

**СТАНОВИЩЕ
ОТНОСНО ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА
СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

ОТ БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ ИНИЦИАТИВИ

С настоящото становище Българският институт за правни инициативи изразява принципната си подкрепа за целите, които си поставят предложените изменения в ЗСВ и предлага някои допълнения, които ще усъвършенстват текста на законопроекта и още повече ще го доближат до постигането на тези цели.

Наред с това, искаме да подчертаем, че макар и важна стъпка, оценяваме предлаганите промени като недостатъчни. Основната задача, която стои пред българските институции е да се внесе решителна промяна в начина на управление и администрация на съдебната власт. Предлаганите изменения се занимават единствено с процедурите за формиране на съответните органи на съдебната система. Освен тях, наложителна е и структурна промяна във ВСС, която да оздрави механизмите за представителност и отговорност на членовете на ВСС пред професионалната общност, която ги е излъчила, да елиминира възможностите за поставяне под съмнение на съдийската независимост, да изчисти модела на управление на прокуратурата като специфична институция в рамките на съдебната власт, да ангажира в процеса на изработване на решения по-широк кръг от магистрати. Напомняме, че настоящият проект за ЗИД на ЗСВ беше изготвен в резултат на искане от 12 специализирани неправителствени организации. Концепцията, която разработихме и огласихме публично включва и конкретни мерки в тези насоки. В поредица от доклади ЕК отбелязва необходимостта от структурни промени в начина на управляване на съдебната власт. Ето защо, макар настоящото ни становище да е фокусирано върху предложените с проекта за ЗИД на ЗСВ промени, не се отказваме от настояването си за изработване и приемане на реални структурни промени в устройството и начина на работа на ВСС.

По отношение на предложения ЗИД на ЗСВ имаме следните конкретни коментари:

I. Процедурата за избор на парламентарна квота във ВСС

Принципно следва да се подкрепи намерението за въвеждането на една добре развита процедура за преценка и изслушване на кандидатите за избор от парламентарната квота във ВСС. Особено важни са следните елементи, гарантиращи прозрачен избор и реална проверка на качествата на избраните от парламента членове на ВСС:

- Нарочна комисия със съответните правомощия за събиране на информация;
- Достатъчен срок за работа на комисията;
- Изслушване на всеки кандидат и гаранции за публично участие;
- Доклад, отразяващ преценката на комисията относно качествата на кандидатите.

Предвиждането на специална комисия и достатъчен срок за работата ѝ са важни за отделянето на административния и времеви ресурс, нужни за практическата реализация на проверката. Изслушването е кулминация на представянето на кандидатите пред обществото и

възможност на заинтересованите организации да поставят всички относими въпроси. Изискването за доклад и уточняването на компонентите му дефинират съдържателния фокус на цялата процедура и гарантират, че комисията ще подходи с необходимата изчерпателност преди да ангажира отговорността си с едно или друго заключение.

В тази връзка, предлагаме следните допълнения и уточнения към вече внесените текстове:

§ 2 (чл 19), ал 2: в предложената си редакция тази разпоредба създава известна неяснота за това за коя „постоянна специализирана” парламентарна комисия се отнася. **Препоръчително е цялата работа по проверката и изслушването на кандидатите за парламентарната квота във ВСС да бъде поверена на специална, създадена за целта комисия.** Потенциалният брой на кандидатите може да бъде 22 или повече, а това предполага сериозен обем от работа. Ако тази задача бъде възложена на някоя от постоянните комисии, това може да доведе до блокиране на другата ѝ работа в периода на проверка и изслушване на кандидатите за ВСС, или до negliжиране на задълженията ѝ в това отношение. Ето защо, важно е подготовката на избора за парламентарна квота във ВСС да бъде поверена на специална временна парламентарна комисия, чийто единствен фокус е проверката и изслушването на кандидатите. Това е ключова гаранция, че парламентът няма да бъде подведен да избере неподходящ кандидат поради чистата липса на човешки и времеви ресурс. Успехът на предлаганите промени в огромна степен ще зависи от това как те ще бъдат приложени на практика и от изпращането на ясен сигнал с една задълбочена и всеоткриваща проверка на предложените номинации в условията на прозрачност и обществено участие.

§ 2 (чл 19), ал 3, изречение първо: Предвижда се номинациите за кандидати за парламентарна квота на ВСС да се правят не по-късно от 2 месеца преди избора. Това определя и времевите рамки за работа на комисията. Отново – ако се наложи да бъдат проверени и изслушани от порядъка на 22 кандидати този срок ще бъде крайно недостатъчен. Той се аргументира с реалностите на конкретно предстоящия избор, но законът не се пише само за него. Ето защо, следва като общо правило да се уреди един по-дълъг срок, който да се прилага по принцип, като в преходните и заключителни разпоредби да отчетат реалностите на 2012г. Смятаме, че **адекватен е срок от поне шест месеца**, нещо, което беше отбелязано и при обсъждането на първо четене в комисията по правни въпроси. Нещо повече, ако при конкретните обстоятелства парламентът се изправя пред дилемата да форсира проверката и изслушванията или да продължи работата и след предвидения от ал. 1 на § 2 (чл 19) краен срок за избор на нов ВСС, един месец преди изтичане мандата на стария или дори известно време и след това, приоритет трябва да получи провеждането на една досконална и убедителна процедура. Една претупана проверка, макар и при формално спазване на процедурните изисквания, още от самото начало ще подкопае доверието към следващия ВСС – както в страната, така и у международните ни партньори. Кандидатите за новия ВСС трябва да бъдат подложени на щателна проверка, да бъдат изслушани много внимателно и обществото следва да има достатъчно време да обсъди информацията за тях и да оформи мнението си. Ето защо, предлагаме текстът на § 2 (чл 19), ал. 3, изречение първо да стане: **“Предложенията за кандидати за членове на Висшия съдебен съвет от квотата на Народното събрание се правят от народните представители поне шест месеца преди провеждане на избора от Народното събрание”**.

§ 2 (чл 19), ал. 3, изречение второ: това изречение предвижда номинациите да бъдат „придружени от подробни писмени мотиви”. Предлагаме следното уточнение: **“Предложенията се придружават от подробни писмени мотиви, с оглед съдържанието на заключителния доклад на комисията по чл. 19а (4)”**. Това указание ще облекчи работата на комисията като насочи номиниращите да привеждат аргументи в полза на кандидата, който предлагат, съгласно онези обстоятелства, които самата Комисия ще трябва да оцени.

§ 2 (чл 19), ал. 6: Добре е да се уточни, че кръгът от документи, които ще се изискват от кандидатите следва да бъде обявяван предварително. Предлагаме текстът да стане: **“Комисията определя и обявява и други документи, които кандидатите трябва да й представят, преди началото на набиране на номинации”**. Това допълнение е в полза на кандидатите, тъй като ще им даде възможност да се подготвят.

Смятаме също така, че към този член (препоръчително в отделна алинея), задължително трябва да бъде уредено и **правото на комисията да изисква справки и документи за кандидатите от други държавни органи**. Така, комисията ще работи проактивно и резултатите от проверката й няма да бъдат ограничени от обема данни, който ще получи от кандидатите. Това ще бъде още една гаранция, че проверката на всеки кандидат ще е максимално изчерпателна.

Не на последно място, препоръчително е да се упомене изрично и правото на **„кандидатите да предоставят и всякакви други документи и материали, които по тяхно мнение ще подпомогнат комисията да си състави преценка с оглед съдържанието на заключителния доклад по чл. 19а (4)”**.

§ 3 (чл 19а), ал.2: предлагаме в кръга на лицата, които могат да предоставят становища и въпроси за кандидатите да бъдат включени и **„магистрати”**. Това ще позволи на професионалната общност също да вземе активно участие в обсъждане на кандидатурите. По аналогия с предложението по отношение на § 2 (чл 19), ал. 3, смятаме, че и тук трябва да се уточни, че съдържанието на становищата следва да бъде съобразено **„ с оглед съдържанието на заключителния доклад на комисията по чл. 19а (4)”**.

§ 3 (чл 19а), ал.3: Следва да се гарантира, че въпросите, формулирани от лицата посочени в ал. 2, всъщност ще бъдат поставени по време на изслушването. Осигуряването на доверие в процедурата и в избраните членове на ВСС зависи от възможността за реално обществено участие в изслушването им. Предлагаме в ал. 3 след изречение четвърто да бъдат добавени нови 2 изречения със следния текст **“ Председателят на комисията поставя въпросите към кандидатите, постъпили въз основа на становищата по ал. 2. Повтарящи се въпроси могат да бъдат обединени в един.”** Настоящото изречение пето ще стане съответно седмо.

II. Процедурата за избор на професионална квота във ВСС

Въпреки широката подкрепа за преминаване към пряк избор на представителите на съдиите и прокурорите във ВСС, включваща не само най-голямата и авторитетна съдийска организация, подкрепена от 11 неправителствени организации, Асоциацията на прокурорите, ръководството на ПРБ, но и от Европейската Комисия, на Народното събрание се предложи вариант, който внася само козметични промени в сега съществуващия модел на избиране на членовете на ВСС от професионалната общност. Предложението не отговаря на заявеното желание за решителна промяна към един по-прозрачен и представителен избор, който да гарантира отговорно и компетентно управление на съдебната система сега, а не за по-следващия ВСС. Този вариант не прави нищо и за преодоляването на широко споделената загриженост от наличието на административен натиск при вота на съдии и прокурори. Нещо повече, той влиза в особен конфликт с предвижданите изслушвания на номинираните кандидати, доколкото издигането на кандидатите и избора на делегати се случва на едно събрание в самото начало на процедурата, а изслушването на кандидатите едва след това. Получава се така, че редовият магистрат ще има възможност да изгради мнението си относно кандидатите едва след като вече е участвал в излъчването на делегат (и формулирането на мандат за делегата). Всъщност, мнението на редовите магистрати по отношение обявените

документи за кандидатите и тяхното представяне при изслушванията няма да имат никакво практическо значение. Те отново ще бъдат в ролята на пасивни наблюдатели на това, как делегатите ще формират мнение и ще упражнят право на вот. При ширещите се съмнения за административен натиск при определяне кой да стане делегат и как да гласуват делегатите, вероятността бъдещият ВСС отново да стартира с отрицателен кредит на доверие от страна на редовите магистрати е много висока.

Призоваваме народните представители съвместно с магистрати, експерти и представители на гражданското общество да изработят и приемат вариант за пряк избор. Това може да стане поне по три модела, част от които бяха изложени и в огласената публично Концепция:

- Пряк избор на общо събрание на всички съдии/прокурори от страната;
- Пряк избор по електронен път;
- Пряк избор в рамките на изборни секции в съответните съдебни райони.

Много демократични системи предвиждат и процедури за гласуване по пощата, които също могат да бъдат използвани като основа за един работещ модел.

При всички положения, ясно е че има достатъчно варианти, на които да се стъпи и отлагането на въвеждането на пряк избор още за този ВСС с технически и логистични аргументи в най-добрия случай ще изпрати сигнал за липса на желание да се положат нужните усилия и за недостиг на политическа воля за решителна промяна в начина на формиране управлението на съдебната власт. Именно парламентът е институцията, която следва да демонстрира тази политическа воля и да изработи необходимия модел.

По отношение на избора на квотата на съдиите, предложеният проект предвижда определянето на един от шестте да бъде представител на административните съдии. По време на обсъждането на законопроекта в правната комисия са били изказани становища, че би могло и повече от един съдия да бъде представител на административните съдии. Смятаме, че тази разпоредба цели да осигури представителство на административните съдии, което е в пропорция с техния брой и отчита реалността, че системата на административното правораздаване беше обособена институционално. Същевременно, при това съотношение в броя на административните съдии с този на съдиите от общите съдилища, би било несправедливо повече от един административни съдии да влязат във ВСС от професионалната квота. Ето защо, **този текст следва да бъде подкрепен в настоящата му редакция.**

III. Уредба на избора на „тримата големи”

С предлагания проект за ЗИД на ЗСВ се предвиждат изменения в процедурите на избор на ВСС и ИВСС с оглед гарантиране на тяхната прозрачност, обществено участие, а от там – на легитимността на извършения избор и на отговорността на избраните. Една наистина категорична реформа на начина на формиране на управлението на съдебната власт, каквато очакват както българските граждани и магистрати, така и европейските ни партньори, следва да включи в обхвата си и изборите на председатели на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и на Главен прокурор. Особено важно е да се гарантира, че изборът на нито една от тези три висши длъжности няма да се извършва при наличието само на един кандидат и при съвпадане на номиниращи и избиращи, което на практика обезсмисля всякаква по-нататъшна проверка и изслушване на кандидатите. Напомняме, че точно в това отношение изборът за председател на ВАС стана обект на сериозна критика, включително от страна на ЕК.

Ето защо, наложително е да се намери начин да бъде уредена процедура за избор на председатели на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на Главен прокурор от ВСС, която да включва:

- Премахване правото единствено членове на ВСС да номинират;
- Предвиждане на право да номинират кандидати на представители на съответната професионална общност (прокурори за главния прокурор, съдии от съответната система за съответния върховен съд);
- Съставяне на нарочна комисия с участието на експерти, която да събере всички документи относно кандидатите, да проведе общественото им изслушване и да състави съответен доклад, който да информира избора от страна на ВСС и решението на президента;
- Достатъчен срок (поне шест месеца) между номинациите и гласуването;
- Гаранции за прозрачност и обществено участие.

IV. „Кариерен бонус” за напускащите ВСС и ИВСС

Призоваваме народните представители да не подкрепят предложената разпоредба, според която след напускане на длъжностите си във ВСС и ИВСС магистратите автоматично преминават на по-висока длъжност. Очевидно е, че такава привилегия, която предполага заобикаляне на нормалния кариерен ред, включващ атестации и конкурси, има висок деморализиращ потенциал. Това предложение е аргументирано с необходимостта магистратите да бъдат мотивирани за включване в управлението на съдебната система. То обаче избира изключително порочен модел на стимулиране и заплашва да създаде привидност, че членовете на ВСС и ИВСС стават такива в името на повишението си при избягване на конкурси и атестации. Ако законодателят счита, че посвещаването на обществена работа в защита на публичния интерес, каквато е работата във ВСС и ИВСС, следва да бъде поощрено, логичният механизъм в това отношение е да бъдат въведени съответните критерии в рамките на съществуващия процес по атестиране, които да се прилагат за всички магистрати и да предполагат и някаква оценка за конкретните резултати от тяхната работа на съответната длъжност.