

КОНСТАТАЦИИ

ОТ ГРАЖДАНСКО НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРОЦЕДУРАТА ЗА ИЗСЛУШВАНЕ НА КАНДИДАТИТЕ ЗА
ИНСПЕКТОРИ В ИНСПЕКТОРАТА КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

В

ПАРЛАМЕНТАРНАТА КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
ПРОВЕДЕНА НА 15. 12. 2011 Г.

БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ ИНИЦИАТИВИ (БИПИ)

Увод

В рамките на „Инициативата за прозрачни съдебни назначения” Българският институт за правни инициативи (БИПИ)¹ осъществява граждански мониторинг на процедурите за формиране на ръководството на ключови институции в съдебната власт. Настоящият мониторинг беше осъществен от трима представителя на БИПИ – Биляна Гяурова-Вегертседер, Йоанна Микова и Христо Иванов.

Настоящите констатации се подкрепят и от г-жа Антоанета Цонева от Института за развитие на публичната среда, която също присъства на изслушването.

За основен критерий при оценката на проведената от Комисията по правни въпроси на парламента процедура по изслушване на кандидатите за инспектори в Инспектората към ВСС беше използвана Препоръка на Европейската Комисия от Доклада относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 20 юли 2011 г., че при назначенията в съдебната власт следва *„безусловно да се спазват принципите на прозрачност, независимост, почтеност и професионални заслуги.”*²

Важна отправна точка е и мярка 2.1.2 от „Стратегията за продължаване реформата в съдебната система”, приета от Министерски съвет през 2010 г., която предвижда:

„Въвеждане на гаранции за публичност и състезателност в процедурата за избор на членове на ВСС от парламентарната квота, включително чрез публичното обявяване на номинациите достатъчно време преди избора, с оглед провеждането на обществена дискусия по тях, задължение за публикуване на програми, провеждането на публични изслушвания на кандидатите.”

Считаме, че тази мярка следва да се тълкува разширително, като обхваща и ИВСС. Допълнителен аргумент за нейното цитиране е предстоящият избор за нов ВСС и важноста заключенията от това гражданско наблюдение да бъдат приложени и към него.

¹ БИПИ е непартийна и независима неправителствена организация, регистрирана в обществена полза и специализирана в областта на съдебната реформа и утвърждаването на върховенството на закона. БИПИ се финансира изключително от утвърдени международни донори по грантове с основна насоченост в областта на работа на организацията.

² Виж на http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/com_2011_459_bg.pdf

Констатации

1. „Процедурните правила за изслушване кандидатите за инспектори в Инспектората към Висшия съдебен съвет”³ (вж. Приложение I, по-долу „Правила”) бяха приети по изключително непрозрачен начин, осуетяващ гражданския контрол: както личи от приложения протокол, това е станало на „Изнесено заседание” на Комисията по правни въпроси (по-долу „Комисията”) в гр. Вършец на 05.12.2011 г. – само десет дни преди самото изслушване от 15.12. 2011 г. Намерение за приемане на тези Правила, нито проект за тях не са били обявявани предварително. Десетдневният срок между приемането им и провеждането на самото изслушване е очевидно недостатъчен за формиране на обществено мнение по Правилата, камо ли за участие в самата процедура.

2. Изслушването е сведено до очевидна формалност: Процедурните правила предвиждат абсурдните 2 минути за представяне на кандидата от вносителя (т. 2), лично представяне на кандидата „до 3 минути” (т. 3). По същество, цялото изслушване на дванадесет кандидата за този ключов за качеството на правораздаването и успеха на съдебната реформа орган продължи по-малко от три часа. Аналогично, предложените в заключителния Доклад⁴ (вж Приложение II, по-долу „Доклад”) на Комисията процедурни правила за провеждането на избора на инспектори от пленума на Народното събрание предвижда две минути за представяне на кандидатите (т.1), общо обсъждане на всички кандидати (т. 2), независимо, че ще бъдат избирани индивидуално и по три минути за отговор на въпрос за кандидат, към който има поставен такъв (т. 3)⁵.

3. Процедурата по изслушването изолира общественото мнение в максимална степен:

3.1 Номинациите бяха държани в тайна от обществото до последния възможен момент: Правилата предвиждаха като краен срок за подаване на номинациите 13 декември 2011 г. Дата, само два дни преди изслушването (15.12.2011 г.) , която прави напълно невъзможно за гражданското общество, медиите и магистратите да се запознаят предварително с номинираните и да повдигнат релевантни въпроси към професионалния им опит и поведение. В крайна сметка, дори и този краен срок не беше спазен и номинациите бяха обявени едва 36 часа преди изслушването им в Правна комисия.

3.2 Документите, изисквани от кандидатите и номинираните ги депутати, са оскъдни и не осигуряват адекватна основа за преценка на годността на кандидатите и мотивите за номинацията им: справка на страницата на Парламента⁶ показва, че нито една от приложените биографии не надвишава страница и половина, изискуемите кадрови справки не са публикувани, мотиви от страна на номинираните отсъстват. Не ни е известно атестациите, които се правят на магистратите, да са били отчитани по някакъв начин: нито фигурират сред изискваните документи, нито имаше позоваване на информация от тях по време на изслушването. Прави впечатление, че сред номиниращите има и народни представители с висящи в съдебна фаза наказателни производства.

³ Процедурни правила за изслушване кандидатите за инспектори в Инспектората към Висшия съдебен съвет, приети с П Р О Т О К О Л № 107 от 05.12.2011 г.:

<http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/226/steno/ID/2271>

⁴ „Д О К Л А Д, Вх. №: 153-03-142/16.12.2011 г. ОТНОСНО: Изслушване и обсъждане на предложенията за инспектори в Инспектората към Висшия съдебен съвет”,

<http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/226/reports/ID/3132>

⁵ Правилата, по които парламентът избира двама члена от парламентарната квота във ВСС предвиждаха аналогично неадекватни условия. Тяхната порочност беше още по-флагрантна, доколкото те не бяха предложени дори от изслушване в Комисията, а ВСС има доста по-важен управленски и политически мандат от ИВСС, който е значително по-експертен.

⁶ <http://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/226/documents>

3.3 Процедурата по никакъв начин не предвижда възможност за гражданско участие - поставяне на въпроси или отчитане на становища от страна на неправителствени (включително професионални) организации. Въпреки, че от БИПИ бяха заявили присъствие на Изслушването по предвидения от парламентарните правила ред на 14.12.2011г., председателката на комисията отказа достъп на техните представители с мотива, че в залата нямало места и едва след намесата на други народни представители и журналисти след 30 минути чакане, те бяха допуснати.⁷

4. На практика, Комисията отказа да прецени по същество почтеността и годността на кандидатите за работа в ИВСС с оглед на конкретната му конституционна роля:

4.1 Нито Правилата, нито приложението им на практика предвиждат задълбочена проверка на професионалната компетентност, миналото и наличието на корупционни фактори за номинираните. Нито Комисията, нито друг орган извършват конкретна предварителна проверка на кандидатите. Изискващата се „кадрова справка” е във висша степен формален документ, който по никой начин не гарантира интегритета на кандидата. На никой етап не беше извършен анализ на релевантните данни от Атестащите, имуществените декларации или декларациите за наличие на конфликт на интереси, които магистратите подават по закон. На някои от кандидатите не беше зададен нито един въпрос, а като цяло отправените въпроси не помогнаха да бъде изяснена нито визията, нито мотивацията, нито подготовката на номинираните. Бланкетното и *ad hoc* задаване на въпрос за принадлежност към тайни и явни организации, които биха създали отношения на зависимост, без никаква възможност за проверка в съществуващите регистри или от страна на граждански организации и медиите, също не гарантира по никакъв начин свободата от порочни обвързаности. Въпреки опитите за изолиране на общественото мнение от процеса на преценка на номинираните, БИПИ предостави на всички членове на Комисията подробен материал, повдигащ важни въпроси за един от кандидатите и неговата дейност като председател на Етичната комисия на ВСС. На този кандидат по време на изслушването не беше зададен нито един въпрос. Не беше обсъден по същество и въпросът за включването в състава на ИВСС на хора, навършили пенсионната за магистрати възраст.

4.2 Комисията отказа да се занимае с въпроса дали по отделност и като колегия предложените кандидати (голямото мнозинство от които са прокурори и следователи) имат необходимата експертиза да правят проверки на всички аспекти на правораздавателната дейност, включително специфично съдийската работа и делата по гражданска, търговска и административна материя: опитът на член на комисията да зададе въпрос на един от номинираните прокурори как ще проверява работата на съдии беше посрещнат с протести от останалите членове, а председателката на комисията призова да не бъдат задавани повече подобни въпроси.

4.3 Комисията напълно игнорира проблема за това, че, ако бъде избран измежду тази група номинирани, ИВСС ще бъде доминиран от несъдии и това ще постави под съмнение легитимността на проверките на съдии: едва двама от номинираните са настоящи съдии, а чувствително мнозинство идват от и, след изтичане на мандата (с изключение на кандидатите в пенсионна възраст), ще се върнат в прокуратурата. Комисията игнорира повдигането на този въпрос от страна на настоящия Главен инспектор и един депутат по време на самото заседание. Не беше коментирано и становището ни (вж Приложение III), което припомняше Решение № 8/2005 г. по конституционно дело № 7 от 2005 г.), според което съдът е „основен носител на съдебната власт” и препоръките на външните наблюдатели, че въпросите, свързани с кариерата на съдията, следва да се решават от съдии – становище № 515/2009 г. на Европейската комисия за демокрация чрез

⁷ Вж. репортажа на „Дневник”:

http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2011/12/15/1531412_kandidatite_za_sudebni_inspektori_uveriha_deputatite/

право (Венецианската комисия), резолюция № 1730 (2010) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (т. 7.2.2).

5. Комисията приключи изслушването без да оцени или вземе по друг начин отношение по представените кандидатури:

5.1 Не беше проведено предвиденото от Правилата обсъждане (т.6). Освен да задават въпроси, народните представители по никакъв начин не коментираха представянето на кандидатите и тяхната годност.

5.2 В изготвения Доклад не се съдържа никаква информация за представянето на отделните кандидати, която би могла да информира решението на останалите народни представители: в частност, народните представители ще гласуват за нов състав на ИВСС, без да знаят, че немалка част от номинираните нямат ясна представа от конкретните правомощия на ИВСС, разликата му с други сходни органи, както и съотношението на работата на инспектора и наказателното преследване или дисциплинарната дейност на ВСС. Нито пък ще знаят нещо за конкретната мотивация на всеки кандидат. И, вероятно най-важното, няма да научат колко достойни професионалисти има сред номинираните. Нито българското общество и техните колеги ще научат това, в една процедура, достойна за високото призвание на служителите на правосъдието.

6. Провеждането на избора от Народното събрание обещава бъде не по-малко непрозрачно и формално: към момента на изслушването нямаше обявена официална информация за това кога ще се състои изборът и това прави трудно планирането на (опитите за) участие от страна на гражданското общество. По-късно гласуването беше включено в дневния ред за 20 декември 2011 г., по-малко от седмица след изслушването. Срок, който очевидно прави невъзможна каквато и да било обществена дискусия или реакция и е трудно да се предположи, че няма за цел точно този ефект.

Заклучение

Начинът на провеждане на предвиденото в чл. 46 от Закона за съдебната власт изслушване от Комисията по правни въпроси на Парламента е очевидно и последователно непрозрачен и на никой етап не включва преценка на кандидатите по отношение на тяхната почтеност и професионални заслуги. Това личи както от анализа на Правилата, така и от прякото наблюдение на провеждането на изслушването в Комисията по правни въпроси. Не беше извършена проверка на релевантните обстоятелства относно положението и професионалната дейност, нямаше достатъчно обсъждане на техните мотиви и визия за работата като инспектори и в резултат – отсъстваше основа за съставяне на обективно и основано на професионалните качества на кандидатурите мнение. По същество, Комисията не изпълни дължимата си грижа и политическата си отговорност да гарантира, че само най-добрите и в най-висока степен свободните от съмнения и влияние кандидати ще бъдат полдожени на избор. В допълнение, беше направено всичко възможно гражданското общество да бъде изолирано, въпреки че неговото участие и контрол можеха да компенсират тези дефицити.

Засвидетелствуваният начин, по който Парламентът упражнява правомощието си да избира инспектори в Инспектората към ИВСС, не просто не способства за тяхната независимост и за независимостта на ИВСС. Той се вписва в една последователна практика назначенията от страна на Парламента в съдебната власт да се случват по начин, който изолира гражданското общество, скрива кандидатите от обществена преценка, отказва да направи проверка на всички съществени обстоятелства за миналото и поведението на кандидатите, отказва да приложи обективни критерии за тяхната оценка, основани на професионалните им и лични качества и

съобразени с конкретните правомощия на органа, за който се провежда избор. Този подход ерозира общественото доверие в съдебната власт, лишава избраните от овластяване с явен и обществен мандат и отваря широко вратата за избор на хора със съмнителни качества и мотиви, и неотговорени въпроси към миналото им, които ги правят зависими от неясните мнозинства, които ги издигат. Лесно е да се проследи как тази порочна практика при конституирането на ръководството на ключови институции на съдебната власт се репликира в начина, по който се осъществяват назначенията и се упражняват други дискреционни правомощия в съдебната система.

Препоръка

На 05 май 2010 г. в отворено писмо⁸ (Приложение IV) до председателката на Парламента г-жа Цецка Цачева единадесет водещи правни НПО предложиха подробни правила за усъвършенстване парламентарната процедура за избор на висши държавни длъжности, включително в институциите на съдебната власт. Наложително е Парламентът да проведе широка обществена дискусия на основата на тези предложения, след което те да бъдат отразени в Закона за съдебната власт и Правилника за устройството и работата на Народното събрание. Реформираната процедура следва да стане обект на обществен мониторинг за придържане към целите за прозрачност, инклузивност, обективност и съобразеност с конкретните функции на длъжността. Особено важно е тези усилия да бъдат насочени към реформиране на процедурата за избор на парламентарна квота на ВСС през есента на 2012 г. В тази връзка, императивно е Министерски съвет да упражни законодателната си инициатива, а Парламентът да подкрепи изпълнението на мярка 2.1.2 от Стратегията (цитирана в Увода).

Приложения:

I. ПРОЦЕДУРНИ ПРАВИЛА за изслушване кандидатите за инспектори в Инспектората към Висшия съдебен съвет, приети с П Р О Т О К О Л № 107, от 05.12.2011 г.

<http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/226/steno/ID/2271>

II. Д О К Л А Д, Вх. №: 153-03-142/16.12.2011 г. ОТНОСНО: Изслушване и обсъждане на предложенията за инспектори в Инспектората към Висшия съдебен съвет,

<http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/226/reports/ID/3132>

III. ПИСМО до членовете на парламентарната Комисия по правни въпроси от 14 декември, 2011 г.

http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/IVSS_let_2_15.11.2011.pdf

IV. ОТВОРЕНО ПИСМО до Председателката на народното събрание г-жа Цецка Цачева от единадесет НПО, от 05 Май 2010 г.

http://preview.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Letter_VSS_NS.pdf

⁸ http://preview.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Letter_VSS_NS.pdf