

MINISTERSTVO NA PRAVOSUDIETO
Персонален документ
12-00-232/ 02.12.2014



БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

До Министъра на Правосъдието

Г-н Христо Иванов

Становище на Българска съдийска асоциация по стратегията за съдебна реформа

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР,

През месец август 2014 година предоставихме на Вашето внимание Становище в най-общ план относно предложената от ръководеното от Вас Министерство Стратегия за съдебна реформа.

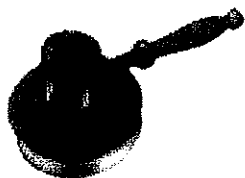
Към настоящия момент предлагаме нашите виждания относно някои ключови положения, залегнали в Стратегията и се надяваме те да бъдат взети пред вид при изготвянето на един цялостен документ, касаещ развитието на Съдебната система и нейното бъдещо реформиране.

Както вече сме имали възможност да изразим мнение, предлаганата Стратегия представлява един рамков документ, който трябва да постави началото на дебата за подобряване на работата на Съдебната система - дебат, който трябва да се осъществи с участието на всички институции, ангажирани в сектора, на магистратите и съдебните служители, на професионалните организации, на гражданското общество, на медиите. Този дебат е важен, защото резултатът от него трябва да бъде един общ документ, който да ангажира отговорните институции с извършването на реформата и да начертае насоките и основните положения на тази реформа.

Основна предпоставка за успешното провеждане на реформата е тя да не прави на парче, а да се извърши оценка на досега постигнатото, да се отчетат слабите места и да се начертаят пътищата за тяхното преодоляване и сроковете, в които реформата трябва да се осъществи.

В самата Стратегия, публикувана на сайта на Министерство на правосъдието, изрично се посочва, че тя е изготвена в отговор на препоръките на Европейската комисия, на Резолюция 1915/2013 г. , на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа за продължаване на постмониторинговия диалог с България и решенията на ЕСПЧ.

г-жа Д-р. Дачева
г-жа Д-р. Пачева
04.12.2014



БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

Безспорно най-важната формулирана цел на Стратегията е постигане на действителни гаранции за независимостта на съда и съдебната власт.

Формулирани са като цели осигуряване на добро управление на органите на съдебната власт и тяхната висока ефективност, развиване потенциала на човешкия ресурс в системата и гарантиране на висока мотивация, компетентност и социална отговорност на магистратите, модерна наказателна политика, гарантиране правото на справедлив процес и ефективна защита на правата на човека.

И всичко това за да се превърне съдебната власт в ефективен гарант за върховенството на закона и осигуряване на европейски стандарти за правосъдие.

I. ОТНОСНО ГАРАНТИРАНЕ НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДА И НА ДРУГИТЕ ОРГАНИ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Първата и основна заложена Стратегическа цел е гарантиране независимостта на магистратите. Посочено е, че трябва ефективно да се работи срещу корупцията, политически и икономически натиск и други зависимости.

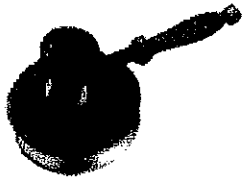
В тази връзка са очертани 3 Специфични цели, свързани с:

- промяна на структурата и функционирането на ВСС, - съдийското самоуправление и
- превенцията на корупцията в съдебната власт.

1. Предложен е модел за цялостна промяна на структурата, функционирането и правомощията на ВСС.

- Доколкото се налага извод за наличие на оформен консенсус за разделяне на ВСС на две колегии – съдийска и прокурорска изразяваме становище, че настоящата конституционна и законодателна рамка не предоставят такава възможност. Заявяваме готовност за участие в работни групи, кръгли маси и др.п.обсъждания на наложителни промени на законодателството в тази насока. Поставя се въпросът в коя колегия ще бъдат включени членовете на Съвета, избрани от парламентарната квота, както и много други въпроси, по които сме изразили становище. Същественото е, че всеки член на ВСС след неговото избиране като такъв вече е част от този колективен орган, а не е представител на съда или съответно на прокуратурата.

Изцяло се присъединяваме към виждането за пряк избор на членовете на ВСС от магистратската квота, като в тази насока е уместно да се постави на



БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

вниманието на законодателя въпросът за задължително участие на съдиите и прокурорите в гласуването за кандидати за ВСС.

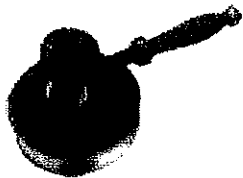
- Един от съществените упреци към формирането на ВСС е начинът за избиране на парламентарната квота. Очевидно е уместно нейното редуциране по брой. Доколкото липсата на прозрачност за номинация на кандидати за членове на ВСС от тази квота създава съмнения за задкулисие и възможност за последващо политическо влияние върху работата на ВСС, предлагаме форма за двустепенен избор на тази част от върховния кадрови орган на съдебната власт.

В становище № 515/2009 на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) се констатира, че системата за избор на членове на Висшия съдебен съвет от квотата на парламента все още поражда риск от политизация и следва да бъде преразгледана.

В обществото съществува консенсус за промени, насочени срещу всякакво задкулисно влияние и непрозрачни критерии при кадрови подбор и кадрови назначения.

Същевременно, при избора на политическата квота от парламента, никога не става ясно как и по какви причини от хилядите магистрати в Р.България в парламента се номинират няколко от тях за членове на ВСС. Очевидно въпреки фасадно прокламираната равна отдалеченост от политическите партийни структури и водачи остава съмнение, че е налице неясна обвързаност на номинираните кандидати за членове на ВСС от тази квота. Липсата на прозрачност, винаги води до съмнения, че номинацията може да се основава не толкова на забелязани и оценени професионални качества у съответният представител, колкото, че избора е последица от непрозрачна обвързаност при неясни обстоятелства - т.нар. придобило гражданственост като термин - "задкулисие", което безспорно поражда и последваща обвързаност (явна или прикрита) при взимането на решения, участие в комисии, лобиране и др. вид обвързаност, очевидно противоречаща на нравствени и/или законовите изисквания за качествата на член на ВСС.

Именно в подкрепа на прокламираната от Стратегията прозрачност на политическата квота, предлагаме механизъм за минимизиране на риска от задкулисно политическо обвързано влияние, на 11-те члена избирани от политическата квота, като при провеждането на прекия таен избор за изборни членове на ВСС от професионалната квота, да се гласува и избира друга група магистрати от примерно 33, 44 или 55 броя, (дискусионно уточнена), подложени на същия предварителен подбор и по същите критерии, които след избирането им



БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

с пряко тайно гласуване, да бъдат предложени на парламента за явен избор на 11 от тях, като представители от политическата квота.

Чрез предложението ни за двустепенното гласуване на първо място, ще се минимизира опасността от деформация на принципа за независимост на съдебната от останалите власти, на обвързаността на избраните представители с политическите сили, които управляват, както и недопустимото естествено възникващо усещане за моралната задълженост у избраните към съответната политическа сила затова, че кариерното им развитие във висшия орган на съдебната власт е в резултат единствено на поведението и контактите им със съответната политическа сила и нейни лидери, а не от професионалните качества и авторитет.

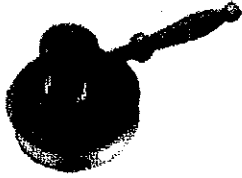
На второ място, доколкото са излъчени при пряк избор, от всички магистрати, ще са налице гаранции, че избраните са авторитетни и безспорни професионалисти с морална устойчивост, че са уважавани и от професионалните среди на магистратите, което ще допринесе за намаляване възможността за влияние на политическите сили върху съдебната система.

Чрез законодателното въвеждане на този механизъм за избор на членове от политическата квота, ще се изгради механизъм за прозрачност и ще осигури по-голяма независимост на съдебната система, което е цел на Стратегията.

- Съществен е въпросът с професионалната квота.

Предлагаме и шестте изборни членове на ВСС, определяни от Общото събрание на съдиите, да се избират на регионален принцип, по апелативни райони, като за Софийски апелативен район са двама/ предвид броя на съдиите/, а за останалите- Варна, Пловдив, Бургас и В.Търново- по един.

За демократичният характер на тези предложения, съществено значение е аргумента за взаимното познаване на съдиите от съответния апелативен район, което означава, че избора на съответният представител ще излъчи по демократичен начин най-достойният от тях, а от друга страна ще се преодолее залагането на системен дефект в демократичното начало, чрез неоправданото доминиране на определен регион с повече магистрати над останалите, които по тези обективни причини, може да не излъчат никога свой представител. Според нас, с предложената промяна, ще е възможно по-лесно да се направят Общи събрания на всички съдии за съответния апелативен район, както и организацията на електронното гласуване.



БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

- Намираме също така за неудачен предложениия модел за непостоянно действащ ВСС, заседаващ на сесии и съществуващи към него постоянни комисии, съставени от командировани за целта магистрати.

Резултатът от преминаване към такъв модел на функциониране на ръководния за съдебната система орган на практика би бил, че всички решения, които са от неговата компетентност и са важни за магистратите, администрацията и за цялата съдебна власт ще се вземат от постоянните комисии, докато компетентният орган – ВСС ще има функцията да „оформя“ в съответствие със закона вече взетите решение от комисииите.

Създаването на постоянно действащи комисии по предложениия модел е увеличаване на „съдебната номенклатура“ и отново широко отваря вратите за недопустимо и силно критикувано от магистраската общност задкулисно решаване на най- съществени въпроси, за търговия с влияние и подобни неприемливи практики.

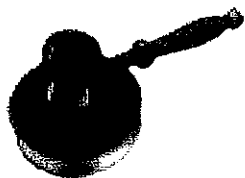
По отношение на командироването на магистрати от страната за участие в тези комисии, намираме това предложение за крайно неудачно, защото тези магистрати няма да осъществяват пряката си работа, тя ще бъде поемана от колегите им по места за целия период и това ще доведе до по-голямо натоварване на работещите в отделните съдебни органи. Постава се въпросът и за допълнителното натоварване бюджета.

Аргумент за непълноценна работа в този смисъл може да се направи и за членовете на заседаващ на сесии ВСС – членовете на същия следва да продължат пряката си магистратска работа, чрез по-ниско натоварване, за сметка на останалите си колеги.

2. В Стратегията се предлага съдийското самоуправление да бъде използвано като ефективно средство за гарантиране независимостта на съда.

Предлага се разширяване правомощията на Общите събрания на съдиите в процеса на администриране на съдилищата. Предлага се номиниране или дори избиране на председателите, заместник-председателите и председателите на отделения.

В чл. 130, ал. 6 от Конституцията на Република България изрично е посочено, че Висшият съдебен съвет е органът, който назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. С оглед на това не подкрепяме предложената в Стратегията възможност Общите събрания да се превърнат в кадрови орган на съдебната система. Считаме, че



БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

няма пречка те да номинират кандидати, но крайният избор следва да стане с решение на ВСС.

Що се касае до отразената идея за утвърждаване на статута на председателите с принципа "първ сред равни" многократно сме имали възможност да изразим становището си. Категорично считаме, че председателите на съдилища следва да разполагат с правомощия да осъществяват ефективното ръководство и администриране на съдилищата, да могат да оказват както върху съдиите, така върху съдебните служители административен контрол, свързан с ефективното изпълнение на служебните им задължения в сроковете и съобразно реда, предписан в закона.

Категорично се противопоставяме на предложената възможност Общите събрания на съдилищата пряко да избират членовете на постоянните комисии във ВСС и комисии за провеждане на конкурсите за атестиране и преместване.

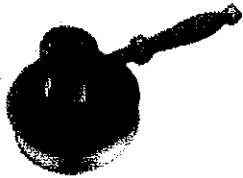
Редът за избиране на членове на ВСС е предвиден в закона, поради което е недопустимо в комисии към ВСС да бъдат избирани магистрати - не членове на Съвета и по този начин да се създава нов управленски орган в съдебната система, подменяйки гласа на магистратите при избора на членове на ВСС.

II. Като ВТОРА СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ в Стратегията е посочен ЧОВЕШКИЯТ КАПИТАЛ на съдебната власт като основен ресурс.

1. Относно предвидената реформа в юридическото образование, същата е от компетенциите на други институции, поради което няма да вземаме отношение. Категорично поддържа намеренията за по-високи изисквания в тази насока и подобряване на качеството на самото образование. Уместна е възможността действащи магистрати по-широко да участват в обучението, респ. – при полагане на изпити при приключаване на самото образование като плавен преход към следващите конкурси за реализация в практиката и уеднаквяване на критериите при полагане на изпити.

2. Относно визираното като Специфична цел 2 Гарантиране доверието в конкурсите, многократно сме изразявали нашето становище, което се подкрепя от голяма част от магистратската общност, че следва основно да бъде променен сега действащия механизъм на атестациите и конкурсите, за да бъде осигурена справедлива възможност за кариерно израстване на магистратите.

Категорично не подкрепяме предложението членовете на конкурсните комисии да се назначават по списък, одобрен от Общото събрание на съответната колегия на ВКС и ВАС, тъй като това ще доведе до създаване на



БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

„съдебна номенклатура“, до определяне на "по-равни от другите", които само и единствено са компетентни да оценяват и избират магстрати, може да възникнат съмнения и търговия с влияние и като резултат – неефективни атестации и конкурси.

Изискването за професионална подготовка и опит на магистратите е очевидно, поради което не го коментираме.

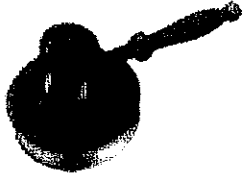
3. Специфична цел 4 касае механизма на атестирането на магистратите.

Противопоставяме се на въвеждането на централизирано атестиране от комисии, съставени от командировани магстрати към съответните колегии във ВСС по съображенията, изтъкнати по-горе. Недопустимо е да се създава допълнителен орган, нещо като особена юрисдикция, която да провежда атестирането - обсоятелство, което не само няма да помогне за гарантиране независимостта на магистратите, но ще има обратния ефект - ще създаде нови зависимости и условия за натиск или влияние.

Считаме, че най - уместната форма за извършване на обективно и съобразено с действителните качества – лични и професионални, на магистратите атестиране , е децентрализираното атестиране по апелативни райони. Тази форма на оценяване осигурява възможността атестиращите да се запознали лично – от пряката си работа с професионалните и с личните качества на атестираните.

4. Специфична цел 5 е посветена на справедливия процес в дисциплинарните производства срещу магстрати. Предвижда се създаване на централизирана дисциплинарна комисия към всяка от колегите във ВСС, съставена от командировани магстрати, избрани от съответните общи събрания. Считаме, че така предложената промяна не може да бъде подкрепена по изложените по-горе съображения, касаещи идеята за създаване на постоянни комисии към ВСС. Резултатът отново ще е създаването на нова особена юрисдикция със свои собствени правила, която ще реализира дисциплинарните производства по нов, различен от административния ред.

В тази връзка противопоставяме се и на предложението дисциплинарната процедура да се провежда от ВКС, който да бъде определен като единствено компетентен да налага дисциплинарните наказания на магистратите. Чл. 130, ал. 6, т. 2 от Конституцията на Република България предвижда, че компетентен да налага дисциплинарни наказания на съдиите, прокурорите и следователите е ВСС, чиито актове подлежат на обжалване пред ВАС.



БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

Категорично възразяваме по същите причини и относно предложението за създаване на дисциплинарен съд.

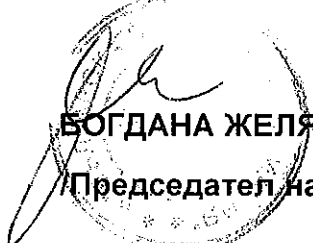
III. Относно визираното в Стратегическа цел 6, Специфична цел 1, т. 6.1.3. - прозрачност и отчетност на работата на членовете на парламентарната квота във ВСС, искаме да отбележим, че ВСС е колективен орган, който се състои от 25 члена и следва да се осигури прозрачност и отчетност в работата както на всеки от тях - независимо от коя квота е избран, така и на самия колективен орган.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР,

Поради прекалено краткия срок за депозиране на становище по предложената Стратегия само набелязахме основните си възражения по някои от проблемите, които според нас следва да намерят различно решение.

Приветстваме инициативата на Министерство на правосъдието за започване на активен дебат по проблемите на съдебната система и се надяваме, че мненията и на магистратите и на съсловните организации ще бъдат взети предвид.

Изразяваме отново готовност за участие в предложените в хода на изпълнение работни групи и кръгли маси, тъй като резултат в посока на подобряване работата на съдебната система, нейното реформиране и превръщането ѝ в стълб на законността и правовата държава може да има само ако се предлагат и прилагат конкретни мерки, следствие от постигнато общо съгласие между всички ангажирани в сектора.


БОГДАНА ЖЕЛЯВСКА
Председател на БСА/