
СЪДЕБНА РЕФОРМА

ПРЕДСТАВЯНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПРЕГЛЕДА НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА 2013 ЗА БЪЛГАРИЯ*

София, 29 октомври 2013 г.
(Стенограма)

На 29 октомври 2013 г. в Шератон София Хотел Балкан се проведе конференция на тема „Представяне на резултатите от прегледа на съдебната реформа 2013 за България“.

Конференцията бе открита в 10,10 ч. от г-жа Биляна Гяурова-Вегертседер, директор на Фондация „Български институт за правни инициативи“.

* * *

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Уважаема госпожо заместник министър-председател и министър на правосъдието, уважаеми господин председател на Върховния касационен съд, уважаема госпожо представляваща Висшия съдебен съвет, уважаеми членове на Висшия съдебен съвет, Ваши Превъзходителства, скъпи колеги и магистрати! Изключително се радвам на това високо присъствие на нашето мероприятие. За тези от вас, които не ме познават – Биляна Гяурова-Вегертседер, директор на Българския институт за правни инициативи.

Поводът, по който сме се събрали днес, е представяне на четвъртото издание на Индекса за съдебна реформа за България, който този път е наречен преглед на съдебната реформа. Както повечето от вас знаят, този индекс е изготвен по методологията на Американската асоциация на юристите и първото издание, което беше направено в страната през 2002 г., е изобщо първото в света по тази методология, която се базира на международни принципи и стандарти, свързани с върховенството на закона.

* Стенограмата е предоставена за публикуване от Българския институт за правни инициативи (БИПИ). Прегледът на съдебната реформа в България 2013 е издание БИПИ. Пълният му текст е достъпен на адрес: http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Pregled_na_sydebnata_reforma_v_Bulgaria_2013.pdf.

Защо четвъртото издание се нарича преглед? Защото обхваща един период, който е много по-дълъг от стандартните две години, в рамките на които беше издаван индексът, и обхваща време, което се характеризира с изключително сериозни институционални и нормативни промени в страната, свързани най-вече с това, че България вече е пълноправна членка на Европейският съюз.

Видели сте в книгката – това са 30 фактора, които на практика обхващат целия спектър от теми, които засягат функционирането на съдебната власт и на правосъдната система, като се започне от образование и се приключи с професионални организации, сграден фонд и техническо оборудване. Както ще видите в папките, които сме ви предоставили, някои от корелациите и тенденциите са се променили от неутрални в положителни, други са запазили същата си оценка, а някои от 2002 г. досега не са променени изобщо, което само по себе си е знак за скоростта, с която се осъществява реформата в съдебната власт в страната.

Тенденцията в индекса от 2013 г. е за едно постъпателно развитие, което обаче се извършва доста бавно, за да може да бъде усетено реално. И аз много се надявам да имаме възможност днес съвсем обективно, честно и професионално да обсъдим защо нещата се развиват с не толкова бързи темпове, колкото ние желаем.

Искам предварително да кажа, че този индекс представлява една обективна оценка, която показва какво е направено добре и какво може да бъде направено още по-добре, така щото тази реформа, която е ключова изобщо за развитието на страната през последните 23 години и занапред, най-накрая да бъде осъществена по един устойчив начин, да бъде осъществена в дълбочина и да бъде осъществена така, че да респектира както нас като юристи, така и всички останали членове на нашето общество, а също и нашите международни партньори.

Преди да дам думата на г-жа Зинаида Златанова, искам изрично да благодаря на Фондация „Америка за България“, без която ние нямаше да можем да осъществим това четвърто издание. Те ни подкрепиха при изготвянето на този доста обхванат анализ и ние наистина го оценяваме, защото невинаги е възможно да се намери подкрепа за издаването на подобни материали, а пък виждаме и от самото мероприятие днес, че има такава нужда и тази нужда ще продължава и във времето.

С това искам да дам думата на г-жа Зинаида Златанова – заместник министър-председател и министър на правосъдието. Заповядайте, госпожо Златанова.

Зинаида Златанова: Благодаря, госпожо Вегертседер. Уважаеми професор Груев, уважаеми посланици, уважаеми дами и господа, скъпи колеги! Благодаря от сърце за оказаната ми чест да открия днешната конференция „Представяне на резултатите от прегледа на съдебната реформа 2013 за България“, подготвена от Българския институт за правни инициативи. Подобни събития могат да бъдат приветствани за положителния заряд, който носят, защото днес ни е особено необходим

критичен и аналитичен професионален поглед върху случващото или неслучващото се в българската съдебна система. Не се съмнявам, че освен задълбочения анализ, коментарите и дискусиата в тази зала също ще родят идеи и подходи, от които ние имаме нужда. Аз мисля, че е крайно време да застанем малко на място и да се огледаме колко пъти ни се повтарят анализите на едни и същи проблеми. Защото те се повтарят в последните години. Ние всички независимо един от друг и последователно един след друг констатираме какво се случва или не се случва.

Призовавам ви от тази много подходяща трибуна на една абсолютно независима неправителствена организация – казвам независима, защото тя не е издръжка на правителството, нейните членове са специалисти, които са се посветили само на това да работят в името на гражданския сектор. Тя не е професионална организация на съдии и прокурори – защото това не са неправителствени организации, това са професионални организации, които защитават съвсем естествено и закономерно интереса на дадена гилдия в съдебната система. Затова мисля, че форумът е много подходящ да призова всички присъстващи тук – колеги, мисля, че моментът е назрял, хайде да направим следващата скокообразна крачка в съдебната реформа. Защо скокообразна? В анализа, който са подготвили колегите от БИПИ, прави впечатление, както каза и г-жа Вегерседер, че най-много на брой положителни тенденции се отбелязват в годината 2006–2007. Защото тогава България влезе в Европейският съюз и тогава имаме един вид скокообразно сякаш подобряване на тенденциите. Аз мисля, че 7 години са един добър период, в който да опитаме да направим следващото скокообразно подобрене на тенденцията и следващата година да имаме повече плусчета в тази таблица. Защо казвам, че е хубава? Защото това е една съвсем неутрална таблица, това са едни критерии, които са използвани и доказани в практиката и, пак казвам, моментът назря и мисля, че в последните две, три, четири години се избистриха основните идеи накъде на този етап вече можем да тръгнем.

Второто ми послание е – нека не искаме целия свят за един ден. Безспорно съдебната реформа ще стане на етапи, за които ние сме готови. Винаги така се е случвало и това не е толкова лошо. Въпросът е да знаем и да обсъдим в този кръг много активно до края на годината за какво сме готови. Разчитам на съдействието на неправителствените организации за това – повечето заявяват готовност. Разчитам, разбира се, много активно да се включат и съсловните организации, защото без тях няма как да проведем съдебната реформа. Аз не съм министърът, който ще каже, че съдебната реформа е все едно реформа на гробище. Точно обратното – не съм съгласна с това, смятам, че без магистратите няма как да стане. Така че ще помоля съсловните организации също за активна помощ и подкрепа, и най-вече за активна дискусия. Надявам се наистина да стигнем дотам, докдето в момента сме узрели да стигнем – убедени, всички заедно, – и да постигнем това, което е максимално възможно в момента.

Аз обикалям по апелативните райони тези няколко месеца – другата седмица отивам във Варна, по-другата – в Бургас. Трябва да ви кажа, че колегите в съдилищата извън София се вълнуват от същите въпроси, от които се вълнуваме всички ние тук – с тази разлика, че прилагайки закона директно, на място, те молят за помощ, която ние според мен сме в състояние да им окажем и която се заключава някой път в много практически действия, които сме длъжни да предприемем – дали Висшият съдебен съвет, дали министерството, дали с помощта на неправителствените организации. Като казвам помощ, имам предвид аналитична – имам предвид познания, които може би липсват в администрацията. Тази помощ според мен ние сме длъжни да им окажем. Работейки върху по-стратегическата част на съдебната реформа, нека не забравяме чисто практическата част на съдебната реформа, която също им пречи да си вършат работата както трябва. Ето, господин Славов организира една много хубава дискусия по съдебните експертизи, на която аз също ще присъствам. Това е едно от нещата, които се повтарят. Задължително всеки един магистрат ще ви каже – дали софийски или извън София, че това е едно от нещата, които са дребни, гражданите не знаят за тях, но те изключително много пречат на качеството и бързината на процеса. Нямаме оправдание да не го направим. В министерството вече имаме анализ на всички страни – членки на Европейският съюз как работят с тази материя и се надявам, че в един подобен формат до месец-два ще избистрим накъде вървим и бързо ще помогнем на колегите да се справят с тези неща, включително и с финансови средства, ако са необходими.

Разбира се, няма как да приключо без двете основни неща, от които зависи реформата – свръхнатовареността на системата и на отделните магистрати. Трябва да признаем, че в последните шест-седем месеца имаме наистина огромна стъпка напред в решаването на този проблем с приемането на методиката за оценката от Висшия съдебен съвет. Продължаваме много активна работа в тази посока с Висшия съдебен съвет, включително с финансовата помощ и подкрепа от Министерството на правосъдието. Мисля, че до началото на следващата година ще имаме наистина една много добра картина, от която ще можем много бързо да вземем чисто административни решения за генерално решаване на този проблем. А междувремево също трябва да отбележа – Висшият съдебен съвет взима и ad hoc мерки, които са също така в посока да се разтоварят свръхнатоварените съдилища и магистрати – чрез значително ускоряване на провеждане на конкурсите, попълване на щатни бройки, които не са попълнени с години, чрез промяна правилата на командироване и т.н. Тоест имаме една комбинация между ad hoc краткосрочни мерки, които са в посока оправяне на положението, и стратегическа дейност, която аз лично бих искала да видя още по-бързо, но смятам, че за магистрати колегите работят бързо (това е в кръга на шегата, разбира се).

И вторият въпрос, който аз го намирам за технически – това е случайното разпределение на делата, където трябва да предприемем всички мерки, и те се приемат, да се изчистят всички съмнения, ако има такива изобщо, по отношение на този въпрос.

Това е от мен. Май говорих повече, отколкото трябва. Казвам и на други форуми – основните неща, които на мен ми се иска да видя в новите стъпки към съдебната реформа, това са независимост и отчетност на системата, качество и достъпност. Всичко това, адекватно финансирано, разбира се, и осигурено логистично, инфраструктурно – доколкото позволяват възможностите на държавата и обществото в момента. Защото трябва да обясним на гражданите и на политиците, че услугата ще бъде такава, каквато те могат да си позволят. Разбира се, ние всички присъстващи в тази зала ще дадем всичко от себе си. Благодаря.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Благодаря, госпожо Златанова. Наистина е предизвикателство да бъде постигната комбинацията от независимост, отчетност, качество и достъпност, още повече че всички знаем колко консервативна е съдебната система и колко много усилия трябва да бъдат положени, за да се разчупи, ако мога така да се изразя, самата система и да се предложат дори и малки мерки, които обаче в очите на хората в системата изглеждат революционни. Такива малки мерки и предложения ние сме си позволили да направим в нашия Четвърти индекс и сега ще дам думата на колегата Христо Иванов да маркира основните положителни и негативни аспекти от индекса, след което, надявам се, ще имаме възможност за една професионална, обективна и честна дискусия по проблемите.

Заповядай, Христо.

Христо Иванов: Здравейте и от мен! Добре дошли на всички! Много се радвам да видя такова присъствие и възприемам това като едно желание за продължаване на разговора за съдебната реформа. Това беше и нашата цел. Докладът е пред вас, той разглежда, доколкото сме успели, отделните области и въпросът е да послужи за платформа за един поглед малко по-отвисоко на състоянието на системата и накъде можем да вървим. В това отношение и г-жа Златанова преди мен направи доста важни бележки.

Съвсем накратко – няколко бележки и от мен.

На първо място, докладът наистина маркира една специфика на последния период. Отделни усилия, често пъти – казвам това без всякаква ирония – героични усилия в отделни институции, в отделни области, отделни важни стъпки. Те обаче не успяват да доведат до качествен скок, какъвто всички ние очакваме. И въпросът, който стои пред нас в момента, е именно този – как бихме могли да постигнем качествен скок в състоянието на правосъдието и на съдебната система като негова носеща инфраструктура в страната.

Позволете ми да отбележа едно много важно нещо. Ние сме се събрали тук на фона на едно безпрецедентно гражданско пробуждане, което се случва около нас, и не можем да говорим за състоянието на съдебната система извън този контекст. Далеч нямам предвид само конкретно протестиращи, контрапротестиращи и т.н., имам предвид една дългосрочна тенденция в нашето общество – активизират се много отделни общности, отделни групи – политически, граждански, и това е забележителна енергия, която как няма как да не се отрази на нас и на нашата работа.

Другото нещо, което трябва да имаме предвид като контекст, когато говорим за съдебната реформа, е, че за състоянието на нашата държава започнаха да се появяват едни нови квалификации. Досега се говореше за проблеми с корупцията, за проблеми с организираната престъпност – за отделни проблеми. Започна да се налага една реторика за олигархичен модел на управление, мафия, обземане на държавата от мафията и т.н. Тук като че ли започва да си пробива път една оптика за това, че има някакви действащи лица, които са завзели държавата. На мен ми се струва, че ние трябва да положим усилия и да предложим един друг поглед към същите проблеми, който е по-скоро през това какво няма, а не какво има. Освен въпросите за това дали има някаква организирана зловредна сила, която действа и води държавата до това състояние, трябва да си признаем, че състоянието, срещу което хората протестират и всеки се вълнува от него от своя гледна точка, всъщност е въпрос на дългогодишна институционална ерозия, която сега изглежда води отделни институции до състояния, граничещи с институционален разпад. Тоест, липсата на функциониращ институционален ред, на институции, които могат да решават елементарни проблеми, да осигурят сграда на един съд, е, в крайна сметка, онзи институционален, правен вакуум на ред, който води до това състояние на държавата.

Това е важно да се каже, защото моето твърдение, което искам да ви предложа тук, е, че съдебната система е ключова в преодоляване на това състояние. Тя е ключова по две причини. Едната причина е, разбира се, че правосъдието, както всички ние знаем, е основа на държавността и естествено именно от него следва да започне онзи необходим процес на институционална регенерация. Именно правосъдието е, което трябва първо то самото да застане твърдо на краката си, така че гражданите да видят това нещо, и второ, да подпомогне останалите институции да започнат да застават на краката си.

Втората много важна причина е състоянието на съдебната система. И противно на негативното говорене, което преобладава, искам да кажа няколко важни позитивни неща за състоянието на съдебната система, които смятам, че я правят, така да се каже, обект на надеждата, що се отнася до възстановяването и утвърждаването на българската демокрация, държавност и институционален ред.

На първо място, съдебната система според това, което ние виждаме и през призмата на този доклад, е онази публична подсистема, която разполага с един от

най-добрите човешки ресурси – и като квалификация, и като мотивация. Тук трябва да направя връзка с доклада – това може да се проследи до конкретни реформени мерки: въвеждането на конкурсите, създаването на Националния институт по правосъдието. Това са мерки, които показват, че има смисъл да се правят реформи, защото те дават резултат. Покачването на заплатите и поддържането на едно добро на фона на публичния сектор заплащане на магистратите – всичко това доведе до това ние наистина да можем да кажем, че съдебната система има необходимия човешки субстрат, за да се справи с тази голяма национална задача, която аз очертавам.

На второ място – въпреки че, разбира се, сме в криза и въпреки че трябва да настояваме за постоянно увеличаване на инвестициите в публичния сектор независимо от кризата и в съдебната система, ние трябва също така да си признаем, че в съдебната система през годините доста последователно беше инвестирано и тя, ако цитирам може би другаря Хрущов, има своите вътрешни резерви като брой хора, които може би по-добре може да бъдат натоварени, и други материални ресурси. Чрез едно вътрешно реструктуриране има място да се освободи голям ресурс, който да подкрепи реформистките усилия.

Въпросът с ресурсите има и друга позитивна страна – започващият седемгодишен период на европейско финансиране. Това е добра възможност ние да си осигурим една реална инвестиция в съдебната реформа.

На трето място, съдебната система не просто не е встрани от това, което аз нарекох гражданско събуждане. Бих могъл да кажа, че отделни групи от магистратите са в авангарда на това пробуждане. Тук, разбира се, леко с шегата ще кажа, че ние трябва да сме благодарни на министър Цветанов, който някак си беше онзи имунен шок за системата, който да събуди често пъти позаспалото ни правосъзнание. Но така или иначе, далеч преди да видим тези неща, които се случват на повърхността в обществото ни, имаше един дълъг процес на съдийско и прокурорско раздвижване. И наистина сега вече онази фраза за реформата на гробището не просто не е вярна – вярна е обратната фраза. Съдебната реформа в много аспекти намира своите двигатели отвътре на различни нива в системата – много държа да подчертая това – както редови съдии и прокурори, така и отделни административни ръководители. Това вътрешно пробуждане дава голяма надежда.

И на последно място – важният ресурс на идейното съзряване. Като че ли можем да говорим, както и г-жа Златанова маркира, за това, че се оформиха няколко точки и приоритети, които може би очертават трудни реформи, но по тях има много висока степен на консенсус. Това също е нещо, което не се случва случайно – то беше плод на доста усилия и на колеги в неправителствения сектор, и на хора отвътре, и на международни институции.

Така че къде се намираме ние? Ние се намираме в една ситуация, в която обществото очаква от нас решителни действия, и те са необходими, защото системата

също има нужда от тях. Но ние имаме много важни ресурси за тях – имаме хората, които да ги направят, по различен начин бихме могли да разчитаме и на материални ресурси, системата не е напълно лишена от резерви, знаем или бихме могли да сме доста близко до това накъде трябва да се движим, има и обществена, и вътрешна подкрепа за действията. Аз мисля, че това е изключително добра новина.

За да съм полезен и за да фокусираме дискусиата върху това какво бихме могли да направим, ще се опитам да предложа една версия на няколко важни приоритета и конкретни десет стъпки за постигането им, без всякаква претенция за оригиналност.

Първият приоритет е решително ограничаване, пресичане на всички форми на нерегламентирано политическо въздействие от страна на политическата система върху съдебната система. Нашият анализ, а и целият опит, който имаме, е, че в крайна сметка систематичният корен на поставяне на съдебната система в зависимост, на връзването на нейните ръце, на зараждането на корупцията идва именно от политическата система. И това трябва много ясно да се каже. Ще дам един пример. Дълго време не се назначава главен инспектор в един ключов орган, който беше създаден като основна реформистка мярка преди присъединяването ни към Европейския съюз. Извинението, което получаваме от политическата система, е, че нямало мнозинство. И това е изключително разобличаващо, защото то показва, че политиките мислят за назначенията в съдебната система, предпоставяйки сделка. Тоест ние първо трябва да се договорим, да видим, че имаме мнозинство и едва тогава да влезем в процедурата по назначаване, която очевидно няма никакъв друг смисъл освен на един празен, последващ сделката ритуал. Логичното и нормално разсъждение би било – дайте да отворим процедура и да видим дали няма да се появи кандидат, който да ни убеди да се обединим около него. Дали отнякъде няма да се появи номинация – от една или друга парламентарна група, може би дори от някоя професионална организация, предложена на парламентарните групи, която всъщност да послужи за обединение и формиране на мнозинство на основата на качествата на кандидата. Това е нормалната логика на всички процедури за номиниране и избиране на висши държавни постове, за които обществото настоява. Напротив, практиката е да се търси предварителна сделка, изпразваща процедурата от съдържание. Хората в Народното събрание дори не се усещат, че когато се оправдават с липсата на предварителна сделка, това издава тяхното трайно отношение към назначенията в съдебната система. Тази култура трябва да се прекрати.

На второ място – има, разбира се, вътрешни фактори от всякакво естество за корупция в съдебната система. Те са въпрос на законодателна уредба, те са въпрос на институционални състояния. Ние трябва да имаме една целенасочена програма за тяхното елиминиране.

На следващо място – много е важно ние наистина да осигурим позитивно, тоест проактивно добро управление в системата, защото самият факт, че говорим, че в системата има много неизползвани ресурси, тоест едни институции нямат работа, а други имат страшно много, показва едно – липса на добра администрация.

Изключително важно е да имаме позитивен кариерен подбор – тоест нагоре трябва да отиват хора, които са правилно мотивирани, които наистина са доказали в един разумен процес, че са най-добрите.

И на последно място – за да възвърнем общественото доверие, приоритет са прозрачността и отчетността.

Десет конкретни мерки за постигане на тези приоритети, които са, пак казвам, многократно обсъждани.

На първо място, необходимо е в рамките на съществуващия модел на Висшия съдебен съвет да се обособят решенията по кариерата и дисциплината на съдии и прокурори. Специално за съдиите, необходимо е тези решения да се вземат от една формация, в която има мнозинство от съдии, избрани от съдии пряко – пряко е много важно. С тази мярка ние наистина ще постигнем силно намаляване на възможностите за политическо въздействие. Същевременно тя позволява да поставим като крайтъгълен камък на реформата принципа на съдийското самоуправление. Връщам ви към моята мисъл – това, че ние имаме такава активизация в съдебната система, показва, че трябва да дадем повече възможност на тези сили на оздравяване вътре да действат и затова трябва да дадем по-голяма сила на съдийското самоуправление. Тук няма да се занимаваме с прокуратурата, имаме отделен индекс, надявам се скоро да можем да представим тази тема, но искам да кажа – разделянето на тези решения на стриктно съдийски и стриктно прокурорски е и много важна мярка за това прокуратурата да започне да се управлява като прокуратура и да има по-голяма отчетност какво се случва там.

Парламентарната квота – усилията за нейното превръщане в една реална обществена квота трябва да продължат. аз лично съм против всякакви идеи, първо, за нейното премахване, второ, за нейното превръщане в квота, която се номинира от неправителствени организации. Защото трябва да си признаем, че и нашият сектор не е особено реформиран, такъв е законът и такава е практиката – много лесно да се създават неправителствени организации, които да номинират всякакви хора и без всякаква прозрачност. Напротив, партиите и парламентарните групи трябва да си останат отговорни за номинациите – просто те трябва да се научат, че това трябва да се прави по един изключително прозрачен начин, преди още да се стигне до внасянето на съответната номинация в деловодството на Народното събрание.

На следващо място, съдийското самоуправление като принцип трябва да бъде проведено и по отношение на статута на административните ръководители, на предсе-

дателите. Ние често говорим за това и получаваме критики – и с право, защото има страшно много действащи председатели на съдилища, които наистина са герои на системата със своите усилия да осигурят нормални условия за работа в своите институции. Тази тяхна нелека роля е функция на това, че в крайна сметка административната шапка ВСС има дефицит на експертна и административна инициатива, което принуждава отделни ръководители да взимат нещата в свои ръце. Все пак всички скандали или огромна част от скандалите в съдебната система бяха във връзка със заемането на административни постове. Не можем да си затворим очите за това и то очевидно говори, че там има формално и неформално овластяване, което поражда нездрав интерес към тези постове. Трябва да се направи един много внимателен анализ на правомощията – формални и неформални – на председателите и как те да бъдат балансирани с едно по-добро и систематично управление от страна на ВСС и чрез засилване на съдийското самоуправление.

Преминаването към един постоянно действащ модел на Висшия съдебен съвет трябваше да укрепи неговия административен капацитет. За съжаление аз не мога да кажа, че поне от наша гледна точка ние виждаме това нещо. Там има твърде много обща администрация, твърде малко експерти, които всъщност да изготвят решенията. Самите членове на Висшия съдебен съвет са поставени (така изглежда отвън, те ще кажат) в ситуация сами да вършат експертна работа и да си пишат домашните. Това не е добър модел за управление. Същевременно пък ги лишихме от контакта с практиката и от колегиалния натиск, на който те бяха обект, когато все пак продължаваха да работят. Трябва да помислим дали това е най-удачното решение.

Атестациите. Всъщност истината е, че в съдебната система няма реални атестации. Това е абсолютно ключов, централен проблем за мотивацията и доверието на самите съдии, прокурори и следователи за това, че наистина най-добрите от тях ще растат, а и за обществото. Поразително е, че продължаваме да нямаме реално атестиране. Отдавна се говори за създаването по някакъв начин на един централизиран орган по атестирането, макар и с продължаващо участие на редови съдии, прокурори и следователи, но по начин, който да им позволява те да се посветят на това нещо, а не между другото, както често пъти става сега.

Изключително важна мярка, за която ние специално много настояваме, е преди всяко назначение да има сигурност, че някой ще провери всичките декларации на съответния магистрат. Без да персонализираме, но имаше преди една година ситуация, в която буквално 15 минути, след като беше издигната кандидатура за конституционен съдия, медиите видяха в декларацията є доста неща, които повдигат въпроси. После на тях се даде някакъв отговор – изобщо не навлизам в тази тематика. Но въпросите, които повдигаше тази декларация, бяха много важни и легитимни. Същият човек шест месеца по-рано беше назначен за заместник-председател на

Специализираната апелативна прокуратура – цитаделата на борбата с корупцията и престъпността. Никой не беше погледнал тази декларация очевидно, защото нито един от тези въпроси, които медиите повдигнаха, когато тя отиваше в Конституционния съд, не е бил поставен в предишната процедура. Това е положение, което не може да продължава. Във Висшия съдебен съвет или вътре в съдебната система трябва да се изгради капацитет за последователна проверка на всеки, който иска да премине в следващото кариерно ниво. И до ден-днешен нашите наблюдения показват, че когато се вземат тези решения, този тип проверки не се правят. Надявам се да бъда опроверган от колегите, но някой трябва да сяда и да преглежда всички бази данни и всички декларации. Не случайно се изисква тези неща да се декларират, за да може да знае обществото, че някой е проверил и ако е имало някакви съмнения, те са изчистени, преди човекът да премине на следващия кариерен етап. Изключително важен е този въпрос.

Дисциплинарният процес също има нужда от сериозни реформи. Мисля, че няма нужда да навлизам в тази тема.

Въпросът за знанието. Продължаваме да имаме статистика, на която не може да разчитаме, и за която спорим какво означава – и не знаем какво означава. Няма институция, която последователно да проучва състоянието на съдебната система. Много сме благодарни на чуждите донори, които позволяват спорадично да се правят подобни изследвания, но това не е начин за последователно управление на една държавна власт. Тя самата трябва да има експертния, научния, академичния, аналитичния потенциал да анализира своето състояние. Очевидното място за това е Националният институт по правосъдието и аз знам, че там се правят усилия, работи се върху едно такова доразвиване на неговия капацитет. Това е изключително важен процес.

Бюджетът. Въвеждане на програмно бюджетиране, обвързването му с един рационален процес на планиране. ВСС започна своя мандат с една работна програма, което е много добра стъпка, но тя трябва да бъде обвързана с конкретни механизми за отчитане, показатели за изпълнение и по някакъв начин да има връзка с бюджета. Същото важи и за другите институции на съдебната власт.

Много е важно след всички реформи, които бяха направени, сега пак да анализираме дали двете върховни съдилища изпълняват добре своята задача, претоварени с излишни неща, твърде разраснали се – изключително важна тема.

И една тема, с която ще завърша, която остава за съжаление изобщо встрани от всички разговори – висшето образование по право. За да си гарантираме, че в крайна сметка в тази система ще продължава да влиза качествен човешки ресурс, не може просто да се надяваме на общата привлекателност на тези професии и социалния им престиж, а трябва да се положи усилие юридическото образование да се реформира.

Практико-теоретичният изпит също така трябва да се превърне в реален филтър за качеството на кадрите, които влизат изобщо в практиката.

Извинявайте, ако ви отнех много време, просто исках да нахвърлям няколко неща, които да ползва дискусиата по-нататък. Благодаря ви.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Благодаря на колегата Христо Иванов. Аз не случайно в началото казах, че това, което сме се опитали да кажем в индекса, е какво е направено добре и какво може да бъде направено още по-добре. Мисля, че от това, което колегата Иванов каза, видяхте, че сме маркирали доста положителни моменти, но същевременно има и нужда от значителни подобрения и в тези, които са положителни, и в другите, които са не дотам развити или реформирани.

Това тотално обезличаване на институциите, което наблюдаваме в последно време, е възможно да бъде преодоляно именно от страна на съдебната власт и на правосъдната система, защото хората, които работят в нея, наистина са висококвалифицирани и много мотивирани. Нашето общество има сериозна нужда от модели и примери за подражание и аз си мисля, че именно магистратите и хората, които работят в рамките на съдебната власт и в правосъдната система, могат да се превърнат в тези модели за подражание, защото по този начин ще бъде показано, че страната ни наистина се управлява под върховенството на закона. Всъщност съдебната власт трябва, грубо казано, да поведе хорото в една цялостна реформа на нашето общество.

С удоволствие давам думата на проф. Лазар Груев, който да коментира изводите от индекса, и след това ще очаквам от всички вас да се включите в дискусиата. В началото не казах, но искам да спомена, че целият ни разговор се записва и ще имаме възможност след това да предоставим на по-широка аудитория нашите споделяния, изводи и препоръки, които, надявам се, днес ще чуем в залата.

Заповядайте, професор Груев.

Лазар Груев: Ваши Превъзходительства, уважаеми колеги, представители на почти всички власти, включително и на четвъртата власт! Аз ще се постарая да изпълня обещанието си да говоря кратко, защото за мен най-важното в подобен форум е възможността за дискусия.

По дефиниция, уважаеми дами и господа, драги колеги, е съдебната власт осъществява правозащитната функция на държавата. В организационен аспект съдилищата са в основата на съдебната власт, а във функционален аспект тяхната дейност е най-същественото и решаващо нейно управление. Няма система, основана на разделението на властите и върховенството на правото, в което изтъкнатото да не е вярно. Във всички познати нам модерни конституционни модели съдилищата са основен, а в някои – единствен носител на съдебната власт. Без съмнение работата на съдилищата

е въпрос на общодържавен приоритет във всяка една цивилизована държава. Този въпрос е от първостепенна важност и за Република България. Конституцията издига във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Без съмнение защитата на правата на гражданите е пряко свързана с ефективността на дейността на съдилищата. Като общонационален приоритет тази ефективност не може, а и не трябва да бъде монопол на едно или няколко ведомства, институции или дори само на една, която и да е, от властите. Вярно е тъкмо обратното – само сътрудничеството между тях, изградено върху основата на ясно диференцирани правомощия, отговорности и уточнени приоритети, упражнявани с държавническа мъдрост и съзнание за важността на проблема, са гаранция за напредък.

В този смисъл и след тези няколко уводни думи моята първа дума е думата на благодарност към екипа на института за този труд, който те в продължение на години упражняват, и представят резултатите от него пред правната и въобще пред българската общественост.

Аз си мислех по какъв начин да построя това свое кратко изложение и единият, стандартният, беше именно единствено и само хвалебственият. Тоест добри думи за организаторите, добри думи за тези, които са работили през годините, добри думи за тези, без чиято безценна финансова и друга помощ подобен труд е немислим. Всичко това го правя. Но си мисля и повтарям, че смисълът на подобна среща и подобен разговор е по-скоро във възможността да дебатираме помежду си в условията на откровеност, да кажем пък ако виждаме и някакви пропуски в самото изследване или в изводите, които са направени, или в начина, по който са поднесени част от тези изводи. Защото, видно е дори и от пръв поглед, какъв огромен труд е положен.

Затова ми позволете в характерния си стил да започна с някои въпроси, на които, надявам се, дискусиата впоследствие да намери отговори.

Аз отдавна пледирам в подобни дискусии най-напред да изчистим терминологията. Всъщност стана навик в обществото да се говори общо и на англо за съдебната система – за недостатъците, за критиките, за стъпките, за очакваното от съдебната система. Какво е съдебната система и всъщност какво анализира и този преглед на съдебната реформа? Дейността на съдилищата основно – защото стана дума, че предстои отделен индекс за прокуратурата. Следователно видян в цялост, проблемът или отделни части на този проблем не са и не могат да бъдат насочени единствено и само към съдилищата или към Висшия съдебен съвет като административен орган за управление в рамките на съдебната власт. И този начин на говорене – аз съм дълбоко убеден, защото се срещам от шест години непрекъснато и ежедневно с моите колеги съдии – създава едно чувство за вина, което не винаги е справедливо. Защото, позволете ми да взема повод от преждеговорившите, за да говорим конкретно – като недостатък на съдебната система се обявява изборът или не-изборът на главен съдебен

инспектор от парламента. Следователно, ако това е така, ние трябва да направим извода съдът ли е виновен или някой друг – защото разбираме, че говорим предимно за съда и за Висшия съдебен съвет.

Вторият пример, който беше даден, беше с един от кандидатите за конституционен съдия и предизвиканите дебати в обществото. Питам аз – съдът ли, и двата върховни съда ли, които номинират останалите кандидати за конституционни съдии, създадоха този проблем в обществото или други органи? И носи ли съдебната система в лицето на съда някаква отговорност за това? Да, аз бих приел да дебатираме, примерно ако номинираните от пленумите на двата върховни съда кандидати бяха създали и по повод на тях имаше някакви проблеми. Мисълта ми е, че във всяка една научна и друга дискусия терминологичното уточняване и центрирането на проблемите там, където им е мястото, е много важно, за да не се оставя превратно впечатление.

Аз обърнах специално внимание на онези индекси, критерии или фактори, при които, да речем, отношението е отрицателно. И най-вече на фактор 20 – неправомерното външно влияние. Доста добре е разработен. И изводът, който се налага от години, е, че въпреки тази разгърната нормативна система от гаранции за съдийската независимост общественото недоверие в съда, регистрирано от различните изследвания, остава високо. Важното обаче е да акцентираме и на следващата страница (впрочем едно изследване, което е доказано и от други агенции по друг повод): „Интересно е, пишат авторите, че изследвания, проведени сред лица, които са имали непосредствен досег със съдебната система, показват чувствително по-ниски нива на недоверие в независимостта и безпристрастността на съда в сравнение с възприятията на обществото като цяло“. Задачата на дискусиата е да видим тогава, ако реалните, конкретните потребители – участници в съдопроизводството, дават чувствително по-ниско ниво на недоверие, как, защо, от кого е формирано цялостното впечатление на онези, които не са имали досег със съдебната система. Впрочем с част от присъстващите в тази зала само преди няколко дена бяхме на едно друго обсъждане и там първите въпроси бяха какви изменения в Конституцията очаквате. И гражданите предлагаха радикални, сериозни промени в голямата си част – това трябва да бъде направено, така трябва да бъде. Но на скромничкия въпрос – „Колко от вас са чели Конституцията?“, отговорът беше – 29 %. Излиза, че 71 % от тези, които даваха предложения, не бяха чели дори Конституцията на Република България. Пита се тогава как се формират идеите за това как трябва да бъде променена съдебната система, от кого, по какви причини се формира това именно мнение?

Аз изключително се радвам и благодаря на авторите за думите, с които казват: „Очевидното заключение е, че при по-близко запознаване с работата на съда гражданите добиват една много по-нюансирана картина, която отразява добросъвестния

труд на мнозинството от българските съдии, чиято етичност никога не попада във фокуса на публичното внимание, защото не произвежда лоши новини“.

Разбира се, има и редица други неща, които конкретно съм си отбелязал, но ще коментирам само още едно нещо от позицията си този път конкретно на председател на Върховния касационен съд. Надълго и нашироко една от дискутираните теми е състоянието на случайното разпределение на делата, спецификите и т.н. – може да е мой пропуск, но в материала аз надълго и нашироко видях критичността по отношение на други органи на съдебната власт и лошите практики във връзка със случайното разпределение на делата. Но в някаква степен се учудвам, защото именно вашата организация искаше да се запознае с този проблем във Върховния касационен съд и според мен съвсем добронамерено председателят на Върховния касационен съд нямаше нищо против представители на вашата организация, на Посолството на Съединените американски щати, на американски съдии да се запознаят със системата, която действа във Върховния касационен съд. Няколко месеца по-късно беше извършена и проверка от Висшия съдебен съвет, в която вие също участвахте. Струва ми се, че можеше да се намерят две думи да се кажат и положителните практики. Защо и двата доклада при тези две проверки бяха категорично в тази насока. Мисълта ми е, че освен тоягата понякога трябва да го има и морковът.

Уважаеми дами и господа, иска ми се днешната среща и представянето на прегледа на съдебната реформа в България да бъде само едно начало и една основа. Начало, върху което всички ние трябва да надградим по-нататък, и основа, върху която по-нататък трябва да се развие дискусиата. Защото 30-те фактора, които се изследват от 2002 г. – значи вече 11-а година, са стандартизирани, те обхващат и искат да дадат сравнителна картина в страните от Югоизточна Европа, те са предназначени както за моментното сравнително анализиране, така и за историческото развитие във времето. Но в крайна сметка – позволете ми тази алегория, – понякога общите критерии са като общата прогноза за времето. Може да направим прогноза за времето в Европа (то ще бъде с много усреднени стойности) и да го сравним със Съединените щати. Само че времето в един и същи ден в Европа в Упсала и в Сардиния е различно. Искам да кажа, че тази база е прекрасна основа за анализ, но дали вашата организация, дали другите присъстващи тук организации, дали ние всички имаме тази необходимост? Аз мисля, че ние трябва да продължим дискусиата и да не отстъпваме от това тя да бъде постоянна на базата на конкретни неща.

Ще си позволя следния пример. Ясно е, че целта на всяко едно подобно обсъждане, на всеки един такъв преглед е ефективността, прозрачността, достъпността и доброто правораздаване. Но добре би било ние да организираме дискусиата, за да видим тази стратегия, която прие българското правителство за продължаване на реформата и която вие отчитате като един от положителните фактори в този период –

как тя се изпълнява? Тоест как са придвижени конкретните задачи, които българското общество е поставило пред себе си. Придвижена ли е например дискусиата за специализация в правораздаването – един от факторите? Найясно ли сме дали проведената специализация в наказателното правораздаване е успешна или не? Ще има ли специализация в правораздаването за непълнолетни, както е записано в стратегията, или няма да има? Необходимо ли е да има специализация в търговското право, в несъстоятелността? Тоест да видим нашите проблеми според документа, който трябва да ни ръководи – дали всички негови части и дали всяка част се изпълнява.

Дами и господа, в заключение за мен е ясно следното. Не е възможно да решаваме проблемите със същото мислене, с което сме ги създали. Затова дискусии като днешната – и аз ви поздравявам дори за графичната форма на организиране на тази дискусия, а именно кръгла маса – са единственият път да вървим напред. Кръглата маса, мнозина знаят, е възникнала в едни други земи като идея за равнопоставеност на рицарите, които са сядали около нея – всеки равноправно, честно да изрази своето мнение. Добре е, госпожо Вегертседер, че Вие събрахте онези рицари на промяната в България, които са призвани да осъществят тези идеи, които са заложили и при структурирането и възникването на прегледа на съдебната реформа, и в неговата реализация. Така че всичко си е в нашите ръце.

Аз пожелавам и ми се иска наистина дискусиата да бъде конкретна, да бъде в помощ и в доразвитие на изводите, до които екипът, провел прегледа, е достигнал. Благодаря, уважаеми колеги.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Благодаря, професор Груев, за конструктивната критика и за добрите думи. Точно това беше и очакването към Вас за стартиране на дискусиата. Преди да отворя дискусиата и за всички останали – да коментират, да критикуват, да споделя само една ремарка във връзка с последния Ви коментар за стратегията. Да припомня, че ние бяхме единствената неправителствена организация, която през 2010 г. организира в парламента публично обсъждане с Министерството на правосъдието на стратегията, преди тя да бъде приета тогава от Министерския съвет. Както знаете, в момента се подготвя нейна актуализация и – смея да заявя от тази трибуна – ние имаме готовност по същия начин да подпомогнем Министерството на правосъдието в организацията на едно публично обсъждане по вече актуализираната стратегия, преди тя да бъде приета, за да може в подобен формат експерти, хора от системата, професионалисти да споделят своето мнение и своите препоръки, преди да бъде приета стратегията. За да може наистина тя да бъде актуализирана, а не тази актуализация да бъде само повърхностна.

Ние ще коментираме по конкретните неща от индекса, но позволете ми това да стане в края на дискусиата, защото за нас е много по-важно да чуем вашето профе-

сионално и компетентно мнение, така че, ако трябва да перифразирам от миналата седмица формата, който беше „Гражданите имат думата“, сега магистратите и експертите имат думата.

Заповядайте.

Господин Славов, заповядайте.

Владислав Славов: Благодаря, госпожо председателстваща.

Уважаеми господин председател на Върховния касационен съд, уважаема госпожо представляващ и членове на Висшия съдебен съвет, уважаеми колеги, Ваши Превъзходительства! И аз искам да започна от властите, както проф. Груев, но ми се струва, че две от властите май ги няма в залата. Дискусията и проблемите, които така или иначе ще обсъждаме тук, ще си останат пак между нас. Затова сме свидетели на този цирк в момента с главния инспектор. И аз не знам медиите как отразяват това събитие, особено с тази оставка, затова го наричам цирк, но има един безспорен факт – че мандатът е изтекъл по силата на Конституцията на определената дата и този почти годишен период, в който уж имаме главен инспектор... Аз не знам с какъв статут е, може би е на граждански договор?

Тук веднага възниква въпросът можем ли да решим проблемите си, ако парламентът не си изпълнява функциите? Няма да припомням примера със забавеното избиране на конституционните съдии, защото не е единствен случай, за който спомена проф. Груев. Но не можем да решим проблеми, които засягат основно съдебната власт, ако парламентът не изпълнява предвидените му в Конституцията задължения.

На първо място, за да бъде по-кратък (защото съм сигурен, че много колеги ще искат да вземат думата), аз съм от тези, които считат, че наистина вече сме длъжни да направим някакъв скок, както се изрази министър Златанова, и този скок не може да се случи без промяна в Конституцията. Имаме няколко поредни години с изключително критични доклади на Еврокомисията и нещата в тях са ни казани много ясно. Не знам защо продължаваме да си затваряме очите и не търсим решения на тези проблеми. Очевидно е обаче, че в този парламент мнозинство за една такава промяна няма да се събере.

Аз лично виждам, че един от първите проблеми, които ние за себе си трябва да решим, е промяна в структурата и състава на Висшия съдебен съвет, крайно належаща е. На второ място според мен – някой може да го приемат за крайно решение, но опитът с триинстанционното производство в последните над десет години, станаха вече 15, показва, че е време да се върнем към двуинстанционното производство, което във всички случаи ще ни даде възможност да разговорим двата най-натоварени съда в страната – върховните съдилища. Те работят при една неимоверна натовареност. И който не го знае, може да отиде и да види или да отвори статистиката и да види.

Какво означава това един върховен съдия годишно да решава като докладчик между 200 и 300 дела? Вие знаете, че те работят в състави и си представете за каква натовареност говорим.

Може ли да има качество и срочност? Много е модерно в момента да говорим за натовареност, Висшият съдебен съвет се занимава с този проблем, но ето едно просто решение. Връщането на двуинстанционното производство според мен ще ни даде и възможност да отидем и да редуцираме четирите степени съдилища, които съществуват в момента, в три, което във всички случаи ще доведе до една икономия и възможности в рамките на този ограничен бюджет, като се очертава и тази година за съдебната власт, да решим много съществени проблеми. Защото всички знаете и вероятно така ще се случи – вече трета поредна година бюджетът на Висшия съдебен съвет и въобще бюджетът на съдебната власт няма да бъде увеличен. А много добре знаем, че нуждите не са решени, нуждите са растящи, числеността на съдебната система нараства, натовареността нараства, а с този капацитет, който тя има в момента, не може да реши проблемите си.

За недоброто отношение към проблемите на съдебната власт от парламента само ще дам и примера с административното правораздаване, където вече повече от година се търкаля едно предложение за създаване на централен административен съд, който ще поеме първоинстанционните административни дела на ВАС. Но по-същественото е, че когато се подготвяше проектът на Административнопроцесуалния кодекс, работната група предвиждаше на база на статистиката създаване между 8 и 12 регионални административни съдилища в страната. Депутатите, разбира се, иззеха правомощието на Висшия съдебен съвет и създадоха 28 административни съдилища. Вие знаете в момента как са натоварени някои от тях. Ето ви един пример как не се решават добре проблемите, когато нещата се решават без наше участие, дори не ни питат или не се съобразяват с мнението, което сме изразили.

Искам да засегна с две думи проблема „квалификация“. Директорът на НИП (или на съдийското училище, както му казваме) излезе, но капацитетът на училището не е достатъчен според мен. Няма и финансови средства. Тук има огромен резерв – неправителственият сектор, който трябва да се използва. И само искам да припомня едно много старо решение на Висшия съдебен съвет, може би от преди 15-ина години. Една неправителствена организация – „Правна инициатива за обучение и развитие“, Варна, тогава създаде един много хубав проект, който между другото Висшият съдебен съвет прие. Годишно всеки магистрат да участва минимум в едно квалификационно мероприятие, и то по материя, която го интересува, не въобще. На основата на това участие и неговата активност, дори да се точкува, което да се има предвид при агестирването на този магистрат.

По отношение на образованието искам да кажа само две думи. Един проблем, който подценяваме, един проблем, с който Висшият съдебен съвет дълго време се бо-

реше, е в наличието на много правни факултети, които се пръкнаха в началото на 90-те години. Един проблем, който и в момента не е решен главно заради некачествената продукция, която излиза от тези факултети и е в основата вече на развитието на съдебната система. И досега не съм видял оценка на Агенцията по акредитация по отношение на състоянието на тези правни факултети. Преди 7–8 години една програма, финансирана от Световната банка, даде много отрицателна оценка на правното ни образование. Само за яснота ви казвам, че за обучението на един студент в България горе-долу се харчат около 800 евро, докато в Европа се харчат над 8000 евро за един студент на година. Това е показателно за възможностите, евентуално да кажем за качествено образование. Но се сещам, виждайки г-жа Доковска – ако погледнете отчетните доклади на Висшия адвокатски съвет, всяка година те публикуват една статистика за успеваемостта на кандидатите, които минават през изпита за адвокатурата. Най-добрият процент на факултет е 50 % успеваемост, има факултети с нулева успеваемост. Да, смешно е! Или не е смешно, а е трагично! Така че проблемът с образованието е много важен, не трябва да се подценява и ние трябва много да говорим по този въпрос.

Много други неща бих посочил още като проблеми. Искам да поздравя екипа на Българския институт за правни инициативи с много качествената оценка, която прави на съдебната реформа, и да им благодаря за усилията, които полагат! И на всички вас – за участието в тази конференция, защото се надявам да излезем с някакви положителни идеи от това събиране. На такива форуми не е предвидено да се отправят някакви призови, но аз независимо от това бих предложил да призовем Народното събрание все пак да предприеме тези крайно належащи действия, особено по отношение на главния инспектор. Благодаря.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Благодаря, господин Славов. Както винаги маркирахте едни от най-чувствителните точки. Искам да кажа, че бяха поканени колегите от парламента, цялата Правна комисия, но те обикновено не се отзовават. Днес, доколкото разбрахме, има извънреден парламентарен контрол, може би това ги извинява. Но съм съгласна с извода, че разговорът за съдебната реформа не трябва да остава заключен само в експертните среди, защото не всичко зависи само от нас.

Друг желаещ за коментар? Господин Тодоров, заповядайте.

Ясен Тодоров: Уважаеми колеги, Ваши Превъзходителства! На първо място искам да благодаря на г-н Христо Иванов, че се осмели да каже добри думи за съдебната система, което е рядкост. Защото за много хора тя е най-голямото зло в тази държава. Аз категорично не съм съгласен с тази теза и съвсем отговорно мога да за-

явя, че огромната част от съдиите, прокурорите и следователите в България са много почтени хора и съвестно и отговорно изпълняват служебните си задължения.

И сега, съвсем делово и по същество искам да коментирам мерките за осъществяване на съдебната реформа и това какво прави Висшият съдебен съвет. Първото, което той спомена, беше отделни решения за съдии и прокурори. На практика в момента в Комисията по предложенията и атестирането има две подкомисии за съдии и прокурори, които съвсем отделно обсъждат атестациите на съдиите и прокурорите, но няма начин как да има окончателни отделни решения. В крайна сметка, те се взимат от Висшия съдебен съвет. Но, уверявам ви, ако искате, заповядайте, предполагам, че председателят на комисията госпожа Милка Итова няма да има нищо против, за да видите на практика как се случват тези неща. На практика са автономни и двете подкомисии.

Друго – недостатъчно използване на експертния потенциал във Висшия съдебен съвет. Абсолютно съм съгласен с това, че съществува експертен потенциал, който не е добре използван. В момента се провежда функционален анализ на администрацията на Висшия съдебен съвет и мисля, че след като той приключи, ще бъдат взети адекватни мерки за използване на този потенциал, защото, колкото и да не се вярва на някои, членовете на Висшия съдебен съвет работят много, от сутрин до здрач на практика. И както казахте Вие, налага им се в много случаи сами да си пишат „домашните“. При една по-добра организация мисля, че експертите могат много повече да допринесат за по-качествена работа на членовете на Съвета.

Атестациите. Пак не знам дали ще повярвате, но членовете на Комисията по предложенията и атестирането се опитват много по-обективно да оценяват работата на магистратите в България, но срещу по-ниските оценки в момента има яростна съпротива. Всеки казва – да, трябва да бъдем правилно и точно оценявани, но когато получи оценка по-ниска от сто точки, която според нас е обективна, той пише възражения, идва. Виждате по дневния ред на Висшия съдебен съвет колко възражения разглеждаме във всяко заседание. Но във връзка с това в момента към края на работата си е работна група по промяна в методиката за атестиране и мисля, че в съвсем обозримо бъдеще тя ще бъде приета и това ще даде положително отражение върху обективното оценяване на работата на магистратите.

Доброто планиране и управление на бюджета – един фундаментален въпрос, нещо, което засегна и г-н Славов. Миналия петък членове на Висшия съдебен съвет имаха двучасова среща при министъра на финансите. Не знам какъв ще е крайният резултат, но факт е, че от шест години насам държавата дава по-малко пари за правосъдие под формата на държавна субсидия. На практика в бюджета на съдебната власт се залагат повече собствени приходи, субсидията намалява. При предвидения за следващата година бюджет от 434 милиона лева, ако не бъде завишен неговият размер,

Висшият съдебен съвет ще бъде принуден да прави съкращения в администрацията, и то не малко на брой. Може да се наложи да има нулева година за конкурсите за младши съдии и младши прокурори. На практика огромният проблем е, че съществуват 500 магистратски бройки, които са финансово необезпечени, което връзва ръцете на Висшия съдебен съвет във взимането на мерки за преодоляване на свръхнатовареността в някои съдилища чрез ad hoc мерки, като разместване на бройките. Надявам се на подкрепа и от неправителствените организации в тази насока, защото това не се чува – непрекъснато се говори, че съдебната система иска само пари, а нищо не работи. Което не е вярно! Просто без икономическа основа няма как да се надгражда нагоре, а пък самостоятелността на бюджета на съдебната система е първата и основна крачка към независимостта на тази система.

И последното нещо, което засегнахте, е доброто юридическо образование във факултетите. Единственото, което аз мога да кажа, е, че изключително добре подготвени млади хора влизат в съдебната система като младши прокурори и младши съдии – много добро представяне на изпитите, много добро представяне имаше на съдиите в конкурса за повишаване и преместване в районните съдилища. И в тях е бъдещето. Благодаря ви.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Госпожо Итова, заповядайте.

Милка Итова: Г-н Тодоров взе думата, за да каже в някои отношения за работата на Висшия съдебен съвет, но тъй като голяма част от негативните констатации, които ние си записахме, са именно част от работата на Комисията по предложенията и атестиране, затова искам само да маркирам някои неща като допълнение.

На първо място искам да кажа, че ние напълно подкрепяме идеята за създаване на орган по атестиране, който да бъде ситуиран евентуално към Висшия съдебен съвет или където се прецени за необходимо, но за това е нужна законодателна промяна. Искам да кажа също така, че в голяма част от концепциите на членовете на Висшия съдебен съвет е залегнала именно такава идея за създаване на орган по атестирането. Но докато се създаде такъв орган по атестиране, ние трябва да продължим да вършим атестациите. Опитваме се да бъдем обективни и според мен се превърна в едно клише изразът, че голяма част от магистратите са с много добри атестации. Да, както се чу и тук на форума, голяма част от магистратите са много добре подготвени юристи, изключителни магистрати, така че е нормално да получат много добра атестация. Нашата работа е да намерим тези, които имат не толкова добра работа, и те да получат добра и задоволителна оценка.

Изработихме новата методика за атестиране. В петък е готов проектът за новата методика за атестиране, която в най-скоро време искаме да приемем като проект на Висшия съдебен съвет и да я внесем в Гражданския съвет за обсъждане, която обаче

трябва да бъде обсъдена и от магистратите, въпреки че ние предварително направихме такова проучване в цялата страна по апелативни региони. Новото, с което ние смятаме, че можем да преодолеем липсата на този орган по атестиране, което ние подкрепяме като идея, това е предложение на Съюза на съдиите, може би от няколко години – помощните атестационни комисии, които извършват периодичното атестиране, да се избират на общо събрание в съответната магистратура. Така сме формулирали текста, че да преодолеем текста на закона, който донякъде забранява създаването на такава помощна атестационна комисия, избирана от общото събрание, но пак това трябва да бъде обсъдено от магистратите. Ако това се възприеме като идея, мисля, че до голяма степен ще се уеднаквят атестациите и ще се подобри работата именно на помощните атестационни комисии, които се обсъждат.

На следващо място, пак за атестирането, искам да кажа, че това си го записах като ваша негативна констатация – оптимизиране на администрацията на Висшия съдебен съвет с оглед на новата роля и на новите идеи, които ние приехме да осъществим. Но трябва да ви кажа, че беше голяма трудност например да създадем дирекция за атестиране, тъй като никой не иска да се раздели със статуквото. Дори и от медиите имаше негативно отразяване на нашата идея за създаване на такава дирекция за атестиране. Не се разбра правилно – ние не искахме да увеличаваме щата на администрацията, а да оптимизираме щата на администрацията, защото – това го казахме и пред Европейската комисия – колкото и добри идеи да имаме да променим начина на атестиране, без обучена, мотивирана, добре подготвена администрация това няма как да се случи. Освен това дори и следващите, които дойдат в този Висш съдебен съвет, би трябвало също да бъдат подпомогнати от тази администрация, да бъдат въведени в тази специфична работа, която е много различна от тази, откъдето идват членовете на Висшия съдебен съвет. Ако се създаде такъв орган по атестиране, тази администрация би могла по същия начин да подпомогне новите членове на органа, които ще извършват атестиране.

Това е накратко за атестирането. Може би и други колеги ще се включат.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Благодаря. Госпожо Найденова, продължете.

Соня Найденова: Благодаря. Уважаеми колеги, Ваши Превъзходителства! Колегите Тодоров и Итова споменаха за това как във Висшия съдебен съвет тече процес по подобряване организацията на работата му, а в по-дългосрочен план по този начин – и подобряване дейността на съдебната система.

Аз ще се върна малко по-назад, може би частично за това, което и г-н Славов спомена. Има различни виждания – да бъде променена Конституцията, да бъде променен законът. Какви идеи ще бъдат застъпени, каква подкрепа те ще намерят, това е

въпрос на бъдеще. Но в тази реалност, в която ние действаме, имаме една конституционна и една законова рамка и трябва да работим в нея възможно най-добре това, което законът ни позволява, това, което е в правомощията на Висшия съдебен съвет. Всички сме наясно, че с решение на Конституционния съд от 2011 г. Висшият съдебен съвет беше лишен от възможността да издава наредби или актове, които с това решение бяха определени като такива, регулиращи определени обществени отношения. Естествено в хода на нашата работа забелязваме трудности, които пречат било в процеса на повишаване, било в процеса на атестиране на магистратите. В момента във Висшия съдебен съвет се подготвя пакет от законодателни предложения, които смятаме да отправим към министъра на правосъдието, но наред с това забелязаните трудности, било то от организационен или от структурен характер, някои от които, разбира се, са констатирани и като проблеми в доклада, не останаха незабелязани и от нас. Доколкото вашият доклад касае констатации към м. февруари 2013 г., смея да твърдя, че това, което е свършено след тази дата, в голяма степен може би при следващия ви доклад ще доведе до една положителна оценка на процесите и на дейностите.

Фокусирам се по-специално върху няколко неща, а именно – създаването на правила, чрез които процедурите за номиниране и избор на административни ръководители, както и правилата за конкурсите, разбира се, и правилата за преместване по чл. 194 ЗСВ, както и правилата за командироване са един комплекс от мерки, взети от Висшия съдебен съвет, така че процесът на кариерно израстване, на оценяване да бъде поставен на една прозрачна основа с едни ясни и предварително зададени критерии, така че тази дейност на Висшия съдебен съвет да бъде и предвидима.

Конкретно по отношение на ролята на административните ръководители – тъй като всички сме наясно, че тази позиция дава немалко правомощия на административния ръководител, свързан с организацията на работата в определения орган на съдебната власт, с тях се опитахме да създадем една добра основа да бъдат оценени комплексно всички качества на всеки от кандидатите. Наясно сме, че никой не номинира кандидат за административен ръководител, а това е пост, за който всеки един магистрат сам се предлага. Оттук нататък опираме до това как да бъдат преценени неговите професионални, а и нравствени качества. Смея да твърдя, че тези правила, приети от Висшия съдебен съвет през м. март 2013 г., в максимална степен се опитаха да отговорят на всички критики, които бяха отправени към кадровата дейност на Висшия съдебен съвет именно в процеса по подбор и избор на подходящия административен ръководител за съответния орган. С тях се даде възможност на всеки от кандидатите не само предварително да представи своята позиция чрез представяне на една писмена концепция, каквато възможност, разбира се, имаше и по-рано, но чрез създаване на едни реални механизми за предварително публично обсъждане на всяка

една кандидатура – чрез предоставяне на възможност на неправителствени организации, на колектива, в който към момента работи този магистрат, който се кандидатира, както и към други организации, където той е работил, да изразят становище, да зададат въпроси към кандидата, които да му бъдат поставени в самия процес на изслушване. Наред с това преценката на неговите нравствени и етични качества съгласно същите правила се основава на едно широко проучване не само на предоставени от него декларации, а и чрез събиране на допълнителна информация (источниците са посочени в правилата).

В интерес на истината за времето от м. март насам проведените няколко процедури по реда на тези правила наистина показват известна активност, която може би не е достатъчна. Всеки от магистратите от този орган, за който кандидатът претендира да бъде ръководител, има възможност по правилата както да даде своето становище, така и да зададе въпроси към кандидата. Но към момента, извън няколко неправителствени организации и единични становища по отношение на притежавани или непритежавани качества, няма активност от страна на самите магистрати. Имаше само една процедура, по отношение на която колективът, за ръководител на който се кандидатства, проведе и предвиденото в правилата изслушване. Това се случи само по отношение на процедурата, която приключи без избор на административен ръководител за Окръжен съд – Пазарджик. Само там колективът, магистратите, работещи в този съд, се възползваха от тази възможност да поканят двамата кандидати и да ги изслушат.

Казвам го, разбира се, с тъга, защото една предоставена възможност, която смятам, че е добра, все още не се реализира в нужната степен, така че не можем да отчетем и ефекта от тези правила, когато няма активност от тези, към които те са адресирани.

По отношение на процеса за атестиране, както и за конкурсите, г-жа Итова спомена няколко неща. Смятаме, че тези действия, които сме предприели с изработването на новата методика, която ще бъде подложена на обсъждане и в Гражданския съвет, където забелязваме изключителна активност на някои организации, които имат пристрастия към процеса на съдебната реформа, ще допринесе, така че те в максимална степен да отговорят на очакванията на системата, разбира се, и на критиките, които и ние самите наблюдаваме. Важно е как за доклада, който институтът представя, се събира информацията – проф. Груев също го спомена при неговите бележки върху този доклад, защото ако тя се базира в една част на проучвания, наистина е важно тези, които са изразили своето мнение, доколко са имали досег, доколко имат лични впечатления за това как функционира съдебната система. Защото в един процес невинаги има доволна страна, обикновено, а и в повечето случаи и двете страни в процеса остават недоволни. Така че критики винаги ще има – не само от една, а понякога и от двете страни.

Ще се спра само на още един показател съвсем накратко – по отношение на прозрачността. Твърдя, че Висшият съдебен съвет е една от малкото институции, която публично оповестява изключително голям обем от информация. Разбира се, забелязали сме някои трудности с институционалния сайт, които сме в процес на преодоляване. Както вие като организация, членуваща в Гражданския съвет, така и други, които проявяват интерес, знаят, че разработихме комуникационна политика на Висшия съдебен съвет и план към нея, който беше добре оценен при представянето му в Гражданския съвет, с изпълнението на който смятаме че ще постигнем и проведем една по-добра политика на прозрачност и отчетност. Забелязах някъде в доклада ви, че по отношение на бюджета маркирате недобра отчетност. Висшият съдебен съвет е може би единствената институция, която всеки месец предоставя и публично оповестява на сайта си информация за изпълнение на бюджета.

По отношение изпълнението и контрола на публичните финанси от Висшия съдебен съвет като първостепенен разпоредител – до момента критични, отрицателни забележки няма в актовете на Сметната палата, която ни контролира, нито от страна на други институции, които осъществяват контрол върху разходването на публични средства. Така че тази информация е достъпна. Разбира се, от следващата година, с преминаване към програмното бюджетиране съгласно Закона за публичните финанси, философията на бюджетния процес ще бъде съвсем различна. Но тази политика, която се демонстрира към съдебната система в продължение на няколко години назад – надяваме се това да не продължи занапред – към намаляване на държавната субсидия за съдебната система чрез увеличаване и залагане на по-висок собствен приход, показва едно отношение. Тоест тази система няма нужда от повече държавно подпомагане, затова ще си позволим да намалим това държавно подпомагане, а тя да се оправя, както може! Разбира се, прав сте, господин Иванов, че винаги може да се намери някакъв резерв и ние търсим такъв. На всички е известно, това не е и тайна, че във Висшия съдебен съвет тече работа по подготовка на една реформа в структурата на военното правораздаване. Наясно сме всички, че такава стъпка, при изработване на нормата за натовареност, ще бъде предприета и по отношение на други съдилища, не само на военните. Респективно това ще се отрази и върху структурата на прокурорските звена.

Така че има такава решимост, проблемите всички ги знаем, поставяме ги на обсъждане и затова се радвам на широкото представителство на този форум на много хора, които са пристрастни към тази съдебна реформа, имат виждания и предложения. Намираме, че именно едно такова взаимодействие не само между властите, но и между другите организации, които работят в областта на съдебната реформа и нейното провеждане, е много важно, за да си кажем нещата не само честно, но и да се обединим около определени позиции.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Благодаря Ви, госпожо Найденова, както и на останалите членове на Висшия съдебен съвет. Предлагам малко да променим гледната точка, да чуем и хора специалисти, които в момента са външни за системата, ако мога така да се изразя. Ще дам първо думата на проф. Пенев и после на колегата Доковска.

Пенчо Пенев: Благодаря. Най-напред, разбира се, поздравления за изследването – едно безпристрастно изследване, с точен анализ, очертаващ проблемите.

За да пестя време, ще се спра само на един въпрос, който мисля, че не е намерил отражение и с който, струва ми се, би могло да се допълни проблематиката, която е предмет на изследването. А този въпрос не е никак маловажен, защото се отнася до структурирането, ръководството, администрирането на съдебната власт. Той беше загатнат от преждеговорившата г-жа Найденова. Става дума за отнемане на подзаконовата компетентност на съдебната власт. Това се случи с едно, по мое преценка, злополучно решение на Конституционния съд № 10 от 2011 г., с което той учудващо промени практиката си – прие, че Висшият съдебен съвет няма такава подзаконова компетентност, а тя е присъща само на органите на изпълнителната власт, нещо, което не намира опора в Конституцията. Това би могло да се поддържа само по времето, когато е господствала теорията и практиката на единната държавна власт, но Конституцията от 1991 г. установи принципа за разделение на властите като основополагащ принцип за формата на държавно управление.

Всъщност Конституционният съд напусна традиционната си практика на подкрепа на съдебната власт и нейното утвърждаване като независим елемент от триадата на разделените власти. И аз ще спомена само две решения във връзка с това. Става дума за решението за контрасигнатурата, когато Конституционният съд прие, че актове на президента не се нуждаят от приподписване тогава, когато касаят съдебната власт. И едно друго решение – № 13/2002 г., когато Конституционният съд изрично се произнесе за възможността съдебната власт да може да издава подзаконовни нормативни актове. Всичко това по странен начин е изоставено сега, като в мотивите на решение № 10/2011 г. се дава подзаконова компетентност на министъра на правосъдието. Всъщност некоректно, неточно, неправилно се четат чл. 130 и чл. 130а от Конституцията, които разпределят правомощията между Висшия съдебен съвет като орган на съдебната власт и министъра на правосъдието. Министърът на правосъдието има подзаконова компетентност, но тя е в сферата на правната помощ, на администрирането на затворите, на ред други въпроси, свързани с логистиката или последиците от актовете на съдебната власт. А по отношение на атестирането, по отношение на конкурсите цялата подзаконова уредба – а не може да няма такава, би трябвало да е в прерогативите на Висшия съдебен съвет. Това следва от чл. 130 на Конституцията и

от конституционния постулат, че подзаконов акт може да приема онзи орган, който има компетентност в съответната област.

Ето защо, струва ми се, трябва да се предприемат бързи действия това решение, което може да има много вреди последици, да бъде преодоляно. Как го виждам аз? Считаю, че трябва да бъде упражнена сезиращата компетентност на някои от органите по чл. 150 от Конституцията и най-логично е това да сторят Върховният касационен съд или Върховният административен съд, които имат такава компетентност. Да се поиска от Конституционния съд тълкуване на чл. 130, чл. 130а във връзка с чл. 8 от Конституцията – може ли изпълнителната власт да издава подзаконов нормативни актове относно въпроси, които са в територията на съдебната власт, и министърът на правосъдието може ли да разширява компетентностите си извън онези, които му дава чл. 130а от Конституцията? Всичко това във връзка с чл. 8 – принципа за разделение на властите. Това е изходът, друг няма. И тъй като има противоречива практика в каузалното тълкуване на Конституционния съд, отразена в решение № 13/2002 г., а после в последното му решение № 10/2011 г., това противоречие, което създава сериозни проблеми за функционирането на съдебната власт, може да бъде отстранено чрез задължително нормативно тълкуване, което КС да направи по искане на ВКС или ВАС.

И само две думи във връзка с това, което каза г-н Славов. Правилно! И аз считам, че трябва да има конституционни изменения, стига сме вървели по най-лека път. А там ще трябва да се обсъди въпросът за мандатите, за двете колегии, за начина на номинация. И не е нужно Велико Народно събрание.

Няколко думи за НИП, с който съм емоционално и исторически свързан. Достатъчен ли е НИП? За мен е важно, че е необходим, а че не е достатъчен, то е ясно. За квалификацията няма достатъчност, тя е всеобхватна, непрекъсната и продължаваща през целия професионален живот на магистрата. Затова колкото повече институции се ангажират да я провеждат, толкова по добре. Но аз се радвам, че НИП е очертан като едно от трите положителни неща, случили се в реформата на съдебната власт от 2006 година до ден-днешен. Радвам се също, че сте видели и друго – съдебната система се нуждае от научен институт, който да може да прави специализирани правни изследвания, а защо не и такива със социологическа насоченост и, най-общо казано, да работи за връщане на общественото доверие в българското правосъдие, което често пъти е тенденциозно анализирано и незаслужено обругавано. Спирам дотук, за да дам възможност и на други колеги. Благодаря ви.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Благодаря Ви, професор Пенев, наистина много ясни, много точни коментари с конкретни предложения – нещо, което очаквахме от тази дискусия. Благодаря.

Госпожо Доковска, заповядайте.

Даниела Доковска: Уважаеми господин председателю на Върховния касационен съд, Ваши Превъзходителства, уважаеми колеги! Искам най-напред да благодаря на Българския институт за правни инициативи и лично на колегите Биляна Вегертседер и Христо Иванов за извънредно полезната дейност, която извършват в полза на българската съдебна система години наред.

Представеният ни анализ е безспорно ценен и дава основата за множество други по-конкретни и по-детайлни изследвания. Те могат да дадат тласък на редица нормативни промени, без непременно да е нужна промяна на Конституцията. Аз например, като се отнасям с най-голямо уважение към предложението на г-н Славов, изобщо не приемам тезата му за връщане на двуинстанционното производство. Това е въпрос, който господин Славов разглежда от позицията единствено на администрирането на съдебната власт, но аз бих искала да напомня, че при двуинстанционното производство втората инстанция е контролно-отменителна, а не контролно-решаваща, каквато е въззивната инстанция. Възстановяването на двуинстанционното производство е свързано с връщане на голяма част от делата за ново разглеждане от друг състав на съда. Тази проблематика е въпрос на много тясно експертно обсъждане и мисля, че не бива да се разглежда на такъв широк форум, защото в световен мащаб са правени множество изследвания и анализи на двете различни системи. Те не могат да бъдат обсъдени тук.

Друг е въпросът, че Върховният касационен съд допуска все по-малко жалби до касационно разглеждане и на практика гражданското производство си е двуинстанционно.

Споделям напълно идеята, която изложиха г-н Славов и проф. Пенев, за нуждата от двукамарен Висш съдебен съвет – отделна камара за съдиите и отделна камара за прокурорите. Вярвам, че това може да доведе до по-добро оценяване на съдиите, прокурорите и следователите в тяхното кариерно израстване и за създаването на справедлива дисциплинарна процедура. Но мисля, че това може да стане и в рамките на действащата Конституция с изменения в Закона за съдебната власт.

Аз бих искала да обърна поглед към даденостите, към които ни ориентира и изследването, което обсъждаме. Първо, струва ми се, че трябва да се акцентира специално на реакцията на държавата по отношение на осъдителните решения в Страсбург. Някои от нещата, които ще кажа, не ги казвам за първи път, казват ги и други колеги, обаче се налага да ги повтаряме, защото порочната практика продължава.

Има осъдителни решения на Съда в Страсбург, които се отнасят до съществуващата у нас нормативна база. Това е по-неприятната част от осъдителните решения – когато държавата бива осъждана заради създадения от нея нормативен ред. Нима не е просто веднага след едно такова осъдително решение да се промени законът? Нима

това не може да стане лесно и бързо? Може, но не се прави! Борихме се много дълго, докато се приемат европейските стандарти за употребата на сила и оръжие от страна на полицията. А докато се борихме, държавата многократно беше осъждана за нарушаването на тези стандарти. Защо? Има неща, които могат да се направят бързо, за да се освободи държавата от отговорност пред Съда в Страсбург, но те не се правят. Защото не се използва експертният потенциал на нацията. Защото институциите много пъти разчитат на своите чиновници, а те нямат този потенциал. Нямам предвид само хората, взети поотделно – при тази нормотворческа лавина много трудно може да се очаква Министерството на правосъдието да разполага със специалисти на най-високо равнище във всички области на правото. При правенето на законите се изисква емпирика, изисква се използване на потенциала на нацията, защото ведомственият потенциал не е достатъчен.

Освен това многократно се е говорило, че решенията на Съда в Страсбург трябва да дадат отражение върху атестирането на съдиите, прокурорите и следователите, върху тяхното кариерно развитие. Защото вие знаете, уважаеми колеги, че за да бъде осъдена държавата в Страсбург, възраженията за нарушение на Конвенцията трябва да са направени пред местните съдилища. Значи те са били направени, но местните съдилища са ги игнорирани.

И още нещо – държавата трябва широко да популяризира осъдителните решения на Съда в Страсбург, а не прави това. Министерството на правосъдието превежда само някои от решенията, и то много лошо – предполагам, че поради недостиг на средства. Висшият адвокатски съвет се опитва да компенсира това, като в списание „Адвокатски преглед“ превежда по-значимите според нас решения срещу държавата, но не можем да превеждаме всичко.

Няколко думи бих си позволила сега да кажа за бързината на процеса – тази така болезнена у нас тема. Болезнена, понеже всички говорят за бързината и никой не говори за качеството на правосъдието. Така е вече години наред. Бих искала да напомня, че у нас е правено изследване, че в съдебната фаза – колегата Иванка Иванова може да потвърди – делата у нас се движат както в другите европейски страни, и дори по-бързо. Забавянето на делата е в досъдебната фаза. В този смисъл буди недоумение дисциплинарната практика на Висшия съдебен съвет, и особено практиката на Инспектората. Основният акцент, ако видите статистиката, изложена в доклада на Инспектората, е върху дисциплинарната отговорност на съдиите, макар че публично е известно, че в досъдебното производство ежегодно се прекратяват по давност десетки хиляди дела. Десетки хиляди! Това е аномалия, която трябва да се анализира. Има нещо дълбоко неправилно, има неравнопоставеност в тази практика на Висшия съдебен съвет и на Инспектората.

По отношение на дисциплинарното производство съществуват редица законодателни недоразумения. Аз ще посоча само едно от тях – разпоредбата на чл. 230,

ал. 2 от Закона за съдебната власт. Магистратът може да бъде отстранен от длъжност, ако срещу него бъде образувано наказателно производство от общ характер. Тази норма изхожда от дълбоко неразбиране на наказателния процес. Поначало наказателното производство не се образува срещу някого, то се образува за разследване на факта на престъплението. Даже органът на досъдебното производство да го е образувал срещу някого, това не го обвързва – в хода на процеса той може да привлече друго лице като обвиняем. Въобще обстоятелството, че срещу магистрата е образувано производство, не означава, че той някога ще бъде привлечен като обвиняем. Образоването на производство срещу някого дори не прекъсва давността, защото не е акт на наказателно преследване – правата на лицето, срещу което е образувано производството, по принцип не се ограничават. По тази причина такова лице няма право на обезщетение, няма право да поиска делото да му се разгледа в съда – този човек е по-безправен дори от т.нар. „вечен обвиняем“. Ако прокуратурата образува дело срещу някой магистрат, то може да тече до края на живота му или, казано академично, до изтичане на давността. През този период обаче Висшият съдебен съвет може да го отстрани от работа. На това нещо трябва да се реагира нормативно, в закона не може да има такива недоразумения.

Изобщо на мен ми се струва, че дисциплинарното производство срещу магистрати трябва да бъде нормативно преосмислено. Формалният подход на Инспектората с идеята, че натовареността на магистратите няма значение, тъй като сроковете са посочени в закона и трябва да се спазват, е немислим. Нека да си спомним какво казва Царят на Малкия принц: „Ако заповядам на един генерал да се превърне в морска птица и ако генералът не се подчини, генералът няма да е виновен. Виновен ще съм аз... Властта трябва преди всичко да се крепи на разума“.

Вече споменах, че е крайно време да се сложи ударение върху качеството на съдебния акт. Бързината не бива да води до компромиси с правосъдието. Некачественият съдебен акт може да е много срочно изготвен и най-често това е така, обаче той неимоверно забавя процеса, защото обикновено води до връщане на делото за ново разглеждане. И накрая се стига до обезщетяване по реда на Закона за отговорността на държавата, което също не се отразява на атестирането на магистратите. Няма дори статистика, няма ясни данни заради кой съдия, прокурор или следовател държавата плаща обезщетения. Ние не искаме този магистрат да отговаря материално – разбира се, че това е нелепо и нецивилизовано, но ние не искаме и той да се издига, когато е накарнил правата на гражданите и е нанесъл имуществени вреди на държавата.

В същото време бих искала да кажа, че недостатъците на съдебната система – така, както ние ги виждаме професионално, съвсем не са причината за негативното обществено отношение към съдебната власт. Искаше ми се в този анализ да бъде отра-

зено например огромното въздействие на представителите на изпълнителната власт за формирането на общественото мнение относно правосъдната дейност. Защото в предишния мандат на правителството имаше министри, които буквално насъскваха хората срещу съдебната власт по телевизията и по другите медии. От високи трибуни се говореше най-безотговорно – заставам зад това твърдение! – че има съдии, свързани с мафията. Ами като има, докажете го! Имало съдии, които били свързани с „октопода“ – докажете го, щом има! Назовавах се полицейски акции с имената на съдии, които не се харесваха на полицията. Ето това е, което в голяма степен формира общественото мнение за правосъдната система. Ако държавните органи се конфронтират със съдебната система, ако посягат на нейната независимост, те не могат да очакват обществото да уважава съда.

Радвам се, че анализът, който е предложен на нашето обсъждане, засяга въпроса за индивидуалната конституционна жалба. Това е тема, която също следва да бъде разглеждана на строго експертно равнище. Програмата „Юридически барометър“ организира неотдавна едно чудесно обсъждане на тази тема. Най-малкото, което по мое виждане би трябвало да се направи сега, е да се разшири кръгът на субектите, които имат право да сезират Конституционния съд. Мисля, че би следвало да се разшири и кръгът на актовете, които подлежат на контрол от страна на Конституционния съд. Това го казвам, разбира се, не във връзка със съдебната система, а с правата на гражданите. Защо Конституционният съд контролира само законите, а не решенията на Народното събрание? Защо омбудсманът може да сезира Конституционния съд за несъответствие на закона с Конституцията, а не и с международноправните актове, по които Република България е страна, след като в тези актове се съдържат основно международно гарантираните права на гражданите? В тази насока проф. Пенчо Пенев направи едно блестящо изказване на обсъждането, организирано от „Юридически барометър“, и аз мисля, че анализът, който той представи, крие огромен нормативен потенциал.

Накрая бих искала да отбележа, че е ясно, че индексът, който сега разглеждаме, се прави по определен модул. Когато обаче се обсъжда независимостта на съда, не можем да оставим без внимание въпроса за съдебните заседатели, които са мнозинството в състава на колегиалния съд по наказателни дела. Кой ги избира? Най-политизираният орган – общинският съвет. Излязоха публикации, че при избора на съдебни заседатели за Специализирания съд Софийският общински съвет си е парцелирал квотите – толкова за ГЕРБ, толкова за БСП, толкова за други партии. Без значение кои са партиите – това не може да бъде нормален начин на избор за членове на състава на съда. Ние изобщо не ги знаем кои са. Оказа се в Софийския градски съд, че един от съдебните заседатели по делото е полицай! Коя съдебна система допуска това?

Знаете, уважаеми колеги, че в американския съд безпристрастността се гарантира основно чрез избора на съдебните заседатели. Аз не бих, разбира се, препоръча-

ла една чужда на континенталната система да се използва у нас, но тя съдържа редица елементи, които могат да бъдат поучителни за нас.

Извинете ме, че говорих доста дълго, бях предизвикана от този много добър анализ, който ни беше предложен. Благодаря ви.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Благодаря, госпожо Доковска. Проблемите, които маркирахте, всеки един сам по себе си може да бъде обект на самостоятелна дискусия и на самостоятелен анализ. Прави ми впечатление, че наистина като една тънка червена линия в целия разговор се прокарва споменаването на нуждата от по-високо качество на съдебните актове и качествена оценка на работата на магистратите, а не само количествена статистика.

Имаме възможност да продължим дискусиата с още 20-ина минути, така че много ще се радвам, ако може да чуем още мнения и изказвания.

Професор Начева, заповядайте.

Снежана Начева: Уважаеми господин председател на Върховния касационен съд, многоуважаеми колеги, Ваши Превъзходительства! Първо, благодаря за оказаната ми чест да бъда в този форум. Очевидно, че вашият материал, уважаеми господа от института, провокира твърде много размисъл. Прави впечатление, че най-сетне за съдебната власт тук се говори загрижено-критично, но с дължимото уважение и с доза самоуважение. Този момент за мен е много важен и съществен. Защото когато съдебната власт не се самоуважава достатъчно, тя дава възможност и за критика на другите власти към нея. А това засяга логиката, устоите на механизма на държавната власт.

Не без основание многоуважаемият председател на Върховния касационен съд започна с висока теория. Не навлезе в нея, защото това не е предмет на този форум, но аз ще продължа, за да маркирам само един съществен за мен въпрос. Колеги, в трите власти, където постоянно всички цитират Монтескьо – кой го чел, кой не, като Конституцията и предложенията, които се дават за нейното усъвършенстване – има един съществен нюанс. Същинските власти са първите две, те са абсолютно необходимите за реализацията на държавната власт. Те са власт и с инициативността, която съдържат в себе си. Третата власт е евентуална, тя се появява, но – обърнете внимание – само ако и когато е сезирана. В този смисъл тя не е съвсем власт. И самият Монтескьо прави такива разграничения. Тя се появява само когато нито законодателната, тоест замисленият и облечен в закон модел на поведение, нито изпълнителната, тоест ангажираните на практика да организират приложението на закона с действащата си, не са довели до дължимия и очакван резултат. Целепоставеното чрез правото не се е реализирало. Тогава идва тя – третата власт. Кое е най-същественото за нея и защо тя е изключително важна като правозащитна, специализирана, въпреки че и

другите власти имат елементи на правна защита в дейността си. Единствено тя решава правния спор, прави спорното безспорно. И с това постига дължимия от позицията на правото резултат.

Отчитат ли това другите две власти в достатъчна мяра? Проследена в исторически аспект, съдебната власт е завземала нови територии в разделението на властите не защото е агресивна и го е искала, а защото другите с недостатъчно добре осмислената своя функция са предизвикали, дори юридизирали, нейната намеса. Какво имам предвид? Кога и защо се появява административната юрисдикция? Когато се вижда, че изпълнителните органи си позволяват да издават противозаконни актове. И за да бъдат уважавани, идва съд, не друго нещо. Кога на Келзен му идва на ум да измисли Конституционния съд? Когато се оказва, че парламентите си позволяват този лукс да не прилагат Конституцията в нейния замисъл, като загърбват йерархичността на юридическите актове и не зачитат върховенството на основния закон. Тоест взаимният уважение между властите е абсолютно необходим. Той осмисля взаимоотношенията между тях, включително и чрез юрисдикционната дейност, с категоричността на силата на пресъденото нещо.

Това не е само въпрос на голяма теория, това са неща, които веднага рефлектират в механизма, по който се реализира държавната власт. И за разлика от политиките, които винаги трябва да правят усилия, за да ме убедят, че заслужават моето доверие като гражданин, при съда е обратното – по презумпция правните субекти трябва да имат доверие. Аз затова отивам и моля съдът да ми реши правния спор, защото не съм могла да постигна съгласие по доброволен начин с другия, който оспорва моето право. И казвам – има съд, той ще реши проблема.

Оттук отивам към втория елемент, който беше поставен от уважаемия проф. Пенчо Пенев – взаимоотношенията между министър на правосъдието и съдебна власт. И тук не сме отишли докрай в осмисляне на взаимоотношенията. Защото тези взаимоотношения тук не са като на другите министри с подведомствените им институции. Тук имате министър на правосъдието и отношение с третата власт, която е относително самостоятелна, която си има своя механизъм за вътрешен контрол в специфичната си организация и дейност, включваща различна степен на интензитет на правна защита в лицето на съда и на прокуратурата и следствието. Значи тук нещата трябва да бъдат перфектно осмислени и решени. И едно от разковничетата за решаването им е тъкмо въпросът за добре разчетения баланс при разделение на правомощията между министъра на правосъдието и Висшия съдебен съвет, който парекселанс е и административен орган на съдебната власт, който решава кадровите въпроси.

Преди години проф. Мръчков постави и друг съществен въпрос, но някак си децибелите, на които говори науката, са твърде скромни, за да бъдат чути от тези, които могат да решат проблемите – въпроса за статуса на магистратите. Той не е нито

политически, нито трудовоправен, нито служебно-административен. Какви са тези хора в това си качество, коя е спецификата в техния статус и защо точно те имат такъв специфичен статус?

И, разбира се, въпросът за независимостта на съдебната власт. За него ще маркирам само една предпоставка. Дори и да има механизъм за правна защита, дори и всичко перфектно да е решено като правна уредба с оглед на гарантиране на независимостта, в края на краищата, тя може да се реализира единствено и само от човека в ролята му на магистрат. Ако човек вътрешно в себе си е така конструиран, че предпочита да се облекне на някого, да се оправдае с нещо и „да се застрахова“, гарантираната независимост на съдебната власт няма да работи.

Всички тези неща са много преплетени и взаимно свързани.

Специално искам да обърна внимание и да успокоя съдебната власт, че забавата в осъществяване на конститутивни правомощия от българския парламент в онази част, в която той конституира определени органи, не е само по отношение на тази власт. Обикновено тези органи са с различен мандат от неговия. Внушението е, че това не са политически назначения, а са държавнически. Вие, господа парламентаристи, казва Конституцията, избирате човек, който ще действа далеч след като вие сте го конституирали, и трябва да имате вътрешното убеждение, че когато сте или когато не сте на власт, този човек ще разбере защо е там и ще си върши добросъвестно работата. Тук вече говоря специално за главния инспектор. Народното събрание е в забава не само в този случай. Тук измъкването е с това тълкуване на срокове и мандати. В края на краищата Народното събрание казва: това не е преклузивен, а инструктивен срок. Добре, така е, но след като ти единствено можеш да ги конституираш, си длъжен да можеш да ги конституираш. Тоест това право си остава, макар и забавено във времето. Този срок има дисциплиниращо значение, защото ти конституираш част от действащия механизъм на държавната власт. Защо бавиш, защо създаваш казуистика? Защото в различните закони по отношение на мандата решенията са различни? И тази сега подадена оставка също поставя голяма въпросителна – когато имаш изтекъл мандат и основателно не е предвидена оставка като начин на прекратяването му, какво правим? Тоест ние произвеждаме казуистика понякога, предизвикана от забавено във времето дължимо действие или явно бездействие от страна на българския парламент. Ще призная пред тази аудитория – веднъж си позволих да извия глас и да кажа: жалко, че пред Конституционния съд се атакуват само актове на Народното събрание, а не може да се атакува бездействие или забавено действие. И веднага последва репликата от политиките: „Професор Начева, това е политически въпрос!“ . Ако го разбирате само като тясно политически, жалко! Разбира се, аз си давам сметка, че за някого е твърде революционна тази мисъл – да се атакува бездействие или забавено действие на парламента. След като вие бавите, след като задър-

жате конституирането на органи, как да ви накараме да действате в рамките на ин-структивния срок и как в един момент, в края на краищата, той да се превърне в обвързващ ви срок?

И накрая, поздравления за БИПИ, похвално слово за това, което сте направили с предоставения ни обзорен материал за съдебната реформа – част IV, февруари 2013! Най-убедителното за мен е статистическата информация, емпиричният материал, на който стъпвате, за да очертаете тенденции, за да си направите мотивирани изводи, както и предложения за промени в законодателството.

Две бележки тук. Въпросът с институционалността при разглеждане на правните спорове и специално третата инстанция. Аз не знам дали някой се е занимавал с това как проработи Гражданският процесуален кодекс в частта му, в която превърна касационната жалба в евентуално допустима, а третоинстанционното разглеждане – в преценима от съдебен състав възможност за определените в чл. 280, ал. 1 ГПК въззивни решения, подлежащи на касационно обжалване пред ВКС. Към този механизъм в началото имаше съпротива. Последва Решение № 4/2009 на Конституционния съд по к. д. № 4/2009 г. – за мен е от съществено значение какво подсказва практиката на Върховния касационен съд, дали трябва да се запази по принцип третоинстанционното разглеждане, след като се преосмисли натрупаната практика. Тук емпиричният материал, изводите – липсват. Затова, преди да се реши въпросът за институционалността, нека видим този междинен механизъм как проработи и накъде ни отвежда.

Няколко думи за множествеността на юридическите факултети. Да, така е. Аз се безпокоя, че държавата не прилага държавния критерий на изхода, при излизане от юридическите факултети, а тя е единственият монополен носител на това право. Има държавни комисии, има един списък, съставен от двама министри – на образованието и на правосъдието, – на хора, които могат да участват в тези комисии. Да, много добре, че колеги от Върховния административен съд, от Върховния касационен съд участват в изпитите. Но истина е, че критерият, нивото на летвата е различно. И тогава моята голяма надежда остава Висшият съдебен съвет. Защото той трябва да бъдете филтър, който ще пропусне до магистърските длъжности най-добре подготвените. Американците много обичат десетките и класациите и в Съединените щати има много университети и юридически факултети. Но има една десетка от университети и като видят, че идваш оттам, с такава диплома, ти казват: „Добре дошъл!“; а на другите казват: „Благодаря Ви, ще Ви потърсим“. Ако има някой, който може да отсее степента на подготвеност със знания и умения на хората, които ще влязат включително в третата власт, с разбиране за нейната същност и значението ѝ в механизма на държавната власт, в защитата на правата на човека, на мен ми се струва, че това трябва и може да бъде Висшият съдебен съвет с неговите критерии и изисквания. От името и в името на ефективната и справедлива съдебна власт.

Благодаря.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Благодаря на проф. Начева. Някой друг за последно желае ли думата? Таня, заповядайте.

Таня Маринова: Здравейте и от мен, уважаеми колеги. Съвсем малко време остана, така че аз, за разлика от всички, които обещавах досега, наистина ще бъда много кратка.

Защо за нас е изключително ценно това изследване на Българския институт за правни инициативи? Защото то действително, стъпвайки на емпирични изследвания, проследява в развитие реформата на съдебната система. Какви констатации откриваме вътре? Че в голяма част от наблюдаваните фактори няма напредък. Не знам защо досега го премълчавахме, но това показва изследването – че в по-голямата част от факторите няма напредък.

Защо е ценно още това изследване? За нас то е изключително ценно, защото може да постави началото на диалог, който изобщо за разлика от проф. Начева не намирам за революционен – за това как ние всички с експертните си усилия да накараме бездействащите институции да заработят. Ето именно във формата на такъв експертен диалог могат да се родят конструктивните предложения, които и днес бяха направени на този форум изключително полезно от страна на проф. Пенчо Пенев, от страна на адвокат Доковска. Защото ние многократно поставяме проблемите, Българският институт за правни инициативи също ги е диагностицирал добре. Какво очакваме обаче от органите, които управляват съдебната система и от отношенията им с останалите власти – това трябва да изразим също ясно и категорично, за да можем заедно с взаимни усилия да накараме институциите, които бездействат, да работят и да работят за развитието на тази система. Защото изключително приятно е да разберем, че движещ фактор на съдебната система е високият професионализъм и мотивацията на българските магистрати, но трябва да си зададем и въпроса дали тази мотивация не намалява с всеки изминал ден и по какви причини се демотивират българските магистрати. Как трябва да си взаимодейства Висшият съдебен съвет с министъра на правосъдието и с Народното събрание? Защо имаме разминаване на обществената нагласа към съдебната система, която е формирана от външни фактори и от прекия досег с правораздавателните органи? И какво виждаме ние като възможност за развитие в тази насока?

Безспорно многократно сме поставяли въпроса – тук мисля, че изцяло срещна подкрепа нашето предложение да бъде разделен Висшият съдебен съвет на две камари – такава, която управлява съдиите, и такава, която управлява прокурорите и следователите. Ние също смятаме, че няма нужда от конституционна промяна за разделянето на общия съвет на две камари – конституционна промяна е необходима единствено, ако съветът ще се разделя на два съвета.

Бяха поставени много важни въпроси за атестирането, повишаването и назначаването в съдебната система и дисциплинарната практика. Ето тук смятаме, че не е достатъчно да въведем правила, а е важно как те ще бъдат прилагани. Действително Висшият съдебен съвет положи усилия да създаде нови правила, които бяха широко обсъдени в Гражданския съвет – независимо от това дали той винаги се е съобразявал с мнението на мнозинството от представителите на обществените организации. Първите проведени конкурси показаха, че правилата имат дефект, защото беше отменен конкурсът за Върховната касационна прокуратура, защото няколко пъти вече сме свидетели на невъзможност да бъдат избрани административни ръководители. Ние смятаме, че веднага, щом се констатира такъв проблем, тези правила трябва да се преразглеждат. Трябва също толкова системно, както неправителствените организации наблюдават съдебната система и работата на Висшия съдебен съвет отвън, ние да диагностицираме сами проблемите си и открито и прозрачно да заявяваме как смятаме да ги решаваме, защото не е достатъчна публичността в работата на Висшия съдебен съвет. Да, действително ние бяхме свидетели и на публични процедури, проведени от Висшия съдебен съвет и от Народното събрание, и на публични отчети за дейността ни, които обаче не дадоха резултат и не бяха прозрачни, поради което предизвикаха и много скандали, които отново паднаха с огромна тежест върху нашия авторитет.

По същия начин стои въпросът с бюджетирането, който многократно се обсъжда. Преди една година ние помолихме Висшия съдебен съвет да анализира доколко ефективно се разпределя и управлява бюджетът на съдебната система. Защото не можем да кажем, че ни е необходима по-голяма субсидия, преди да сме отговорили на въпроса дали достатъчно ефективно управляваме и разходваме субсидията, която е дадена на Висшия съдебен съвет. Тогава, когато диагностицираме проблемите и открито ги заявим, можем да срещнем широка обществена подкрепа и от неправителствените организации, и от страна на адвокатурата, да влезем в пряк диалог с Министерството на правосъдието и с Народното събрание, за да заявим, че сме се обединили около представените от Българския институт за правни инициативи десет пункта, около предложенията на професионалните общности и предложенията на академичната общност. И тогава можем заедно да изискваме тези промени, които не можем да направим сами. Благодаря.

Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер: Благодаря на съдия Маринова. Оставам с усещането, че можем още много да дискутираме. За жалост вече с половин час просрочихме времето. Ще кажем ние, от наша страна, финални коментари, след това навън сме подготвили лек коктейл, където можем да продължим да дискутираме.

Давам думата на Христо.

Христо Иванов: Проф. Груев си тръгна, исках да коментирам две неща, които той повдигна, но те са важни и независимо от това дали той ще ги чуе.

Софтуерът за случайното разпределение на делата. Факт е, че в този доклад ние коментираме основно софтуера „Law Choice“, който се прилага в 90 % от съдилищата, но в подробния ни доклад, който е посветен на тази тема, го коментираме именно в контраст с това, което се прави в системата Латона, която се прилага във Върховния касационен съд. Искам да се възползвам от факта, че тук са представителите на Висшия съдебен съвет – колеги, разбираме, че се опитвате да надградите този софтуер, но трябва да разберете, че това усилие е правено от същия човек, който е разработил и оставил този софтуер да бъде разграден двор в продължение на толкова години. Включете и външни експерти в тази работа, защото иначе до безкрай ще се занимаваме с това да ровим, вие да криете, ние да се опитваме да намерим достъп до този софтуер, пак да го ровим и да се надлъгваме. Трябва да излезем от тази динамика, иначе няма да се справим с проблема, а той е важен за всички нас.

На второ място, моята ремарка за назначенията в Конституционния съд. Целта ми беше проверката, която се прави на кандидатите за постове в съдебната система. Вие не коментирахте този въпрос. Наистина трябва да започнат да се правят проверки на всички корупционни фактори и съмнения на хората, които трябва да минават на следващото ниво. Не да чакате неправителствени организации да повдигат въпроси – нужно е вие автоматично, служебно да правите такива проверки. Без това не можем да говорим изобщо за сериозна борба с корупцията.

И понеже ставаше дума за разликата във възприятията – знайно е, че що се отнася до доверието в съдебната система, стандартът е разумното съмнение на наблюдателите, а не как стоят нещата. Това, което е формулирано от един английски съдия през XIX век – „justice must be done, and must be seen to be done“ – хората трябва да засвидетелстват и да им е внушено доверие във всички елементи на администрацията на правосъдието.

Много ви благодаря за коментарите и за добрите думи! Надявам се, че разговорите ще продължат. Благодаря ви.

Модератор Биляна Гяурова-Вебертседер: Искам и аз да изкажа своята благодарност към всички, които уважиха нашето мероприятие с присъствието и с изказванията си, с конструктивните критики, които ни отправиха, и с конкретните предложения, които бяха направени. Ще се постарам да публикуваме тази дискусия – било в електронен, било в хартиен формат.

За мен важното беше, че се получи един положителен разговор за системата, която въпреки цялата кал, която се хвърля върху нея през годините, продължава да устоява на всички удари и продължава – къде в по-голяма степен, къде в по-малка – да защитава и да отстоява своята независимост.

Важно беше, че имаме между нас (и казвам между нас, защото смятам, че сме в един отбор) активна комуникация, която се надявам да доведе до реални резултати. И смея да твърдя, че ги постигаме – къде по-лесно, къде по-трудно. Можем само да си пожелаем да имаме комуникация и с другите две власти, която да доведе и до реални промени у нас.

Благодаря още един път на всички!