

ОТГОВОРИ НА ПОСТАВЕНИТЕ ОТ БЪЛГАРСКИЯ ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ ИНИЦИАТИВИ ВЪПРОСИ

1. Към настоящия момент, не считам за изпълнени предявените към България изисквания по шестте показателя, приложими по Механизма за сътрудничество и проверка – независимост, отчетност и етика на съдебна система; нормативна уредба, засягаща съдебната система и съдебните производства; подобряване на професионализма и ефективността в работата на съдебната власт; борба с корупцията в общ план и по-високите етажи на властта; и борба с организираната престъпност, което е отразено и в доклада на Европейската комисия от 25.01.2017 година.

Първият важен показател, относим към започналата съдебна реформа, е насочен към създаването на стабилна конституционна и законова рамка за независима и отчетна съдебна система. Според установения от действащата уредба нормативен регламент, ВСС се състои от 25 /двадесет и пет/ души, като главният прокурор, председателите на Върховния касационен съд /ВКС/ и на Върховния административен съд /ВАС/ участват по право, а останалите се избират на квотен принцип - 11 /единадесет/ от неговите членове от органите на съдебната власт и 11 /единадесет/ - с квалифицирано мнозинство от Народното събрание. Разпределението по колегии в кадровия орган е съответно - 14 /четирнадесет/ членове в съдийската колегия, включваща председателите на ВКС и ВАС, шестима членове, избрани пряко от съдиите и шестима от Народното събрание, и 11/единадесет/ членове в прокурорската колегия, включваща главния прокурор, четирима членове, избрани пряко от прокурорите, един член, избран от следователите и петима членове, избрани от Народното събрание. /чл.130, ал.1 и 3 от Конституцията и чл.30, ал.3 и 4 от ЗСВ/

Начинът на формиране на ВСС не осигурява нужното мнозинство на представителите на магистратската общност, избрани пряко от съдиите, прокурорите и следователите, което е условие за необвързаност с органите на законодателната и изпълнителна власт, а принципно положение в Магна хартата на съдиите е, че Съветът по съдебната система, натоварен с широки правомощия по въпросите за статута, организацията, функционирането и престижа на съдебните институции, трябва да осигури независимостта на магистратите.

В този смисъл са препоръките в Становище №10/2007г. на Консултативния съвет на европейските съдии на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото“ и утвърдените в Магна харта на съдиите от 17.11.2010г. основни принципи, според които кадровият орган трябва да бъде съставен „изключително от съдии или значително мнозинство имат съдиите, избрани от колегите си

Ето защо считам за необходимо да бъде възобновен дебатът за изменение на Конституцията на Република България /КРБ/, в посока деполитизиране на Висшия съдебен съвет /ВСС/, като предпоставка за независимост на съдебната власт, чрез намаляване на броя на членовете на кадровия орган, излъчвани от Народното събрание и съответно чрез увеличаване на броя на неговите членове в съдийската колегия на Съвета, избрани пряко от съдиите.

Препоръките на Европейската комисия в последния доклад, свързани с осигуряване *независимостта и отчетността*, са ориентирани и към създаването на гаранции за прозрачен избор на членове на новия ВСС и при назначенията на висши съдебни длъжности и административни ръководители; и за подобряване функционирането на Инспектората към ВСС и последващите действия на кадровия орган в отговор на направените от него констатации по релевантни към почтеността на магистрати въпроси.

На изпълнение подлежат и предявените изисквания към нормативната уредба, засягаща съдебните производства, чрез внедряване на нови процедури и създаване на нови институти. Наложително е предприемане на законодателна инициатива, чрез министъра на правосъдието, за промяна на подсъдността на някои производства от Гражданско-процесуалния кодекс /чл.113 и чл.115 / и за законодателни изменения, чрез които да се популяризира медиацията и да се повиши доверието в този способ за решаване на спорове, с цел регулиране на натовареността в съдебната система. В тази посока стъпки са направени чрез обсъжданите с участието на представители на ВСС промени в законодателството, сочещи на ревизия на подсъдността на искиове за непозволено увреждане и по застрахователни дела, и на въвеждане на нови регулационни процедури в Закона за водите и Закона на енергетиката.

Необходимост е да бъде заявена подкрепа от представляващия съдебната власт орган, и на изготвените изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, включващи пакет от мерки за преодоляване на формализма в наказателното производство и обезпечаване на разумни срокове за разглеждане и приключване на делата, чрез предложените институт на разпоредителното заседание и преклузия на допуснатите в досъдебната фаза процесуални нарушения

Без да се омаловажава постигнатото от националните власти, чрез направените промени в ЗСВ, относими към подобряване на качеството на правосъдието и ефективността в съдебната система, и да се омаловажават положените усилия на ВСС, свързани с установяването на *Единна методика по приложението на принципа за случайно разпределение на делата в районните, окръжните, административните, военните, апелативните и специализираните съдилища*, и въвеждането на централизирана система за електронно разпределение на делата във всички съдилища на РБ от 01.10.2015 г.; с утвърждаването на *Правила за оценка на натовареността на съдиите* и проведеното последващо експериментиране; и с приемането на *Наредба №1/09.02.2017г. за конкурсите за магистрати и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт* и *Наредба №2/23.02.2017г. за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник председател на съд*, солидарна съм с препоръките в Доклада за налични проблеми в съдилищата, поради неравномерното натоварване на магистратите, и за необходимост от вземане на мерки за тяхното преодоляване, чрез реформиране на съдебната карта и развитието на електронното правосъдие.

Безспорно е, че предпоставка за професионалното изпълнение на правомощията на магистратите е разумната им натовареност, която трябва да е предмет на прозрачна и справедлива регулация. Изготвените *Правила за натовареността на съдиите* са принос в тази посока, но за проверка на достоверността на системата е необходимо изтичането на период на наблюдения и анализи на събраните данни, въз основа на които прецизно да се изчислят индексите на натовареност на магистратите и да се формират изводи за наличие на *трайност* в параметрите на увеличаване или намаляване на делата, в определено звено от съдебната система.

Обективната оценка на натовареността трябва да послужи за оптимизиране на щата и за ефективно разпределяне на човешките и материални ресурси, чрез закриване на съдилища, прокуратури и следствени органи, или с намаляване числеността на броя на заетите длъжности в тях и разкриването им в друг равен по степен орган на съдебната власт, по чл.30, ал.2, т.т.7 и 8, ал.5, т.т.6 и 7, и чл.194 ЗСВ.

Приложението обаче на визираните правни институти следва да се осъществява много внимателно, само въз основа на информация за *трайни тенденции* в увеличаването или в намаляването на натовареността на магистратите в съответното звено от съдебната система, и при съобразяване на потребностите на населението и на спецификите на съответната териториална област.

Това предполага изследване на значимите обстоятелства за по-продължителен срок от време /минимум 12 месеца/, задълбочено обсъждане на гаранциите за достъп до правосъдие и прецизно изследване на ролята на съда в живота на местните общности.

В разглеждания аспект неправилно е намаляване числеността на броя на заетите длъжности в даден съд и разкриването им в друг равен по степен, с преназначаване на съдии без конкурс, на базата на данни за констатиран в кратък интервал от време спад на делата, респективно увеличаване на натовареността в съответния орган, както и за устройване на конкретни магистрати, и удовлетворяване на лични интереси, при привидното спазване на чл.194 от ЗСВ.

В разисквания смисъл разумно следва да се подходи и при произнасянето по въпросите, свързани с функционирането на някои действително ниско натоварени органи на съдебна власт, намиращи се в географски региони, в които липсва развита пътна инфраструктура и добри транспортни комуникации, или в граничните райони, където съдът е единствен символ на държавност.

Разбира се не бива да се пренебрегват фактът за съществуващи съдилища с ниска натовареност, в близост до големи административни центрове, и обстоятелството, че от 113 на брой районни съдилища, 68 са с щатна численост до 5-ма съдии, каквато е ситуацията и в сферата на административното правораздаване.

В очертаните случаи очевидно липсва необходимост от функционирането на съд, с изискуемото се административно ръководство /председател и заместник-председател/, с нарочен помощен персонал /счетоводител, домакин, длъжностно лице, отговарящо за личния състав/, като е целесъобразно обособяването им в териториални поделения към съответния по-голям районен или административен съд, в региона или областта.

Аналогично е положението и с направените констатации по показателите, касаещи *противодействие на корупцията и организираната престъпна дейност*, сочещи на критики по отношение на действащото законодателство и на наложителност от подобряване на наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта и тежката организирана престъпност. Те са съпроводени и с изисквания за предоставяне на данни за повдигнатите обвинения, разследванията и постановените осъдителни присъди по тях, за статистика на успешно приключилите съдебни производства, с предмет корупционни практики по високите етажи на властта и тежка организирана престъпност.

2 и 3. Комуникацията на съдебната система с обществеността трябва да се превърне в процес на непрекъснат диалог и

взаимодействие, основан на уважение, толерантност и разбиране, с участието на неправителствените и професионални сдружения. Ролята на ВСС е да прояви активност за тяхното приобщаване към започналите промени в съдебната система, да ги направи чувствителни и съпричастни към тяхното осъществяване.

В коментирания аспект, намирам за необходимо и полезно да продължи своята работа създаденият с решение на ВСС №53/13.12.2012г. Граждански съвет към кадровия орган, с цел гарантиране на откритото и ефективно участие на гражданските и съсловни организации при формулиране на стратегиите на съдебната реформа, изпълнението им и обективност на мониторинга. Той е гарант за последователност, предвидимост и прозрачност в дейността на ВСС, свързана с отстояването на независимостта на съдиите, кадровото развитие, избора на председатели и заместник председатели, осигуряването на условията за работа на магистратите, оценката на натовареността и обусловеното от нея прекрояване на съдебната карта, дисциплинарната отговорност. Възможност за тяхното обезпечаване е постановяването и оповестяването на принципни решения при произнасянето по тези въпроси, като при наличие на спор, нееднозначна интерпретация на нормативни предписания и противоречива практика, считам за наложително провеждането на широко обсъждане с представители на научната общност, административните ръководители в органите на съдебна власт и магистратите, и изслушването на изразените на форуми на професионални организации и неправителствени формирования, мнения. Намирам за удачно използването на експертизата на включените в Съвета формирования и на компетентни организации извън него и по проблеми, свързани с бюджета и управлението на ресурсите в съдебната система, и с предстоящи законодателни изменения, относими към третата власт.

По този начин гражданското общество, професионалните и неправителствени организации, ще се превърнат в партньори за подобряване работата на съдебната система, позитивна промяна на публичния ѝ образ и повишаване на доверието в нея.

4. Настоящият ВСС е в дълг към магистратите и обществото в реализираната през мандата му дейност, свързана с избора на административни ръководители в органите на съдебната власт. Създалото се в хода на работата напрежение между членовете на този орган, личното противопоставяне и противоборство, поредицата от скандали, които белязаха провежданите публични заседания, ескалирали напоследък в недопустими форми на проявления, неминуемо възпрепятстваха обективната преценка при

вземането на тези важни управленски решения и доведоха до подкопаване доверието на хората и институциите в съдебната власт.

Свидетели бяхме на липса на последователност и прозрачност в действията на кадровия орган, довело до невъзможност да бъдат избрани председатели или заместник председатели на определени съдилища, при налична информация за притежавани от тях професионални качества, административен опит и добра репутация, съответно до неочаквани за магистратската общност назначения; на съществуващи неясноти и противоречия в тълкуването на чл.169, ал.1 и 2 от ЗСВ, и на предвидените в тях изключения при избора на административни ръководители в органите на съдебната власт. Това създаваше съмнения, че посочените решения на ВСС, не се основават само и единствено на законовите изисквания и качествата на кандидатите, и внушаваше подозрения за неправомерни влияния.

При упражняване на очертаната компетентност, кадровият орган трябва да се съобразява с професионалния и административен капацитет на кандидатите, с техния морален облик, и с гласуването им от колегите доверие, данни за което се съдържат в представената в хода на процедурата писмена документация и в изразената на общите събрания воля на колектива, като всякакъв риск от политически и икономически натиск, и от въздействие на авторитети в съдебната система, и извън нея да бъде изключен.

Приетите промени в ЗСВ при избора на административни ръководители и кореспондиращите им вътрешни правила са насочени към осигуряване на номинации, гарантиращи конкуренция и издигане на припознати от професионалната общност кандидати, чрез събиране и публикуване на изчерпателна информация за кандидатите; провеждане на публични изслушвания с участие на магистратите и неправителствени организации; обсъждане в рамките на ВСС, по конкретно формулираните в чл.194б от ЗСВ критерии. Разумното приложение обаче на установения регламент зависи от готовността на членовете на ВСС да се подчиняват строго на закона, да проявяват обективност в преценките си и да бъдат справедливи при вземането на решения, обслужващи интересите на съдиите.

Това особено важи при избора на ръководителите на най-висшите институции в съдебната система, които имат различни права и задължения, произтичащи от ролята им на фигури, олицетворяващи цялата съдебна власт и от спецификата на допълнително възложените им от закона задачи – изготвяне на годишни доклади на вниманието на Народното събрание за дейността на съдилищата, с предоставяне на становища, отразяващи възгледите за стратегическото развитие на законодателството.

Ето защо и номинираните за посочените длъжности кандидати, за да съответства профилът им на предписаните в чл.170, ал.5 ЗСВ условия, трябва да притежават способност за придържане на висок етичен стандарт, нужната професионална компетентност /задълбочени познания в областта на правото, богат практически опит, ръководни и административни умения, аналитичност/, изявена независимост, воля за налагане на законността и за утвърждаване на правовата държава, решителност при изпълнение на служебните задължения; с доказана във времето възможност за работа в екип, за търсене и носене на отговорност, за отстояване правата на магистратите и за издигане престижа на съдебната система.

В този смисъл са и препоръките в доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета по механизма за сътрудничество и проверка, за установяване на добри практики при назначаването на висши съдебни длъжности, което е съществен тест за способността на ВСС да функционира като професионална и независима институция, ползваща се с вярата на магистратите и обществото.

5. Приложима и ефективна антикорупционна мярка в органите съдебната власт е предвидената в ЗСВ и НК дисциплинарна и наказателна отговорност за съдиите, прокурорите и следователите.

Нормативната уредба в Глава шестнадесета на ЗСВ /чл.308 от ЗСВ/ очертава за дисциплинарни нарушения по чл.307, ал.3 от ЗСВ, в обсега на които са действия и бездействия, обективирани в нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, накърняващо престижа на съдебната власт, сериозни дисциплинарни санкции – намаляване на трудовото възнаграждение, понижаване в ранг и длъжност за определен срок, освобождаване от длъжност - административен ръководител, и уволнение, като при налагане на последното наказание, санкционираният се лишава и от парично обезщетение по чл.225, ал.1 от ЗСВ.

В НК са визирани и квалифицирани престъпни състави за пасивен и активен подкуп, с участието на съдия, прокурор и следовател /чл.302 и чл.304а от НК/, с произтичащите от това по-тежки санкционни последици, при доказано виновно поведение.

Разбира се след широки консултации в рамките на научните среди и магистратската общност, компетентните органи са длъжни да разработят стратегия за противодействие с корупцията, било чрез промени в действащото наказателно и процесуално законодателство; или чрез подготовка на нов законопроект за борба с корупцията и незаконното обогатяване по високите етажи на властта, с изрично предвиждане създаването на специална институционална структура,

защото Република България продължава да е сред държавите - членки на ЕС с най-високи равнища на възприемане на корупцията.

6. Програмното бюджетиране се основава на заложените стратегически цели и отчетени резултати от дейностите на отделните звена в съдебната система, а не на база приходи и разходи за предходния период, съобразени с прогнозната инфлация, с което се характеризира историческият принцип при изготвяне на проекта на бюджет на съдебната власт, действащ досега. То очевидно предполага по-ефективно и прозрачно управление на финансовите средства, обвързвайки ги с отчетените резултати, поради което е желателно неговото въвеждане през мандата на следващия ВСС.

Към момента обаче съществуват редица затруднения за това от законодателен, финансов, структурен и функционален характер. Съгласно Закона за публичните финанси, ВСС не е сред предвидените първостепенни разпоредители, на които е предоставена възможност за изготвяне на програмен бюджет - пречка, разбира се лесно преодолима чрез законодателна промяна.

По-сериозни са проблемите от структурно и функционално естество, и тези свързани с финансовото обезпечаване, изводими от пилотния проект за програмно бюджетиране на съдебната власт. Предложената структура на програмен бюджет включва 5 /пет/ програми – управление на органите съдебна власт, повишаване на квалификацията на магистратите и съдебните служители, програма „администрация“, правораздаване и електронно правосъдие, като в обсега на последните два компонента от изключително значение е измерването на натовареността и нейното системно отразяване.

Утвърдените, с решение от 16.12.2015г. на ВСС, *Правила за натовареността на съдиите* дефинират понятието като оценка на времето, нужно за разглеждане и приключване на делата, и за извършване на всички останали дейности, свързани с доброто осъществяване на правосъдието; въвеждат обективни измерители за правна и фактическа сложност на делата, наричани коефициенти за тежест; и уреждат реда на определяне индивидуалната натовареност и границите на нормалната натовареност на съдиите в районите, окръжните, военните, административните, специализирания наказателен и апелативните съдилища. За отчитането обаче на конкретни резултати е наложително изтичането на определен времеви период на наблюдения, с последващи задълбочен анализ и прецизна преценка на събраната информация, като в тази връзка особено важен е непосредственият контакт с административните ръководители на съдилищата и магистратите, за създаване на база

данни за разработване на добри практики и предприемане на действия от ВСС за тяхното обобщаване в електронна програма.

Време, усилия и финансов ресурс изисква, и изчисляването на цената на всяко едно от разглежданите при правораздаването дела /разноски за вещи лица, свидетели, вложен от магистратите труд, осигуряване на нормални условия за работа (електричество, отопление), хартия, канцеларски принадлежности и др./, предхождано от групирането на съдебните производства по видове, материя, специфика и сложност, с цел изработване на средни норми при остойностяването им, което е изключително комплицирана дейност, изискваща достатъчно парични средства и предполагаща продължителност на експертните изследвания./ в Холандия близо 10 години са били необходими за провеждане и финализиране на този процес, преди въвеждането на програмен бюджет/

За осигуряване на ефективно и прозрачно управление на финансовите средства, преди създаването на изискуемите се за програмно бюджетиране условия, при прилагането на историческия принцип за изготвяне на проекта на бюджет за съдебната власт, е нужно освен извършването на одитни проверки и съблюдаване на дадените заключения и препоръки, отчетът на бюджета на съдебната власт да бъде ежемесечен и подробен, по примера на отчета на държавния бюджет, като отразява всички направени в него корекции /за командирования, ремонти на сгради, оборудване на свървърни помещения, закупуване на компютърна техника, софтуер, хардуер/.

Наложително е и годишният отчет на бюджета на ВСС, да е съпроводен освен от подробни данни по разходните пера, както се практикува с отчета за държавния бюджет, и от наративен доклад, съдържащ описание на хронологическата поредица от извършени финансови операции, свързани с приходна дейност и с действия по разходване на парични средства в съдебната система.

7. Задължението за организиране и контрол на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, съгласно чл.130а, ал.2, т.3 и чл.30, ал.2, т.т.3 и 9 от ЗСВ , е възложено на ВСС.

Чрез своите представители в Управителния съвет на Националния институт на правосъдието /НИП/, ВСС трябва активно да сътрудничи на обучаващия орган, както по време на задължителното обучение на младшите съдии и на тези избрани чрез конкурс за първоначално назначаване, така и при повишаването на квалификацията на действащите магистрати /текущото обучение/. Съветът е длъжен да съдейства за разработването на програми за обучение, чрез които магистратите да разширят и задълбочат своите познания за националното, европейско и международно материално

и процесуално право /измененията и тенденциите в тяхното развитие/, в обхвата на които следва да бъдат включени семинарни занятия по приложението на Европейската конвенция за правата на човека в практиката на българските съдилища и обсъждането на пилотни и важни решения, постановени от Съда в Страсбург.

За повишаване на знанията на магистратите в коментираната материя, ако бъде избран за член на новия ВСС, се ангажирам с организацията на лекционни курсове, с участието на съдия Йонко Грозев - нашия национален представител в Европейския съд по правата на човека, който да запознае магистратската общност с новата практика по правоприлагането на Конвенцията, очертаваща стандартите на справедлив процес.

С уважение

Цветинка Пашкунова