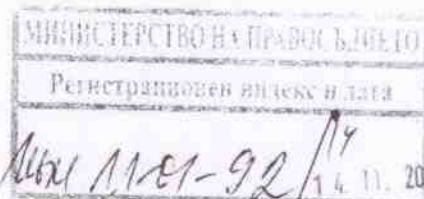




РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД

ИЗХ. № 385/14. XI. 2014 г.



ДО
МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
Г-Н ХРИСТО ИВАНОВ

ПРЕДСТАВЛЯВАЩИЯ ВСС
Г-ЖА СОНЯ НАЙДЕНОВА

УВАЖАЕМИ КОЛЕГИ,

Непосредствено след публикуването му проектът на Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система беше качен на вътрешния сайт на ВКС за сведение и обсъждане от всички съдии. Колеги от Наказателната колегия на ВКС подготвиха и представиха пред общото й събрание проект на становище, което беше обсъдено и прието, а след това – публикувано отново на вътрешния сайт – за становища и предложения.

Приложено към настоящото писмо Ви изпращам становище относно Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, като изразявам убеждението си, че то ще спомогне изработването на окончателния вариант.

Ползвам случая да поднеса искрените си към Вас почитания.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД:


/проф. ЛАЗАР ГРУЕВ/



СТАНОВИЩЕ

относно

Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система

Актуализираната Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система (Стратегията) е комплексен документ с респектиращ потенциал за реални и постижими, последователни и ефективни промени в съдебната власт. Тя дефинира системата от ясни цели, фундаментални за конституционите функции на тази власт.

Общата визия на Стратегията, насочена към осигуряване на европейски стандарт на правосъдие и превръщане на съдебната власт в ефективен гарант на върховенството на закона, отразява дълбоката, същностна мотивация на съдийската гилдия и кристализира смисъла на професионалната ѝ посветеност. В същото време, Стратегията съдържа конкретни механизми за постигането на посочените цели на базата на общи принципи и подходи, които напълно споделяме - гарантиране независимостта на съда, превенция на корупцията и формите на нерегламентирано влияние, защита правата на човека, съобразяване с международните стандарти, отчитане на българския опит, ефективно и прозрачно администриране, професионално самоуправление, възстановяване на нарушените лични и обществени отношения и доверието на обществото.

Убедителността на Стратегията е резултат на съчетание между професионален и задълбочен анализ на състоянието на съдебната система и очертаване на пътища за преодоляване на факторите, блокиращи нейното реформиране. Този подход, без да засяга концептуалния ѝ характер, я разграничава от пожелателната политическа литература по темата. Стратегията е в състояние да консолидира капацитета на съдиите за реализиране на очертаните цели, да им вдъхне увереност и даде поле за развитие на реформаторските им усилия. В тази връзка, като оценяваме високо изготвената Стратегия, акцентираме върху следните елементи от нея поради структуроопределящото им значение и пряката им връзка с наказателното правораздаване и дейността на ВКС:

Гарантиране независимостта на съда и на другите органи на съдебната власт чрез ефективни мерки срещу корупция, политически и икономически натиск и други зависимости.

Въвеждане на принципите на справедливия процес в дисциплинарните производства спрямо магистрати.

Модерна и ефективна наказателна политика.

Гаранции за върховенството на закона, защитата на правата на човека, достъпа до правосъдие и хуманността на правосъдието

1. Гарантиране независимостта на съда и на другите органи на съдебната власт.

В основата на Актуализираната дългосрочна стратегия за реформа в съдебната власт, е гарантирането на принципите на върховенство на закона и независимост на съда. Необходимостта от провеждането на такава реформа отдавна е признато и на наднационално равнище. В последния, 12-ти поред доклад за напредъка на България в областта правосъдие и вътрешен ред от 22. 01. 2014 година, отново се набляга върху необходимостта да се ускорят процесите на реформи в посока на независимостта, етиката и отчетността на съдебната система, при констатацията за невисокото

обществено доверие в нея. В доклада за глобалната конкурентоспособност на Световния икономически форум за 2013-2014 година, в класиране по показател „Независимост на съда“, България е поставена на 123-то място от 148 държави. Същият показател използва и ЕК в двете досегашни издания на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието.

Като отчита необходимостта от преодоляване на политическия натиск върху съда, неутрализирането на влияния от икономически и властови лобита и нерегламентирани въздействия от групи в самата съдебна система, елиминиране на конфликтите на интереси и търговията с влияние, Стратегията предлага конкретни и реални дейности по основните критерии за оценката на степента на независимост на съда - финансиране, съдийската кариера и съдийската отговорност, като решаването на въпросите в тези сфери се извършва с участието на самите съдии. Стратегията предлага преки и напълно възможни мерки за увеличаване на това участие като допълнителна институционална гаранция за автономното управление на съда.

Постигането на качествено самоуправление на системата като основна характеристика на независимостта ѝ е от особено значение, а в началото на този процес е реструктурирането на ВСС по начин, който да гарантира взимане на решения по ключовите въпроси относно кариерата, отговорността на съдиите и финансирането на съда от колегия, включваща мнозинство от съдии, избрани от съдии. Така ще се гарантира, че решаването на тези въпроси за съдиите и за прокурорите и следователите ще става по самостоятелен начин.

Този подход е основан на спецификите на отделните магистратски длъжности, налагащи различия при администрирането им, но и от нуждата да бъдат изпълнени утвърдените стандарти за независимост на съда съгл. чл. 6 от ЕКПЧ – чрез осигуряване на справедлив процес пред съд, който е равноотдалечен от страните в процеса, вкл. и от прокуратурата, установяваща се като страна по обвинението в наказателния процес.

Наред с това, той несъмнено отчита редица препоръки и становища на европейски институции, в които се съдържат принципни аргументи относно отделното уреждане на въпросите за статута и управлението на съдии и прокурори като необходимо условие за гарантиране независимостта на съда. Ще посочим само част от тях:

Така, в Становище № 515/2009 година на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) се констатира, че обединяването на правомощия на съдии, прокурори и следователи в един съдебен съвет е проблематично и следва да се преразгледа, (също както и системата за избор на членове на ВСС от квотата на Парламента, пораждаща риск от политизация).

Идентична е констатацията и в резолюция № 1730 (2010) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа и изискването за създаване на гаранции, че съдиите, прокурорите и следователите не се намесват в техните съответни дейности в системата на ВСС.

В Препоръка Rec (2000) 19 на Съвета на министрите се подчертава задължението на държавата да “вземе подходящи мерки, които да гарантират, че законовият статут, компетентността и ролята на прокурорите в процедурата са установени от закона и по начин, който не допуска възникването на основателни законови съмнения за независимостта и безпристрастието на съдиите.”

В Мнение № 10 (2007) на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) е прието, че когато съставът на Съвета на съдебната власт е смесен (съдии и други), за да се предотврати всякакво манипулиране или неправомерен натиск, съдиите, избрани от техните колеги, трябва да съставляват голямо болшинство от членовете.

В Мнение № 12 (2009) на КСЕС и в Мнение № 4 (2009) на Консултативния съвет на европейските прокурори е прогласено, че гарантирането на разделение на функциите е основно условие за безпристрастност на съдиите по отношение на страните в съдебното производство.

Следователно, във всяка система ролята на съдията е различна от тази на прокурора, при допълващи се техни функции, но при липса на йерархичност. Важно е да се отбележи, че независимостта на прокуратурата – институционална и функционална, е следствие от независимостта на съда при правилно съблюдаване на различието в ролята на съдиите и прокурорите.

За институционалното укрепване на ВСС, повишаване на неговата ефективност, отчетност и отговорност, възстановяване на автентичните връзки с магистратската общност и преодоляване на дистанцирането от актуалните ѝ проблеми, Стратегията предвижда работа на Съвета на сесии, както и подпомагането му от постоянни комисии, съставени съответно от съдии и от прокурори и следователи. По този начин ще бъдат елиминирани негативите, проявили се в модела на постоянно действащ ВСС и ще се укрепят професионалният капацитет на Съвета чрез избиране в него и в комисииите на принципно мотивирани магистрати.

Част от процеса на разгръщане на самоуправлението на системата и логична следваща стъпка в тази посока, е предвиденото в Стратегията разширяване на правомощията на общите събрания на съдиите и на общото събрание на прокурорите и следователите. Това включва не само възможността те да избират членовете на ВСС от професионалните квоти и тези на постоянните комисии към Съвета, но и правомощия на общите събрания на съдиите в съответния съд в процеса на администрирането му, на номинирането на ръководителите на съда, както и в цялостен анализ и отчет на дейността му.

Силно подкрепяме тази част от стратегията с увереност, че тя ще даде незабавни резултати в демократизирането на управлението на съдебната система и в повишаване на нейната ефективност.

2. Въвеждане на принципите на справедливия процес в дисциплинарните производства спрямо магистрати.

Стратегията, като отчита значението на дисциплинирането на магистратите, наред с гарантирането на тяхната независимост и при констатиране на недостатъците на действащата уредба и несъответствието ѝ с международните и европейските стандарти, в рамките на Стратегическа цел 2 предлага необходимите конкретни мерки, а също и консултации за реструктуриране на дисциплинарното производство с цел удовлетворяване на тези стандарти и препоръки.

На първо място, в рамките на действащата конституционна уредба е допустимо и необходимо създаването на централизирана дисциплинарна комисия във всяка от камарите на ВСС, съставена от магистрати, избрани от съответните общи събрания. Така ще се преодолее неприемливото положение членовете на Съвета едновременно да инициират производство, да разглеждат същото и да решават по същество, т. е. да действат като „обвинители“ и като решаващ орган.

На следващо място, е необходимо провеждане на консултации за изработване на проект за реструктуриране на дисциплинарното производство (на конституционно ниво) с оглед международните стандарти и препоръки и гарантиране на реалния му състезателен характер чрез провеждане на дисциплинарната процедура пред ВКС, каквато бе законовата уредба в първия ЗСВ от 1994 година. Принципни аргументи в полза на този подход се черпят от Становище № 3 (2001) на КСЕС относно принципите

и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика, несъвместимо поведение и безпристрастност, с релевантни препратки към Основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт (1985 г.) и Препоръка № R (94) 12 относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите.

На трето място, преосмисляне на дисциплинарния регламент се налага и във връзка с основанията за дисциплинарна отговорност на съдиите. Дисциплинарните нарушения следва да бъдат точно определени в закона категории поведение, представляващо виновно неизпълнение на служебните задължения и отклоняващо се сериозно от установените норми. Определени с точни термини, тези категории поведение не следва да влизат в колизия с норми от етичните правила за поведение или да създават привидност за такава колизия. В посоченото вече Становище № 3 на КСЕС, т. 4, отчетливо са разграничени правилата за професионално поведение на съдиите, основаващи се на етични принципи, изготвени от самите съдии и принципите и процедурите за тяхната наказателна, гражданска и дисциплинарна отговорност. Аргументи в тази насока се черпят и от Препоръка CM/Rec (2010) 12 на Комитета на министрите на държавите-членки относно съдиите, приета на 17. 11. 2010 година.

Подкрепяме така предложените промени и дебат, които ще приведат регламента за дисциплинарната отговорност на магистратите в съответствие с международните стандарти, с документите на Съвета на Европа и Европейския съюз и които са съобразени с препоръките по отношение на България.

3. Наказателна политика

Елемент от Стратегията, върху който несъмнено следва да се акцентира, е формулирането и разработването като стратегическа цел № 4 на „Модерна и ефективна наказателна политика“. Включването на такава стратегическа цел е силен аргумент в подкрепа на тази стратегия.

Това, че като стратегическа цел е включено модернизирането и повишаването на ефективността на наказателната политика като част от стратегията на съдебната реформа, сочи на комплексен подход, отчитащ взаимната връзка между осъществяваната от държавата наказателна политика и ефективното функциониране на наказателното правораздаване в рамките на независимата съдебна система.

Фактът, че материалното наказателно право не е в пълна степен адекватно на актуалните обществени отношения, е отчетен и в Концепцията за наказателна политика за периода 2010-2014 г., в която е залегнала необходимостта от разработване и приемане на нов Наказателен кодекс. Оценката на тази Концепция и изпълнението на заложените в нея мерки, както и адекватната преценка на актуалните потребности на обществото, са дали основание в Стратегията да залегне като специфична стратегическа цел актуализацията на наказателната политика. Предлаганите мерки в тази насока са важни за постигане на ефективност и за ускоряване на наказателния процес. Поставя се за решаване въпросът, който от доста време е предмет на обсъждане - дали да се запази сегашната система за класифициране на правонарушенията на административни нарушения и престъпления, или в предмета на уреждане от Наказателния кодекс да бъдат въведени т. нар. простъпки. Логиката в наказателната политика на модерната българска държава е основана на принципа, че наказателното право трябва да бъде *ultima ratio*. А принципите на наказателната политика са свързани с икономията на наказателна репресия, субсидиарност на наказателноправните мерки, съизмеримост на наказанията с ценностите, които правото защитава, необходимостта от превенция, хуманизирането на наказателното изпълнение. В тази връзка, е напълно обоснован поставеният в Стратегията акцент върху приемането на модерен Кодекс на

административните нарушения и наказания. Макар и не напълно разгърнатата професионална дискусия по предложения проект за нов НК, показва необходимостта от широк обществен и специализиран дебат по въпросите по какъв начин да бъде постигната актуализация на материалното наказателно право. Поради това, включването на оценката на нуждата от актуализация на конкретни институти и състави от НК и разработването на съответен проект, като цел на реформата, сочи на осмисляне на пътищата за необходимите законодателни промени.

Досегашното прилагане на новия НПК /2006г./ и в частност на диференцираните процедури, показва ползата от тези диференцирани производства за ускоряване на наказателния процес. На този фон, а и с оглед европейския опит, положително следва да се оцени предложението за прилагане на алтернативни способи за решаване на наказателните дела, включително и чрез форми на възстановително правосъдие.

Ефективно провеждане на наказателната политика не може да се осъществи само чрез промени в материалното наказателно законодателство, а то се нуждае и от съответния процесуален инструментариум. Поради това, и като се има предвид оценката за ефективността на разследването по наказателни дела, в Стратегията е заложена реформа и развитие на органите по разследване.

Въпросът за ефективността на прокуратурата е поставен като водещ елемент от стратегическата цел, свързана с наказателната политика. Това е обосновано от конституционно регламентиранияте функции и правомощия на прокуратурата. Именно за утвърждаване на установеното в Конституцията на РБ (КРБ) място и функции на прокуратурата, в Стратегията е залегнала целта за изработване на нов организационен модел на ПРБ в рамките на съдебната власт, който да бъде основан на отделно управление на прокурорските органи чрез упражняване на кадровите и дисциплинарните правомощия от камара на ВСС за прокурорите и следователите; на реално приложение на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от КРБ, предписваща децентрализация на прокурорските органи в съответствие със структурата на съдилищата. Положителна страна на този нов организационен модел е тезата за съставяне на процедури и установяване на изисквания за изготвяне на планове за дейността на прокуратурите по места и на национално ниво, съответно и на отчети за изпълнението им, подчинени на конкретизирани показатели за качество и ефективност и обвързани с програмното бюджетиране в съдебната власт, както и тази да кодификация и хармонизация на вътрешно-нормативната база. Предложеният модел в Стратегията на практика е насочен към утвърждаване на прокурора като независим магистрат и към ефективност в работата на институцията.

На фона на обективните трудности в наказателното производство, свързани с назначаване на вещите лица, тяхната компетентност и изготвянето на експертни заключения, следва да бъде адмириран качествено новия подход към института на експертите. Този подход включва актуализация и хармонизиране на нормативните изисквания за квалификацията на вещите лица, процедури за периодичното им професионално атестиране, антикорупционни мерки, включващи и гарантирането на адекватно заплащане за положен труд, което да е обвързано с предварително планиране на необходимите за обезпечаване на експертната дейност средства в бюджета на съдебната власт.

4. Гаранции за върховенството на закона, защитата на правата на човека, достъпа до правосъдие и хуманността на правосъдието.

Формулирането на стратегическа цел 5 е основано на обстоятелството, че Република България е член на ЕС и страна по международно правни актове за защита

на правата на човека, което я задължава да гарантира върховенството на закона и защитата на основните права и свободи. Разработването на тази стратегическа цел чрез предвиждане на конкретни специфични мерки е положителен елемент от Актуализираната стратегия, чиято насоченост е към утвърждаване на РБ като правова и демократична държава. Освен това, за пръв път се акцентира върху ролята на ВКС в осъществяване на ефективната съдебна защита на правата на човека.

Несъмнено, основен критерий за доверие на обществото в правосъдната система е спазването на принципите за върховенство на закона и защита на човешките права. От друга страна, познаването на практиката по тълкуването на международно правните актове е основна гаранция за точното и еднакво прилагане на тези актове в страната. Необходимостта от ефективно гарантиране на основните права и свободи е очевидна на фона на многобройните осъдителни решения, постановени от Европейския съд по правата на човека срещу България за нарушения на чл. 6 от ЕКПЧ. Имайки предвид, че основна роля в защитата на правата на човека имат правораздавателните органи, то идеята за засилване на ефективността на ВКС за уеднаквяване на практиката на съдилищата с оглед на синхронизирането ѝ с правото за правата на човека и правото на ЕС, следва да бъде адмирирана. Стъпка в тази насока е извършването на анализ и оценка на тълкувателната дейност и практиката на Върховния касационен съд с фокус върху приноса му в областта на съблюдаване гаранциите за правата на човека. В допълнение към това, тълкувателната дейност на ВКС се разглежда и като инструмент за постигане на предсказуемо и качествено правосъдие.

В заключение, изразяваме убеждението, че ефективността на Стратегията предполага цялостната ѝ реализация, за да не бъде накърнен нейният системен характер.

Приемането на този документ при ясна и неоттеглима политическа ангажираност за изпълнението му е очакван и неотложен шанс за промяна и тест за държавническа зрялост и отговорност пред обществото.