъжност.

В приетата Наредба №3/23.02.2017г. са разширени компонентите и източниците, участващи при реализацията на методите за атестиране. Въведено е изискването за прилагане на ежегодни, обобщени, мотивирани писмени становища от съответния административен ръководител, които отразяват професионалното развитие на атестирувания магистрат, като от своя страна последния има възможност да представи допълнителни данни за дела с особена правна или фактическа сложност и изразяване на становище, свързано с личната мотивираност и самооценка за професионалното си развитие. Наблюдава се разминаване с духа на целите на закона, тъй като е предвидено преброяване на всички постановени актове по видове, вместо съсредоточаване върху конкретно установени показатели и е даден приоритет на количественото оценяване на работата въз основа на математически изчисления и коефициенти. Не рядко се наблюдава субективизъм и формиране на местни практики в дейността на постоянните атестационни комисии в съответните апелативни райони, както и стереотипност и отсъствие на аналитичност при извеждане на

комплексните оценки. Следва да се сведат до минимум възможностите за формално атестиране за да се даде обективна оценка на работата на атестирания магистрат, както и възможност да се дадат препоръки и предписания за подобряване на дейността му.

При избора на административни ръководители и атестирането им, в закона и съответните наредби са предвидени специфични изисквания и показатели. Управленската компетентност е предвидено да се установява чрез защита на концепция за стратегическо управление на съответния орган на съдебната власт. От особена важност е доказването на професионалната им компетентност и нравствени качества, както и изразяване позицията за бъдещи управленски действия за решаване на конкретно съществуващи към момента проблеми в съответния на кандидатстването съдебен орган.

Атестирането предполага работеща система от взаимно свързани правила, чиято обусловеност гарантира ефективността и прозрачността на цялостния процес, осигурява необходимите предпоставки за обективен, справедлив и прозрачен кадрови подбор.

Необходимо е подобряване на системата за атестиране чрез опростяване на критериите, методите и субектите на атестирането. Административните ръководители са тези които имат най-добър поглед върху работата, дисциплината и моралните качества на магистратите, които работят в съответната структура на съдебната власт. Те са тези които и към настоящият момент дават своето становище при атестирането. Това е и част от техните задължения като административни ръководители. На административния ръководител е дадена възможност да налага дисциплинарни наказания на прокурорите от съответната структура, но не му е позволено да ги атестира. Това е диспропорция, която няма логично обяснение. Считам, че становището на съответната етична комисия, статистиката за резултатите от работата на магистрата и мнението на административния ръководител, са достатъчни за атестирането.

Освен това, административния ръководител е този който може да даде оценка доколко статистиката за работата на съответния прокурор е от значение за неговото атестиране. В някои случаи отменените актове, върнатите дела и оправдателните присъди се дължат на обстоятелства, които не могат да бъдат вменени във вина на прокурора.

Намирам за напълно излишно изготвянето на утвърдените до момента сложни формуляри, които се попълват от помощните атестационни комисии формално и забавят изключително много процеса на атестирането. Подхожда се формално, първо защото в повечето случаи членовете на помощните атестационни комисии не познават колегата, когото атестират, а и възложената им задача е странична и напълно безинтересна.

Когато атестираният е недоволен от оценката, която му се дава от административния ръководител може да се предвиди процедура да подаде възражение пред горестоящия административен ръководител или пред КАК при ВСС.

#### **5. Анализ на дисциплинарната практика на ВСС и на съдебната практика на ВАС по дисциплинарни дела.**

Дисциплинарната власт е едно от основните правомощия, които Конституцията възлага на Висшия съдебен съвет /съответно на съдийската и прокурорска колегии/. Повод за образуване на дисциплинарно производство са извършените проверки на дейността на дадена структура от съдебната власт или отделни съдии, прокурори и следователи от съответния административен ръководител и/или Инспектората към ВСС. В други случаи дисциплинарнонаказващият орган се самосезира при сигнали от различни институции, при узнаване за конкретни деяния на съдии, прокурори и следователи с негативен отзвук в обществото и др. Тясно свързан с принципа за независимост на прокурорите, а и на всички магистрати като цяло, е правният режим на тяхната дисциплинарна отговорност. Основанията за ангажиране на прокурорската дисциплинарна отговорност обаче, разкриват някои специфики, основно във връзка с вида на дисциплинарните нарушения, чието най-често извършване се констатира в съдебната практика. Но и за тях важат общите правила за търсене на този вид юридическа отговорност: "Деяността на магистратите, изразяваща се в упражняване на предоставени от закона правомощия за вземане на решения в резултат на оценка на доказателствата и приложение на закона не може да бъде обект на дисциплинарно преследване, тъй като не се явява като следствие на задължение, а на свободно формирано вътрешно убеждение, следователно не може да представлява дисциплинарно нарушение по смисъла на чл. 307 ЗСВ". Ето защо случаите на постановяване на актове от органите на съдебната власт, при които се извършва свободна преценка на фактите и обстоятелствата, и се тълкува и прилага законът, следва да се изключат от обсега на дисциплинарната отговорност" (Решение №12034-2009- VII отд. на ВАС). Доводите в тази насока са доразвити и в Решение №11850- 2009-VII отд. на ВАС, в което е акцентирано, че "...по определението на чл. 307, ал. 2 от ЗСВ, дисциплинарно нарушение е виновно неизпълнение на служебните задължения на съдия, прокурор и следовател – системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони (ал.3, т.1); действие или бездействие, което неоправдано забавя производството (т. 2); действие или бездействие, включително нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, което накърнява престижа на съдебната власт(т. 3); както и неизпълнение на други служебни задължения (т. 4).

Дисциплинарните наказания, които могат да бъдат налагани на съдия, прокурор и следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител са изчерпателно изброени в чл. 308, ал. 1 ЗСВ: 1. забележка; 2. намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 20 на сто за срок от 6 месеца до една година; 3. понижаване в ранг за срок от 6 месеца до една година; 4. понижаване в длъжност за срок от 6 месеца до една година; 5. освобождаване от длъжност като административен ръководител или заместник на административен ръководител; 6. дисциплинарно освобождаване от длъжност.

Висшият съдебен съвет, при определяне на дисциплинарно наказание на дисциплинарно привлеченото лице прилага критериите на чл.309 от ЗСВ – тежест на нарушението, форма на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението и поведението на нарушителя.

Релевантни за ангажиране на дисциплинарната отговорност на съответния съдия, прокурор и следовател са и причините, довели до дисциплинарното нарушение.

Анализът на цитираните разпоредби сочи, че обект на дисциплинарно нарушение на органите на съдебната власт са определени техни задължения по служба. За проявлението на предвидената дисциплинарна отговорност е необходимо виновно извършване на правонарушение, което не съответства на дължимото по закон поведение на съдията, прокурора или следователя. Следователно неизпълнението на служебни задължения по ЗСВ се състои в извършването или пропускът да бъдат извършени определени действия в кръга на службата на съответното лице. Правомощията на магистратите се определят от ЗСВ и съответните процесуални закони и са формулирани в правни норми, чийто точен смисъл подлежи на изясняване по пътя на тълкуването (Арг.: чл. 46, ал. 1 от ЗНА). При това тълкуване магистратът е подчинен само на закона – чл. 3 от ЗСВ и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, а преценката му подлежи единствено на процесуален, не на административен контрол. Установената от чл. 117, ал. 2 от Конституцията независимост на магистратите (съдии, прокурори и следователи) включва и правомощие за самостоятелно тълкуване и прилагане на закона, освен при обвързващо ги тълкуване, дадено от надлежните висшестоящи съдебни органи (чл. 130, ал. 2 ЗСВ)... Да се приеме противното, би означавало да се пренебрегнат основни начала на правораздаването и функционирането на съдебната власт.

В светлината на прокурорската практика, фактическите състави на регламентираните в чл. 307, ал. 3, т. 1-4 ЗСВ дисциплинарни нарушения разкриват някои специфики. Най-потенциален е рискът от ангажиране на дисциплинарна отговорност за системно неспазване на сроковете, предвидени в

процесуалните закони (чл. 307, ал. 3, т. 1 ЗСВ). За прокуратурата естествено полето на преценка обхваща съобразяването с предвидените в НПК срокове.

В същото време, в НПК съществуват хипотези, които изобщо не предписват срокове, в които прокурорът дължи произнасяне, което в светлината на дисциплинарната отговорност би довело до неправилния извод, че забавянето на подобни преписки и произнасяния не може да бъде санкционирано. Така например, не е предвиден срок в който прокурорът следва да се произнесе с постановление за образуване (чл. 212, ал. 1 НПК) или с отказ да се образува (чл. 213, ал. 1 НПК) досъдебно производство; налице е мълчание на закона за конкретния срок, в който прокурорът следва да се произнесе по жалба срещу постановление на разследващия орган (чл. 200, изр. първо НПК), в който прокурорът може да проучва делото (чл. 196, ал. 1, т. 1 и чл. 226, ал. 2 НПК) или в рамките на който обвинителят следва да изпрати на съответния орган за проверка по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ постъпил в прокуратурата сигнал за извършено престъпление.

Липсата на конкретна регламентация не прави невъзможно реализирането на дисциплинарна отговорност при продължително забавяне на произнасянето по посочените въпроси и основанията да твърдим това са две: първо, максимално предвиденият от законодателя в НПК срок за произнасяне на прокурора в рамките на досъдебната фаза е 30-дневен (чл. 242, ал. 4 НПК), което означава, че всяко забавяне на произнасянето по въпроси, за които срок изобщо не е уреден, след едномесечния период води и до принципно неспазване на процесуалните срокове.

Натрупаната през годините практика на Върховния административен съд по дисциплинарни дела въведе и допълнителни критерии за реализиране на състава на чл. 307, ал. 3, т. 1 ЗСВ, въпреки че тези критерии не са предвидени в самия закон – напр. да се преценява не просто формалното изтичане на сроковете и непроизнасянето в техните рамки, а “фактическата и правна сложност на всяко дело” (Решение № 1135/2012-V-чл. с-в,) и цялостната натовареност на конкретния магистрат (Решение №1568-2011-VII отд., Решение №1184-2011-V-чл. с-в, Р.8476-2012-VII отд., Решение №6650/2018г.- V чл. с-в).

По-деликатен е въпросът съставлява ли дисциплинарно нарушение по смисъла на чл. 307, ал. 3, т. 1 ЗСВ неспазването на сроковете за провеждане на разследване по чл. 234, ал. 1–3 НПК. От една страна, в случая следва да се съобрази, че въпросните срокове са адресирани към разследващия орган, който в техните рамки трябва да събере всички относими към делото доказателства. Това поставя и въпроса справедливо ли е прокурорът да отговаря в хипотези, в които делото изобщо не му е докладвано, същият не е бил уведомен, че сроковете по чл. 234, ал. 1–3 НПК са изтекли, не е поискал тяхното продължаване и на практика като резултат от това не е проконтролирал

срочността на разследването. Отговорът е отрицателен. Прокурорът не може да носи дисциплинарна отговорност за проведено извън сроковете по чл. 234, ал. 1–3 НПК разследване, когато същият не е бил уведомен (от разследващия орган или от деловодството на съответната прокуратура), че по конкретното дело срокът на разследване е изтекъл и е необходима преценка налага ли се изготвяне на искане за неговото удължаване по реда на чл. 234, ал. 3 НПК.

Дисциплинарното нарушение по чл. 307, ал. 3, т. 1 ЗСВ е частен случай на по-абстрактно и общо формулираните състави по чл. 307, ал. 3, т. 2 (действие или бездействие, което неоправдано забавя производството) и чл. 307, ал. 3, т. 4 (неизпълнение на други служебни задължения). В закона не се съдържа легална дефиниция на понятието „неоправдано забавяне“ по смисъла на чл. 307, ал. 3, т. 2. Но бездействието /за което е ангажирана дисциплинарната отговорност на магистрата/, следва да е в кумулативна връзка с „неоправданото забавяне“ на производството (Решение №586/2019г. 6 о. на ВАС, Решение №1350/2021, V чл. с-в).

Затова може да бъде направен и изводът, че в случаите, в които НПК не предписва конкретен процесуален срок за извършване на едно или друго действие, но прокурорът е забавил неоправдано неговото провеждане, поведението може да се квалифицира по някоя от двете алтернативни хипотези. Анализът показва, че формалното неспазване на процесуалния срок не води автоматично до извод за извършено дисциплинарно нарушение, тъй като за всеки конкретен случай следва да бъде установено дали същото е било обусловено от обективни фактори, като фактическа и правна сложност на делото или висока лична натовареност. Не е за пренебрегване и факта, че честото забавяне на наказателните производства в досъдебната фаза се дължат на проблеми с вещите лица и преводачите. Проблемите с тях не се решават през годините и се натрупват, което в крайна сметка води до влошаване на показателите за срочност и до спадане на ефективността на работа.

Както вече споменах, на практика почти няма предложения за налагане на дисциплинарни наказания на съдия, прокурор и следовател само за действия или бездействия, които неоправдано забавят производството. Много често действия, които се отнасят до образуването и движението на делата, са извършени в нарушение на приложимия процесуален закон. Не са малко случаите, в които бездействието се допуска в нарушение на процесуалния закон и води до неоправдано забавяне на производството. Поради това дисциплинарното нарушение по чл. 307, ал. 3, т. 2 ЗСВ в преобладаващия брой казуси се разглежда кумулативно с други нарушения по чл. 307, ал. 3, т. 1 и 4 от ЗСВ.

Въздигането в дисциплинарно нарушение на деянието по чл. 307, ал. 3, т. 3 ЗСВ – нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските

магистрати, съдебната практика е единодушна, че КЕПБМ съдържа писани правила за морално-етично поведение на магистратите, с които те следва да се съобразяват и тяхното нарушение е достатъчно да ангажира отговорността на магистрата (Решение №370/2011-V-чл. с-в на ВАС; Решение №584-2011-V-чл. с-в на ВАС; Решение №17627/2019г. 6 о. на ВАС). Няма легална дефиниция, нито никакви законови критерии кои действия или бездействия накърняват престижа на съдебната власт, но за да е осъществено дисциплинарното нарушение по чл.307, ал. 3, т. 3 от ЗСВ е необходимо кумулативното наличие на две предпоставки: действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт, т.е. да е настъпил този противоположен резултат, и конкретното действие или бездействие, включително нарушаването на КЕПБМ, да бъде извършено публично, пред свидетели или да е станало достояние на широк кръг от хора (Решение №9713/2019г. 6 о., на ВАС; Решение №11622/2019г.-V-чл. с-в на ВАС, Решение №11260/2021г. 6 о., на ВАС Решение №317/2022г. 6 о., на ВАС).

В гл. XVI на Закона за съдебната власт, озаглавена “Дисциплинарна отговорност” е уредено на самостоятелно основание и правомощието на административните ръководители да прилагат спрямо подчинените им магистрати мярката по чл. 327 – “Обръщане на внимание”, независимо че тази мярка не съставлява дисциплинарно наказание и не се налага за извършено дисциплинарно нарушение. Тезата, че тази мярка не е дисциплинарно наказание и не се налага за дисциплинарни нарушения е поддържана в Определение № 7514-2011-VII отд. на ВАС.

Както е имал повод да отбележи Върховният административен съд, заповедта, с която административният ръководител обръща внимание “... е административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, който по силата на общата непълна клауза по чл. 120, ал. 2 от Конституцията подлежи на обжалване по реда на АПК от адресата” (Решение №1119-2012-VII отд.). В същото решение обаче, е обоснована различна от застъпената тук теза, че мярката по чл. 327 ЗСВ се налага за деяния, които не съставляват дисциплинарни нарушения, а мотивите са следните: “Заповедта по чл. 327 ЗСВ по същността си представлява санкция на административния ръководител спрямо съответния магистрат, макар формално юридически да не е част от дисциплинарите наказания, изброени в чл. 308, ал. 1 ЗСВ, които се налагат по реда на дисциплинарното производство от ВСС, респ. от административния ръководител. Обръщането на внимание изисква доказване на нарушение на служебните задължения – деяние и вина на магистрата и прилагането му носи неблагоприятни последици за същия. Заповедта по чл. 327 ЗСВ не само засяга доброто професионално име на адресата, но и рефлектира пряко на възможностите за кариерно израстване на съдия, прокурор или следовател във



вързка с оценката на професионалните и деловите качества на магистрата при участие в конкурс за повишаване или преместване в органите на съдебната власт, при което Обстоятелството, че заповедта по чл. 327 ЗСВ е издадена от административен ръководител и не подлежи на обжалване пред ВСС, е въпрос на законодателна уредба и не променя същността на акта. След като със заповедта се вменява нарушение, трябва да бъде дадена възможност на адресата да оспори изводите на административния ръководител, че е допуснал или извършил виновно неизпълнение на задълженията си на съдия, прокурор или следовател. В закона не е разписана процедура за издаване на заповедта по чл. 327 ЗСВ, поради което следва да намерят приложение основните процедурни правила на административното производство...". Излиза, че практиката на ВАС е противоречива както по въпроса за основанията, които поражда правомощието да се обърне внимание, така и за обжалваемостта по съдебен ред на цитираната мярка. Така напр. в посоченото Определение № 7514-2011-VII отд., жалбата на прокурор, спрямо който е била приложена разпоредбата на чл. 327 ЗСВ, е оставена без разглеждане с мотива, че обръщането на внимание "не се налага за дисциплинарни нарушения..." и че с него "...законът не свързва настъпването на негативни правни последици за магистрата", поради което законодателят не е предвидил тези актове да се обжалват по административен или съдебен ред. В същото определение е записано, че тези мерки са част от общата отговорност на административния ръководител да ръководи дейността на съответната структура (чл. 140 ЗСВ), както и че с тях "...не се засягат законни права и интереси на адресата (...), тъй като наличието им не се отчита в предвидените в ЗСВ процедури за атестиране и търсене на дисциплинарна отговорност от съответния магистрат..."

Според специфичната уредба на чл. 314 ал. 1-3 ЗСВ, дисциплинарното наказание по чл. 308, ал. 1 т. 1 /забележка/, се налага с мотивирана заповед на административния ръководител на дисциплинарно привлечения съдия, прокурор или следовател. Заповедта и преписката се изпращат незабавно във ВСС, който в срок от един месец от получаването, може да потвърди, отмени или измени наложеното наказание по общия ред. Самостоятелно обжалване на заповедта се изключва, съгласно чл. 314, ал. 4 ЗСВ. Тази регламентация определя произнасянето на ВСС по чл. 314, ал. 3 ЗСВ, като такова "по същество", за наличие на предпоставки за ангажиране отговорността, с оглед задължителното служебно сезиране, а не в рамките на административния контрол за законосъобразност. Предмет на съдебен контрол е решението на ВСС като завършващ елемент от фактическия състав по налагане на наказанието по чл. 314, ал. 3 ЗСВ, а не заповедта на административния ръководител по чл. 314, ал. 1 ЗСВ. Това становище е изразено още в Решение № 1699/09 г. по адм. д. №14898/08 г., II-ро отделение на ВАС, в което се приема, че

административният ръководител не е процесуално легитимиран да обжалва решение на ВСС по наложената от него заповед за дисциплинарно наказание по чл. 314, ал. 1 ЗСВ /арг. чл. 120 от Конституцията на РБ и чл. 147, ал. 1 АПК, чл. 323, ал. 1 ЗСВ, ТР № 1 /2006 на ОС на II колегия ВАС, т. 6/

В заключение от анализа на съдебната практика на ВАС повод за ангажиране отговорността на магистрата е констатираното дисциплинарно нарушение по смисъла на чл. 307, ал. 3, т. 1 ЗСВ - „системно неспазване сроковете, предвидени в процесуалните закони”, съответно – чл. 242, ал. 3 НПК, чл. 410 и чл. 417 ГПК. Липсата на легална дефиниция в ЗСВ на понятието „системно” е обсъдена подробно в Решение № 999 от 22.01.2013 г. по адм. д. № 4996/2012 г. на VI-то отделение на ВАС и чрез съпоставка с нормативната уредба за „еднократност” и „повторност” съдебният състав е извел изискване за наличие на минимум три случая. Това разбиране на съда е залегнало в мотивите на решение от 13.01.2011 г. по адм.д. №9430/2010 г. на ВАС, VII о., потвърдено с решение от 24.02.2011 г. по адм.д. № 16092/2010г. на ВАС, 5-членен с-в; в решение от 23. 01. 2012 г. по адм. д. № 11148/11 г. на ВАС, 5-членен с-в и др. Констатациите на административния ръководител не винаги се анализират внимателно и не се вземат предвид всички обстоятелства от значение за спора, като временна неработоспособност; висока натовареност; сложност на постъпили и качество на приключили до проверката актове; наличие на нова правна материя. Неизследването им опорочава оспорвания акт във връзка с чл. 309 ЗСВ и рефлектира върху съразмерността на наказанието съгласно принципа, въведен с чл. 6 от АПК. Игнорира се целения превантивен и възпиращ ефект. Подобна констатация за реализирана отговорност на формално основание, в нарушение на чл. 307, ал. 3, т. 1 ЗСВ за съдържание и в разрез с целите на дисциплинарното производство, се съдържа в мотивите на Решение № 7087/12 по адм. д. № 48/11, VII-мо отделение.

Когато се налагат дисциплинарни наказания следва да се обезпечи както независимостта, така и ефективния контрол върху дейността на магистратите. Във всички случаи обаче, при определяне на дисциплинарното наказание трябва да се съблюдават тежестта на нарушението, формата на вина, обстоятелствата при които е извършено нарушението и поведението на магистрата.

Като най-важна гаранция за обективността, безпристрастността и законосъобразността при реализиране на дисциплинарното производство остава възможността за съдебен надзор върху актовете на дисциплинарно наказващия орган.

## **6. Осигуряване на прозрачност и състезателност при избора на административни ръководители**

Административните ръководители в органите на съдебната власт се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване. / чл.129, ал.6 от Конституцията на Р. България/.

В закона са повишени изискванията при преценка качествата на кандидатите за административни ръководители. За всяка кандидатура трябва да се оповести предварително необходимата информация за съответствие на кандидата със законовите изисквания, да се подложи на обсъждане, за да се съберат достоверни данни за професионалните и нравствените качества на кандидата. Непосредственото представяне на концепция пред членовете на съответната колегия на Висшия съдебен съвет следва да ги убеди, че кандидатът за административен ръководител притежава или не притежава необходимите индивидуални качества за заемането на конкретна ръководна длъжност, лидерските му качества, способността му да поема отговорност, да взима решенията си мотивирано, целесъобразно и законосъобразно, с оглед конкретната специфика на органа, за чийто административен ръководител кандидатства.

Установяването на стандарти, на които да отговаря концепцията, ще позволи да се изследва аналитично степента на лична мотивация и възможностите на кандидата за повишаване ефективността на правоприлагането, уменията му да поставя ясни и реализируеми цели, способността му да генерира прогресивни идеи за професионално израстване, установяване на визията му за постигане на по-високи стандарти, новаторство и др. От съдържанието на концепцията следва да се очертават личната мотивация за заемане на длъжността, достиженията и проблемите в досегашната дейност на кандидата, целите за развитието и мерките за тяхното достигане, с оглед на вътрешната мотивация и лидерските му качества.

Концепцията се явява доста съществен критерии при процедурата за събеседване и трябва да съдържа конкретика, подлежаща на проверка и анализ от една страна, от друга дава информация за състоянието на органа на съдебната власт и управленските намерения на кандидата за административен ръководител за следващите пет години.

Считам, че следва да се предвиди възможност след изтичане на два успешни мандата на един административен ръководител, същият да получи правото да бъде повишен в съответната горестояща структура на съдебната власт без конкурс. Съображенията ми са, че след един десет годишен период на административна работа, не е уместно магистратът да остава в структурата, за която е отговарял и управлявал. Създават се предпоставки за възникването на конфликти. Освен това, в този период от време той не е имал възможност да

участва в конкурси за повишаване, тъй като е изпълнявал мандатите, за които е поел отговорност.

## **7. Анализ на натовареността на прокурорите и следователите и усъвършенстване на системата за оценка на натовареността**

По отношение на натовареността – тя е характеристика на органа на съдебната власт, а не на работата на атестираните и е функция на броя на преписките и делата при спазване на принципа на случайното разпределение. В този смисъл натовареността е статистическо понятие, което е относително и не следва да се абсолютизира при атестирането на магистратите. Приетите правила за измерване на натовареността на прокурорите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател, отчитайки общите и специфичните критерии в дейността на магистратите, ВСС приема, че натовареността не може да се отчита с формални и произволни цифри, а следва да се има предвид обективен фактор – времето, необходимо за извършване на всички дейности от магистратите по възложените им дела и преписки. Промените в „съдебната карта“ на районните прокуратури обективно дава отражение върху натовареността на магистратите, както и на индивидуалната натовареност.

Неравномерното натоварване е сред основните проблеми на магистратското съсловие и е чувствителен елемент от бързината на правоприлагане и на качеството на правосъдието ни като цяло. Въпреки приетите правила за измерване на натовареността на прокурорите, както и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател, прокурорската колегия трябва да доразвие всички обективни критерии с оглед спецификата на Прокуратурата на Р България по компетентност и правомощия.

Приетата норма за натовареност дава възможност за регулиране на персоналната натовареност и това следва да се отчита при атестирането, кариерното израстване, поощренията и при дисциплинарната отговорност.

С осъществената структурна реформа на прокуратурата – обединяването на районните прокуратури е стъпка в правилната посока за уеднаквяване и намаляване на натовареността.

Считам, че друга необходима стъпка за намаляване натовареността на прокурорите, а оттам и за подобряване качеството на тяхната работа, е премахването на несвойствените за прокурорите дейности. Трябва да се извършат необходимите промени в НК и НПК, с които да се премахне ненужния формализъм, както и да се декриминализират деянията, за които успешно може да бъде реализирана административно-наказателна отговорност.

## 8. Други.

Професионалните контакти на изборните членове не бива да се ограничават в рамките на района, в който са работили, а да се интересуват и работят за разрешаването на проблемите, независимо от това къде са възникнали. При изработване на гъвкав подход в тази насока може да се постигне по-голяма ефективност при разрешаването им и съответно да се подобрява качеството на работа на административните ръководители.

Макар и да не разполага със законодателна инициатива Висшия съдебен съвет има възможност да влияе върху законодателния процес. Правомощия в този смисъл са предвидени и за колегиите, които могат да предлагат на Пленума на ВСС становища по законопроекти в обхвата на своята компетентност, и за Пленума на ВСС, който дава становища на Министерски съвет и на Народното събрание по законопроекти, които се отнасят до съдебната власт. Поради това от изключителна важност е активната позиция на членовете Висшия съдебен съвет по относимите законопроекти.

Регистърът на вещите лица трябва да е динамичен – да отразява реално действащите вещи лица и да може да обменя информация с други регистри. Регистърът трябва да има процедура за отписване на вещи лица по различни причини / напр. не изготвени 3 експертизи след назначаването им и липса на информация за отказите или прекомерна забава на изготвяне на експертните решения и др./ Необходимо е да се повишат изискванията към експертите при обосноваване на заключенията, представяни в хода на досъдебното производство.

При техническа възможност и при условие, че документите по делото са „качени“ в електронен вид по партидата на съответното дело и са достъпни за назначените вещи лица, те от своя страна могат да имат достъп с електронен подпис да се запознаят с тях, с което се пести много време - например както е установен достъпа до регистъра на Агенция по вписванията.

В много съдебни райони в страната няма вещи лица или има недостиг на експерти, което прекомерно забавя разследването и респективно провеждането на съдебен процес. Този проблем се задълбочава с годините и се явява бремене за разследващите органи.

Смятам, че би било целесъобразно да се предвидят щатове към окръжните прокуратури за назначаване на вещи лица. Това е практика във Федерална Република Германия. Предимствата на това решение са много. Вещото лице ще бъде на заплата, а не на хонорар. Ще бъде ангажиран единствено и само с изготвянето на експертизи, а не и с други странични дейности. Прокурорите ще могат да бъдат в постоянен контакт с вещото лице. Ще се ускори процеса по изготвяне на експертизите. Няма проблем с безпристрастността на вещото лице, тъй като той ще си носи отговорност на

общо основание за изготвените от него експертизи. Ако някоя от страните оспори експертизата, изготвена от такова вещо лице, то тя може да поиска от съда назначаване на повторна експертиза. Аналогично стои и въпроса с изготвените от НИКК експертизи. Този институт е в структурата на МВР, където се извършват и самите разследвания.

Тази идея може да започне с някой пилотен проект за да се провери нейната пригодност и полезност.

Гр. София  
11.05.2020г.

Николай Любенов