

Предизвикателства пред съдебната реформа: още 20 години???

I. Въведение

Основно достижение на продължаващата вече 20 години съдебната реформа е възраждането на магистратската професия като едно от престижните и привлекателни юридически поприща. След период на отлив от професията в края на миналия и началото на този век, значителното увеличаване на нивата на финансиране и възнаграждения в системата, както и относително подобряване на материалните условия на труд трайно допринесоха за подновен интерес към магистратската банка. Като реакция на завишеното 'търсене' и като коректив на качеството на постъпващите кадри, сериозни усилия бяха инвестирани и в реформирането и подобряването на системата на подбор и първоначално професионално обучение на магистратите.

Независимо от неоспоримите положителни промени обаче, като цяло съдебната система остава неефективна, непрозрачна и в не малка степен недостъпна за гражданите. Успоредно със ширещите се възприятия за високи нива на корупция в магистратурата трайно спада и общественото доверие към нея като цяло, както и към централизираните ѝ управленски структури. Липсата на достатъчен екпертен капацитет за провеждане на реформата допълнително засилва усещането за липса на политическа и кастова воля за справяне със съществуващите проблеми. В допълнение, проблемът с неравномерното натоварване на съдиите продължава да се задълбочава, като в резултат допринася за общата картина на бавно и неефективно правораздаване. Не може да се пренебрегне и обстоятелството, че не добре работещата съдебна система има пряк ефект върху динамиката на икономиката в страната. Огромните нива на междуфирмена задлъжнялост и невъзможността на съдебната система да предложи бързо, ефективно и справедливо разрешаване на търговските спорове води за съжаление до сериозно затрудняване на търговския оборот.

II. Предизвикателства

Основните предизвикателства пред системата могат най-общо да бъдат обособени в няколко родови групи – структурни; управленски и политически; етични; кариерни; PR-ски; и материално-технически.

1. Структурни

1.1. Висш съдебен съвет

Институционалното гарантиране на независимостта и осигуряване на реални условия за подобряване на ефективността и навременността на правосъдието остава основно предизвикателство пред съдебната система. Препятстване създаването и използването на нерегламентирани механизми за поставяне в зависимост или вмешателство в работата на отделния магистрат, и особено на съдията, е задача, за постигането на която ще са необходими както политическа и вътрешна за системата воля, така и координирани съвместни усилия на всички звена на държавна власт и продължаваща подкрепа от страна на неправителствения сектор.

Промяна на сегашния институционален формат на ВСС с оглед разделяне на управлението на двете отделни звена на съдебната система – съда и прокуратурата, може да бъде разглеждано като основен и ефективен инструмент за гарантиране на независимостта на съда. Прокарването на механизми за осигуряване на реална представителност при избора на магистратската квота във ВСС, както и реформиране на начина на избор на ‘политическите’ членове на ВСС са само някои от възможните стъпки в посока реформа на ‘правителството’ на съдебната система. В допълнение на припознаването на собствеността на реформаторските усилия от самите магистратски среди, друг търсен ефект ще бъде паралелното ‘деполитизиране’ и ‘професионализиране’ на парламентарната квота чрез квалифициране на необходимото мнозинство, както и въвеждане на изискване за публично изслушване и представяне на управленска програма и приоритети на всеки отделен кандидат за срока на евентуалния му мандат във ВСС. Изборът на кандидати, необвързани партийно и/или кастово, притежаващи високи професионални и етични качества и налагащи безкомпромисно подобни стандарти в своята собствена и на колегите си

работа ще допринесат по качествено нов начин за отгърсване на системата по подбор от натрупалите се с годините инертност, реакционизъм и шуробаджанашина.

Не на последно място, трайното установяване на активен диалог с неправителствения сектор, с оглед използване на експертния му капацитет при концептуализирането, изготвянето, реализирането или надзора върху изпълнението на различни законодателни или програмни реформаторски инициативи допълнително ще укрепи капацитета на 'правителството' на съдебната власт, докато в същото време служи като гаранция за по-голяма прозрачност и допълнителна гаранция за етичност на процесите.

1.2. Прокуратура

Едно от основните предизвикателства пред осигуряването на едновременно ефективно и справедливо наказателно правораздаване остават мястото, структурата, управлението и правомощията българската прокуратура. В допълнение към силната централизираност и практическа невъзможност за прокарване на ефикасна наказателна политика (някои наблюдатели по-скоро отчитат пълната липса на такава), реактивната динамика на процесите на управление, контрол и отчетност значително допринасят за общото впечатление за несправяне в борбата с организираната престъпност и корупцията.

Дебатът за мястото на прокуратурата – запазването ѝ в рамките на съдебната или прехвърлянето ѝ към изпълнителната власт остава основна тема на експертен и публичен дебат. И ако за втората алтернатива е необходима конституционна промяна минаваща през Велико народно събрание, или най-малкото промяна на практиката на Конституционния съд, все неща, които изискват техническо време и политическа воля, то за оптимизиране на работата на прокурорските структури може да се мисли и в други насоки. На първо място, възможна е, при запазване на конституционно сложените понастоящем правомощия на Главния прокурор за общ надзор и методично ръководство, известна децентрализация на прокуратурата. Единността и

централизираността¹ на прокуратурата е 'достояние' на устройствения закон на съдебната власт и не непременно целен резултат на конституционната уредба. Ето защо, при възприемане на вариант за децентрализация, функциите по централизираното сега ръководство на работата на прокурорите по места биха могли да се преформулират с оглед на нуждите на провеждане на ефективна наказателна политика и съответно възложат на апелативните или окръжните прокурори. Реорганизацията на йерархичните зависимости и правомощията на отделните звена в прокуратурата е повече от необходима, дори само за да се отговори на обществените очаквания за ефективно противодействие на престъпността и корупцията. Възлагането на по-големи правомощия и отговорности към прокуратурите по места би могло да допринесе и за по-голяма прозрачност и отчетност в работата на държавните обвинители. Престъпните групи, а още по-малко индивидуалните нарушители рядко имат 'национални' стратегии и програми. Прокуратурата може, на свой ред, да потърси отговор на регионалните особености на престъпните дейности именно посредством иновативно или поне модерно управление на дейността си и по-голяма гъвкавост и сензитивност към нуждите на местните общности за осигуряване на ред и законност.

1.3. Районни съдилища.

Осигуряването на 'навременно' правосъдие на българските граждани (и техните стопански или нестопански обединения) остава сериозно предизвикателство пред продължаващата съдебната реформа. На практика, забавеното правосъдие означава липса на правосъдие.

Чисто организационни причини са основен фактор за бавното правосъдие. Липсата на добро управление на човешките ресурси в съдебната система резултира в силно неравномерно натоварване на районните съдии – докато средно на районен съдия в София се падат по 56 дела месечно, то колегата му от Ивайловград гледа само 9. Просто казано, разликата в натовареността на съдиите достига до над 6 пъти, като поставя съдиите в по-натоварените съдии в практическа невъзможност за бързо и

¹ Интересно е всъщност, че сегашният ЗСВ, в частта си за единността и централизираността на прокуратурата възпроизвежда дословно Закона за прокуратурата от 1980г. (ср. чл. 5, ЗП [1980г.] и чл. 136, ЗСВ [2007г.]).

ефективно разрешаване на разпределените им дела. Районните съдилища понастоящем наброяват 113 и като принцип са първата 'спирка' от дългото пътуване наречено правосъдие². Дългият престой на тази спирка, разбира се може да накара 'ползвателите' на услугата просто да слязат от превозното средство на държавното правосъдие. Не трябва да се подценяват и демотивиращият ефект и чувството на неудовлетвореност сред самите съдии, които неравномерното натоварване създава. Независимо от големите разлики в натовареността и, респективно, отговорностите на съдиите, относително уравнилите стойности на възнагражденията на магистратите от едно и също ниво на професионалната йерархия се запазват. Не е изключено тази особеност допълнително да допринесе за неефективното и забавено правосъдие.

С оглед на горното, реструктуриране на сега съществуващата система от районни съдилища изглежда повече от разумна. Механичното увеличение на броя на районните съдии обаче, не е оптимално решение. От една страна, числеността на съдийското съсловие в България вече е над средната за Европа. От друга, материалната база (и най-вече сградите) е все още крайно недостатъчна, за да позволи още по-голям брой съдии. Ето защо, основно съображение за реорганизацията следва да бъде най-вече местната динамика на нуждите на 'клиентите' на съдебни услуги. Командирането на съдии от по-малко натоварен съд в по-натоварен или направо закриването на неефективно работещите съдилища и пренасочване на съдиите от тях към големите и натоварени съдилища са логична стъпка към трайно осигуряване на навременно и ефективно правосъдие. Разбира се, за постигане на тази дългосрочна цел е необходима сериозна експертна и техническа работа: разработването на методика за балансирана оценка и анализ на натовареността на съдиите; изготвянето на съответна стратегия и план за действие за реструктуриране на районните съдилища; внедряването на гъвкави организационни и финансови механизми за провеждане на структурната реформа; генериране на подкрепа вътре в самата система; насърчаване използването на алтернативни средства за решаване на спорове;

² Районните съдилища са първа инстанция за почти всички правни спорове (с изключение на търговски и граждански спорове с голям материален интерес и наказателни дела за по-тежки престъпления) и поради това са 'работодател' на най-много съдии.

и т.н. Сама по себе си цялата тази предстояща работа е допълнително и сериозно предизвикателство.

2. Управленски и политически

Основни управленски и 'политически' предизвикателства продължават да бъдат успешното отстраняване на причините и справянето с високите нива на корупцията в съдебната система; липсата на стратегия за капиталови разходи и материално осигуряване на съдебната власт; липсата на административен капацитет за наблюдение и управление на процесите на реформа на магистратурата; поемането на реформаторското лидерство от международните донори и ЕС и развитие на собствена визия и чувство за „собственост“ върху процеса на реформи.

Общественото доверие в системата продължава да намалява: според доклада на Transparency International „Световен корупционен бараметър 2009“ съдебната власт запазва мястото си сред най-корумпираните публични институции в България. В същото време, борбата с вътрешната за съдебната система корупция все още се характеризира най-вече с декларативност и липса на реални стъпки (технически или управленски) за решително противопоставяне и превенция на нерегламентираните действия на представители на магистратурата. Парламентарна квота на ВСС от своя страна продължава да бъде сочена от коментаторите за основен фактор способстващ за развитие на корупционни практики в съдебната система. Не особено розовата картината се допълва и от липсата на прозрачност на конкурсните процедури (вкл. за административни ръководители) и отсъствието на публичност на процедурите за избор на членове на ВСС.

В допълнение, ресорното Министерство на правосъдието не разполага с необходимите ресурси (човешки и инфраструктурни) за наблюдение, концептуализиране и управление на процесите на реформа на магистратурата, нито за изготвяне на така крайно необходимата дългосрочна програма за материално осигуряване и капиталови

разходи на съдебната власт³. Подобно е положението и с „правителството“ на съдебната система – ВСС. Не рядко провеждани мерки са непоследователни, при пълна или сериозна липса на координация. Нещо повече, липсват задълбочени емпирични изследвания на динамиката на съществуващите проблеми и историческите причини за тях⁴.

От своя страна, Народното събрание също не изглежда да разполага с особено голям експертен потенциал за провеждане на пълноценна и задълбочена реформа на съдебната система. Често пъти стратегиите за подобряване на правната рамка за противодействие на престъпността или ускоряване на гражданското съдопроизводство се ограничават до непоследователно редактиране на процесуалното законодателство, без да се прави предварителна оценка на ефекта от новото законодателство или да се търсят алтернативни, напр. структурни или управленски, разрешения на съществуващите проблеми. Изготвянето на предварителна експертна оценка за въздействието на законопроекти, които засягат структурата и организацията на съдебната власт и съдебния процес и създаване на възможности за широко обществено обсъждане на такива законопроекти и вземане предвид на становището на широк кръг от заинтересовани професионалисти, включително представители на специализираните правни НПОта би могло от една страна да компенсира липсата на собствен капацитет, а от друга да послужи като мост за трансфер на идеи и експертиза.

3. Етични

Липсата на интегритет в управлението на съдебната система, особено в случаите на кариерно израстване и избор на административни ръководители, продължава да бъде сериозен проблем за възвръщане на общественото доверие към системата. Отсъствието на трайна и последователно прокарана политика на нетърпимост към всяка проява на липса на ‘хигиена’ на професионалните или лични отношения на магистратите сериозно влошава перспективите за изчистване на негативния имидж на

³ Въпреки острата нужда от повече съдебни сгради и по-добра инфраструктура, бюджетът на МП за капиталови разходи за съдебната система за 2010г. е 13.2 млн. лв. В същото време за самото МП са предвидени над 6.5 млн. лв.

⁴ Полезно би било например да се изследва връзката между фактори като наличието (или липсата) на достатъчно съдебни зали и (не)навременността и (не)ефективността на правораздаването.

органи на съдебната власт. Ето защо, установяването на ясни стандарти за здравословна дистанция между магистратите и околната им среда остава както основен приоритет за продължаване на съдебната реформа, така и голямо предизвикателство. Утвърждаването на Комисията по професионална етика и превенция на корупцията на ВСС като реален анти-корупционен орган, с последователно прокарана и достатъчно прозрачна дисциплинарна практика е първа, и основна, стъпка в тази посока. Евентуално въвеждане на тълкувателни правомощия на ВСС по обхвата и прилагането на етичния кодекс на магистратите би могло да допринесе в значителна степен за повишаване стандартите на лично и професионално поведение. Не на последно място, следва да се работи в посока преодоляване на вътрешното за системата схващане за 'инструктивния' характер на етичните правила за поведението на българските магистрати.

4. Кариерни

Основно предизвикателство, свързано с кариерното израстване на магистратите е излизането извън настоящия формален формат на атестация и въвеждането на мотивиращи работата на магистрата елементи, отчитащи професионалната му подготвеност, сложността на разглежданите казуси, и др. елементи имащи реално значение на качеството, бързината и ефективността на работата на отделния магистрат. Системата на вътрешно кариерно израстване не предвижда конкурсни изпити, а използва механизма на атестирането, който пък се осъществява от действащи магистрати. Въвеждането на работещ механизъм за текущ контрол върху системата за състезателно набиране на кадри за съдебната система и изпълнението на служебните задължения на магистратите е допълнително предизвикателство пред поробряване на ефективността и бързината на съдебните производства. Продължава да бъде проблем обстоятелството, че преценката на работата на магистратите се прави предимно въз основа на представени документи и формални характеристики, без да се вземат предвид професионалните и морални качества на кандидат-магистрата. При подбора и назначаването на магистрати следва да се осигури механизъм за получаване на прогностична оценка на качествата на кандидата с оглед пригодността му към определена длъжност.

5. PR-ски

Подобряването на обществения образ на съдебната система остава основно предизвикателство. Наред с мерките за утвърждаване и спазване на висока професионална етика, органите на съдебната власт следва да бъдат проактивни като предоставят достатъчно информация в публичното пространство за своите усилия в тази посока. Подобна линия на поведение би могла да допринесе за изясняване на връзката между реалното съблюдаване правилата на професионална етика, пълна нетърпимост към прояви на дисциплинарни нарушения и тяхното ефективно преследване от една страна и справянето с негативния образ на системата и подобряване на общественото доверие към нея от друга.

6. Материално-технически

Липса на необходима инфраструктура и достатъчен сграден фон (особено в големите градове) остава основно материално-техническо предизвикателство пред успешното провеждане на съдебната реформа.

Както вече бе отбелязано по-горе в т.3, бюджетът за капиталови разходи на съдебната система е крайно недостатъчен. Качественото и бързо правораздаване продължава да страда от остра липса на нови съдебни сгради и недостатъчно техническо обезпечаване на работата на съдилищата. Нужно е поради това да се разработи и приеме цялостна стратегия за осигуряване на необходимия сграден фонд, като се въведат и използват обективни показатели за формулиране на приоритети за инвестициите, както и да се подобри капацитета на административните органи за планиране и усвояване на капиталовите разходи.

Понастоящем функциите в областта на планирането, приемането, изпълнението и отчитането на съдебния бюджет са разделени между различни органи. Това обстоятелство затруднява координацията между отговорните институции и влияе негативно върху качеството на процесите по планиране и отчетност на бюджетните разходи. Укрепването на капацитета на ВСС и МП, както и подобряването на

координацията между тях е възможна, и желана стъпка, в посока справяне с това предизвикателство.

Въвеждането на програмно бюджетирание на разходите на съдебната система е както важен приоритет на продължаващата съдебна реформа, така и основно предизвикателство. Трайно установеният 'исторически' модел на бюджетирание на съдебната система, при който финансирането за следващата година е поставено в механична зависимост от отчетения бюджет неизбежно рефлектира върху пособряване на качеството на предлагания продукт. Ето защо обвързването на съдебния бюджет с показатели за резултатност и изпълнение на заложи 'програмни' приоритети е основен приоритет за провеждане на цялостна реформа. В същото време не бива да се подценяват евентуална реактивност и дезинтересираност от страна на професионалното съсловие, в не малка степен дължащи се на недостатъчно неразбиране на ползата от въвеждане на програмно бюджетирание и принципите на съставяне, управление и отчитане му.
