

ПИСМО НА СЪЮЗА НА СЪДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ

До:

Представителство на Европейската комисия в България

Вивиан Рединг – Европейски комисар по правосъдие, основни права и гражданство

Сесилия Малстрьом – Европейски комисар по вътрешните работи

Парламентарна асамблея на Съвета на Европа (PACE)

Томас Хаммарберг – Комисар по правата на човека към Съвета на Европа

До: Европейската комисия за демокрация чрез право

Копие:

До Консултативния съвет на европейските съдии (CCJE)

Международната асоциация на съдиите

До: Висшия съдебен съвет

Министър-председателя на Република България

Министъра на правосъдието

Уважаеми госпожи и господа,

Убедени сме в ролята и значението на институциите на Съвета на Европа и на Европейския съюз за утвърждаване на демократичните ценности на правовата държава в държавите членки. Обръщаме към Вас, защото сме сериозно загрижени от наложената вече трайна тенденция в Република България да се засяга авторитетът на правосъдието и да се ограничава независимостта на съда. Тази тенденция поставя под съмнение основни демократични принципи, които е недопустимо да са предмет на спор, тъй като имат сигурен статус на фундамент на правовата държава.

Правилното разбиране на проблема с независимостта на съда в България изисква да се представят накратко процесите на развитие на съдебната реформа през последните двадесет години. Без преглед на историческия контекст е трудно да се разбере отсъствието на гражданска критичност към нарушеното разделение на властите и липсата на сериозен вътрешен потенциал на съдебната система сама да създаде гаранции за независимостта си. До 1989 г. в България не съществуваше незави-

сим съд според демократичните правни стандарти, доколкото съдилищата бяха част от структурата на тоталитарна държава, в която липсваше политически и партиен плурализъм. През 1991 г. бяха приети действащата понастоящем Конституция и Закон за Висшия съдебен съвет, а впоследствие през 1994 г. бе приет и първият Закон за съдебната власт. Тези актове регламентираха функциите на Висшия съдебен съвет (ВСС) – върховния административен и кадрови орган на съдебната власт в България, който се състои от съдии, прокурори и следователи. До 1991 г. съдиите и прокурорите се избираха от Народното събрание, а след това – от новосформирани висши съдебни съвети. През 1991–1992 г. бе направен безуспешен опит за лустрация на съдиите и прокурорите. На основание параграф 5 от преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) от Конституцията и параграф 3 от ПЗР на Закона за съдебната власт (ЗСВ) съдебният съвет извърши преценка на професионалните качества на действащите съдии и прокурори, като отрицателното становище имаше за резултат уволнението на признатите за „непригодни“ магистрати. Този процес протече в условията на силна поляризация и политизация на обществото, без ясни критерии и правила, поради което не постигна целената легитимност и демократизация на съдебната система. Още в началото на съдебната реформа беше заложена порочна практика на политическа зависимост, непрозрачност и силна намеса на изпълнителната власт при конституирането и управлението на съдебната власт. Историята на съществуването на различните състави на ВСС от 1991 г. до момента е ярка илюстрация за системните недостатъци при функционирането на съдебната власт в България. В този период от общо 5 състава на ВСС само 2 са завършили пълните си мандати. Спечелилата изборите политическа сила чрез съответни промени в ЗСВ последователно прекратяваше предсрочно мандата на формирания от предишната управляваща партия висш кадрови орган на съдебната власт. При това положение всеки нов Висш съдебен съвет неминуемо осъществяваше функциите си под сянката на съмнението, че е с политически приемлив на управляващата политическа сила персонален състав. Този подход на изпълнителната власт постепенно доведе до невъзможност да се утвърди съдебната независимост и обезсили капацитета на магистратската общност. Порочният модел за конституиране на ВСС се мултиплицираше при назначаването на административни ръководители в съдилищата и прокуратурите. През изминалите двадесет години ролята на административния ръководител за кадровото развитие на съдиите и прокурорите, както и за управлението на съответното звено на съдебната власт имаше решаващо значение. Този деформиран административно-команден модел за управление на съдебната система, който и до момента не е напълно преодолян, сериозно препятстваше утвърждаването на съдебната независимост. До 2002 г. назначаването на съдийска и прокурорска длъжност се извършваше без конкурс и по решаващата преценка на административните ръководители. Подобно бе положението и при израстването в кариерата – при повишаване в по-горен съд или прокуратура. До 2007 г. не съществуваше изобщо система за оценка за работата на съдиите и прокурорите, която да слу-

жи като обективен критерий за кадровото развитие на магистратите. И до момента създаването и ефективното действие на обективна система за атестиране на съдиите и прокурорите е реален проблем, който пряко рефлектира върху съдебната независимост. Кадровата дейност на отделните състави на ВСС е белязана от прояви на непотизъм, политически и лобистки зависимости. В отделни съдебни райони са наблюдавани фрапиращи случаи на семейни и роднински назначения. Тези процеси доведоха до състояние на силно изразен дефицит на култура на независимост сред самата българска магистратска общност.

От друга страна, начинът на конституиране и статутът на ВСС не позволяват висшият кадрови орган на съдебната система да изпълнява основната си роля на защитник и гарант на съдебната независимост. Основна характеристика на правовата държава е съществуването на независим съд, гарантиран както на законодателно равнище, така и на практика – в процеса на взаимодействие между изпълнителната и съдебната власт. В дейността на институциите на Съвета на Европа са установени общоприети стандарти за независим съд. В редица решения на Европейския съд по правата на човека се приема, че за да се установи дали един орган може да бъде смятан за независим, трябва да се имат предвид начинът на назначаване на членовете му, техният мандат, съществуването на гаранции срещу натиск отвън. Не бива да се подценява и въпросът за видимостта – дали органът изглежда независим на обществото (Лангборгер, 16 юли 1971 г., Belilos, 29 април 1988 г., Procola, 28 септември 1995 г.). Основна характеристика на независимия съд е възможността да действа без намесата и влиянието на изпълнителната власт, да основава решенията си върху собственото си свободно убеждение за фактите и правните основания, мотивирано единствено от събраните доказателства и законовите разпоредби. Трябва да съществуват законодателни гаранции, които да позволяват на съда да действа независимо, както и да се избягва и най-малкото подобие на зависимост.

С основополагащо значение за дефиниране на независимостта на съда са основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт (1985 г.), Препоръки № R (94) 12 и № R (2010) 12 относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите на Комитета на министрите до държавите-членки на Съвета на Европа. Всички аспекти на този въпрос са развити в становищата и в приетата на 17.10.2010 г. Магна Харта на съдиите на Консултативния съвет на европейските съдии (CCEJ). За актуалната ситуация в България са особено съществени принципните положения, отразени в Становище № 1 (2001) относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите, както и в Становище № 2 (2001) относно финансирането и управлението на съдилищата с оглед ефективността на съдебната власт. В посочените аспекти на принципно формулиране на съдържанието и гаранциите на независимостта на съда националните проекти на проблема на независимостта на българския съд са в следните насоки:

1. Проблеми с независимостта на съда на законодателно ниво

Към настоящия момент Висшият съдебен съвет е постоянно действащ орган за съвместно управление на съда и прокуратурата. Персоналният му състав включва 11 членове, избрани от органите на съдебната власт, и 11 членове, избрани от Народното събрание с обикновено мнозинство, без специално регламентирана процедура по номиниране и изслушване на кандидатите. С последните изменения на ЗСВ (чл. 19, ал. 2 и ал. 3) е направена минимална стъпка напред единствено за повишаване на публичността на избора, като е въведено изискването предложенията за кандидатите за членове на ВСС и от квотата на Народното събрание, и от тази на съдебната власт да се правят до един месец преди провеждане на избора с обявяване на кратка биография за всеки на интернет страницата на Народното събрание и ВСС.

Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) нееднократно е имала повод да изложи мнение за провежданата съдебна реформа в България. В становище от 22–23 март 1999 г. (CDL-INF (99) 5) комисията е изразила загрижеността си от политизирането на процеса на избиране на парламентарната квота на Висшия съдебен съвет. В последващо становище на Венецианската комисия относно проектозакона за изменение на Закона за съдебната власт, прието от комисията на 5–6 юли 2002 г. (CDL-AD (2002) 15), е отбелязано, че би било желателно да се деполитизира съставът на Висшия съдебен съвет. Същите заключения и препоръки са потвърдени и в становища на комисията № 444/2007 и № 515/2009. В последния споменат акт се отбелязва, че системата за избор на членове на Висшия съдебен съвет от квотата на парламента все още поражда риск от политизация и следва да бъде преразгледана. Независимо от трайно повтарящите се препоръки на институциите на Съвета на Европа по отношение на законодателния статут на ВСС и ролята му в управлението на съдебната власт в контекста на гарантиране на независимостта, до момента статуквото остава непроменено. Друг съществен проблем, който пряко рефлектира върху независимостта на съдебната власт, се корени в съществуващата система за оценка на дейността на съдиите, прокурорите и следователите. Практически липсва адекватен механизъм за оценка на дейността на магистратите, което прави кадровата политика на ВСС в голяма степен произволна. Това се дължи на отсъствието на постоянно действащ централизиран орган към ВСС, който да прилага единни и ясни стандарти при оценяването на всички магистрати. На 4.01.2011 г. влязоха в сила изменения на ЗСВ, концептуално и технологично изготвени от изпълнителната власт в условията на ограничена публичност, които не отговориха на препоръките от последното становище на Венецианската комисия относно статута на ВСС и отново не създадоха гаранции за укрепване на независимостта на съда. Напротив, някои от съществените проблеми на кадровото израстване на магистратите, на независимостта на съда и на зависимостта на ВСС от изпълнителната власт се задълбочават:

1.1. В разпоредбата на чл. 37, ал. 4 ЗСВ вече е въведено изискването в постоянно действащата комисия на ВСС по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи да се обособят две подкомисии – 1. за съдии и 2. за прокурори и следователи.

Предприетата стъпка за сепариране на дейността на съвета по отношение на кадровите и дисциплинарните въпроси за съдии и прокурори обаче не е достатъчна и няма да доведе до съществена промяна в съществуващото положение. В поредица от становища и препоръки институциите на Съвета на Европа настоятелно посочват, че съществен инструмент за гарантиране на независимостта на съдебната власт и ефективното ѝ управление е създаването на гаранции, че въпросите за статута на съдиите и прокурорите ще се решават по самостоятелен начин. Това се налага от спецификите на магистратските длъжности и най-вече от необходимостта да се гарантира независимостта на съда според стандартите на чл. 6 от ЕКПЧОС. В цитираното по-горе становище № 515/2009 г. на Венецианската комисия изрично се констатира, че обединяването на правомощия на съдии, прокурори и следователи в един съдебен съвет (като правомощия за назначаване и наказание) е проблематично и следва да се преразгледа. Идентична препоръка е отправена и в последната резолюция № 1730 (2010) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа. В т. 7.2.2. се изискват гаранции за взаимна ненамеса на съдиите, прокурорите и следователите при решаване на специфичните въпроси в дейностите на всяка една от отделните магистратски професии в системата на Висшия съдебен съвет. Създаването на две подкомисии за съдии и за прокурори в комисията по предложенията и атестирането, без реално отграничение на дейността на решаващия орган – ВСС – по кадровите и дисциплинарните въпроси, не води до ефективно разрешаване на съществуващия проблем. Подобна законна уредба само създава привидност, че този проблем е решен. Дори само като се отчете, че в същото време Комисията по дисциплинарните производства на ВСС, която предлага на съвета какви наказания да бъдат наложени на съдии и за прокурори, не е разделена на две подкомисии – за съдии и за прокурори. Същественото обаче е, че работата в отделните комисии ще се обезсмисли, след като решението с конкретни правни последици ще бъде вземано от единния колективен орган.

1.2. Сериозни притеснения за независимостта на ВСС се пораждат от разпоредбата на чл. 26а ЗСВ, който задължава всички членове на ВСС да предприемат необходимите действия за получаване на достъп до класифицирана информация, без да е упоменат срок, в който следва да се осъществи това. По отношение на членовете на ВСС, които не получат достъп до класифицирана информация, е предвидено да нямат право да участват в заседанията на колективния орган, на които се обсъждат документи, класифицирани по Закона за защита на класифицираната информация.

Идеята членовете на ВСС да бъдат подлагани на проверка от специалните служби (агенции и ведомства на изпълнителната власт) първоначално бе лансирана от

министъра на вътрешните работи г-н Цветанов през месец април 2010 г. по време и след среща с членовете на ВСС.

Със създаването на новия чл. 26а от ЗСВ изискването за допуск на членовете на ВСС до работа с класифицирана информация вече е законодателно възведено задължение. Разглежданият текст поставя редица проблеми от гледна точка на нарушаване на независимостта на съда и принципа за разделение на властите, тъй като достъпът до класифицирана информация се разрешава от орган, конституиран от изпълнителната власт.

ВСС е неразделна част от съдебната власт и като върховен кадрови орган има решаващи функции за администриране на съдебната система. Членовете на съвета, макар и да не изпълняват дейност по правоприлагане, осъществяват функции, които пряко обслужват функционирането на съдебната система. В този смисъл, според точния смисъл и дух на конституционните разпоредби, членовете на ВСС са орган от системата на съдебната власт и за тях следва да се отнасят правилата и изискванията за останалите магистрати.

Общо правило на българското законодателство е, че всички магистрати, включително и членовете на върховния кадрови орган ВСС, при изпълнение на служебните си функции имат *ex lege* (по право) достъп до класифицирана информация на принципа „необходимост да се знае“. Недопустимо е изпълнението на функциите на магистратите да се поставя в зависимост от решение на специалните служби за сигурност, взето след извършена проверка въз основа на оперативна информация в непрозрачна процедура, което дори не подлежи на съдебен или на друга форма на публичен контрол.

Подобна проверка от изпълнителната власт представлява безпрецедентна намеса на изпълнителната власт в управлението и администрирането на съдебната власт, тъй като разкрива широки възможности за създаване на тайни и нелегитимни зависимости на магистратите. Това опасение не е абстрактно. То намира опора в конкретни исторически събития, в многократно отправяните упреци към нереформираната система на службите на МВР и в неконтролируемото използване на специални разузнавателни средства, резултатите от които напоследък често стават обществено достояние извън нуждите на конкретни наказателни производства.

Зависимостта на върховния кадрови орган или на кариерното израстване на магистратите от тайните служби и от процедури, които никога не дават публични резултати, е неприемлива в демократичното общество, защото не гарантира върховенството на закона. Разглежданото законодателно решение е в явно противоречие с конституционния принцип за разделение на властите и създава реална опасност за сериозно ограничаване на независимостта на съдебната власт.

1.3. Недостатъците на системата за атестиране на магистратите също не получиха своето разрешение с промените на ЗСВ, тъй като процесът в значителна степен се децентрализира и регионализира.

Наред със специализираната комисия по предложенията и атестирането на ВСС, с разпоредбата на чл. 39, ал. 3 и ал. 4 от ЗСВ се създадоха нови органи за оценка на магистратската работа – помощни атестационни комисии към съответните органи на съдебната власт, които са натоварени с периодичното атестиране. Атестирането ще се извършва от комисията по предложенията и атестирането на ВСС в ограничени хипотези – за придобиване на несменяемост и в случаите на чл. 204, ал. 2 от ЗСВ при периодичното атестиране на административните ръководители, заместник – председателите на ВКС, ВАС и съдиите от ВКС и ВАС, заместниците на главния прокурор и на прокурорите от ВКП и ВАП, директора на Националната следствена служба и на следователите от Националната следствена служба. В преобладаващата част от случаите – при атестирането на редовите магистрати – дейността по оценяване ще се осъществява от помощните атестационни комисии по места. Тъкмо от тях в значителна степен ще зависи кариерното израстване на магистратите. Такъв регламент, в съчетание с въвеждането на местни конкурси за повишаване, създава реална опасност от цялостно регионализиране на решаването на кариерните въпроси за съдиите и прокурорите. Възможностите на ВСС да влияе и насочва процеса на кариерно развитие се ограничават. Намаляват се и възможностите за изграждане на единна и централизирана система за оценяване на дейността на магистратите, която да почива на еднакво приложение на обективни и справедливи критерии и показатели. Вярно е, че помощните атестационни комисии са най-близо до оценяваните магистрати, но това само засилва възможността от влияние и намалява шансовете за обективност в оценката. Освен това не бива да се пренебрегва фактическото състояние на системата, която в голямата си част включва магистрати, назначени преди 2002 г., т.е. без ясна и предсказуема процедура, без проверка на квалификацията им.

През 2009/2010 г. публично беше отразен скандал в съдебната система, свързан със съмнения за търговия с влияние на неизвестен дотогава гражданин (Красимир Георгиев, придобил публична известност като „Красьо“), за когото останаха опасения, че има силни нерегламентирани регионални контакти с магистрати, част от които кандидатствали за административни ръководители. Този скандал многократно беше изтъкван от представители на изпълнителната власт като доказателство за „нереформираност на съдебната система“.

Вместо обаче чрез механизмите на централизирания конкурс да се ограничат възможностите за зависимост на кадровото развитие на съдиите от съществуващи лични обвързаности, пристрастия и задкулисни интереси в отделните съдебни райони, промените в ЗСВ въведоха местните конкурси за повишаване и създадоха местни органи за оценка на квалификацията на магистратите.

Преимущества на системата за централизирано оценяване и атестиране са разгледани подробно в два последователни проекта по ФАР с участието на ВСС и с активното съдействие на испански и немски експерти. Според препоръките в заключителния доклад по проект ВГ/04/ІВ/ЈН/04 към ВСС трябва да се създаде централен

орган по атестирането. В окончателния доклад на туининг проект по ФАР ВГ-07-ІВ-ІН-07, който има за предмет усъвършенстване на функционирането на ВСС, по въпроса за атестирането е направена следната настоятелна препоръка: „Единственият начин да се осигури унифицирано прилагане на критериите за атестиране за всички органи на съдебната власт в страната е създаването и функционирането на централен орган по атестирането към ВСС. Този орган трябва да бъде постоянен, което ще допринесе и за укрепване на капацитета на ВСС. Членовете на този централен постоянен орган трябва да бъдат обучени и опитни магистрати“.

2. Политическо нарушаване на независимостта на съда

Свободата от незаконно външно влияние съставлява общопризнат принцип, регламентиран както в Основните принципи на ООН, така и в Препоръка № R (94) 12 и в Препоръка CM/Rec (2010) 12 на Комитета на министрите до държавите-членки на Съвета на Европа относно съдиите. В Становище № 1 (2001) на ССЕJ, т. 63 е припомнено, че практическото приложение на този принцип „изисква грижи, контрол и в някои случаи политическо възпиране“.

В Република България съдията е поставен в тежка зависимост от общественото мнение, създавано от произволните оценки на представители на изпълнителната власт за съда. Това е тревожна форма на открит натиск върху вътрешното съдийско убеждение, което съгласно закона следва да се формира единствено и само въз основа на събраните по делото доказателствени материали. Факт е, че трайната недемократична практика дейността на съда да бъде публично преценявана от МВР настройва обществото срещу съда. Като резултат българското общество формира ненавист към съда, представя си го като синоним на корупция, безотговорност и бездействие, като изразител на чужда воля – на финансови или политически интереси.

В контекста на множеството нерешени устройствени и кадрови проблеми на съдебната власт, използвайки опасната традиция от дългогодишното уронване на престижа на правосъдната дейност от предходни правителства, високоставени представители на изпълнителната власт в многократни медийни изяви задълбочават кризата на общественото доверие в съдебната власт.

Съюзът на съдиите в България изпрати четири открити писма до министър-председателя и до заместник-министър председателя на 28.12.2009 г., 5.02.2010 г., 26.02.2010 г. и 22.07.2010 г. Призовавахме да спрат публичните изявления, в които се коментират неприключили наказателни съдебни производства и се обсъждат съдебни актове, като някои се оценяват високо, а по отношение на други се отправят внушения, че са резултат на политически или криминални влияния или некомпетентност. Целта на публично изнесената ни кореспонденция беше да се спре поддържаната от изпълнителната власт конфронтация на гражданите със съда, като още през месец февруари 2010 г. заявихме, че се обръщаме към българското правителство с до-

верие, защото считаме, че правовата държава е наша обща грижа. Опасната тенденция да се насажда недоверие към дейността на съда чрез средствата за масово осведомяване не беше преустановена. Изявленията се правят от вицепремиер, който според социологическите изследвания се ползва с висок обществен рейтинг, а това е показателно за широките му възможности да въздейства при формиране на общественото мнение.

Накратко ще маркираме примери, които ясно индикират сериозно нарушения баланс на дистанцията между изпълнителната и съдебната власт.

2.1. В хронологичен ред посочваме някои от публичните изказвания на вицепремиера и министър на вътрешните работи г-н Цветан Цветанов, които директно внушават недоверие в българското правораздаване, манипулират общественото мнение чрез изразяване на оценки и квалификации и представляват недопустим натиск върху дейността на съда. В отделно приложение цитираме дословно и без всякакви граматически и смислови корекции думите, които будят тревога: – През месец септември 2009 г. министърът категорично заяви, че е невъзможно полицейските служители, обвинени за смъртта на гражданина Ангел Димитров „Чората“, да са виновни. Изявлението беше направено непосредствено преди разглеждане на делото от Върховния касационен съд и след постановяване на осъдителна присъда, потвърдена и от въззивната инстанция.

– През месец декември 2009 г. министърът нееднократно публично поддържа-ше, че МВР е събрало „безспорни“ доказателства срещу лица, заловени при действително впечатляващи полицейски акции. Отново чрез медиите той обяви, че при тези доказателства „няма европейски съд в Европа, който да не осъди тези лица на възможно най-високата присъда, която могат да получат“. – В интервю за вестник „24 часа“, публикувано на 1 февруари 2010 г., министърът на вътрешните работи отправя тежки обвинения, че „съдът е съпричастен към всички тези убийства, които ставаха през тези години“. Г-н Цветанов изрази неудовлетворението си от съда („Никога не съм чул да има и декларация, в която някой от съда да се разграничава от мотивите за дадена произнесена присъда“) и предложи да бъде извършен своеобразен мониторинг на дейността на българските съдилища по наказателни дела от съдии от Европа и Америка. – На следващия ден, 2 февруари сутринта, пред Българското национално радио г-н Цветанов посочи, че съдът (в случая Софийският апелативен съд) със свой конкретен съдебен акт е станал пречка за събиране на доказателства от разследващите органи. – В средата на месец февруари 2010 г., по повод на друга полицейска операция, наречена „Октопод“, министърът на вътрешните работи даде серия от изявления в различни медии, с които изрази очакванията си съдът да постанови задържане под стража за определени обвинени лица. След произнасянето на апелативния съд министърът, недоволен от решението, заяви в медиите, че съдебният състав е „свързан с мафията“. Последваха серия от изявления на г-н Цветанов, с които пряко се внушаваше, че ще разследва за корупция съдиите, постановили актовете, които той

не одобрява. – В края на месец април 2010 г. министърът на вътрешните работи лансира публично идеята си за създаване на специализиран наказателен съд, който да разглежда дела за престъпления, свързани с организираната престъпност и корупцията.

С измененията на ЗСВ, влезли в сила на 4.01.2011 г., такъв специализиран съд е създаден, въпреки че нито юридическата концепция за статута му, нито обществената необходимост за създаването му бяха предварително убедително защитени в публичното пространство. Основателните притеснения за дейността на такава институция и за двузначното ѝ въздействие върху независимостта на цялата съдебна власт, изразени в медиите от журналисти, общественици и представители на неправителствени организации, останаха без отговор. В мотивите към приетия от Народното събрание Закон за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, който ще влезе в сила от 12.08.2011 г., е посочено следното: „Основната цел на законопроекта е създаване на специализирани съдилища и прокуратури, чрез които да се постигне по-качествено правораздаване (постановяването на законосъобразни и правилни съдебни актове), от една страна, а от друга, да се създаде възможност за образуване, разглеждане и решаване на наказателни дела в разумни срокове. Чрез специализацията се очаква да бъдат постигнати следните резултати: повишаване на капацитета на разследващите органи, прокуратурата и съда; избор и назначаване на магистрати с по-високи професионални качества; полагане на специални грижи от страна на държавата чрез съответната материална и техническа обезпеченост“. Изброените цели отново поставят под съмнение авторитета на правосъдието, тъй като показват грешна концепция за обосноваване на предлаганата структурна реформа, каквато по съществува си представлява създаването на специализиран наказателен съд. Тук не обсъждаме дали мотивите към законопроекта дават ясен отговор каква е обществената необходимост от създаването на такъв съд и дали се създават достатъчно сигурни гаранции, че тази структура няма да е извънреден съд, който да застраши основни човешки права. Констатираме, че заявените цели внушават недоверие в съществуващите към настоящия момент съдилища, без да се правят рационални стъпки за отстраняване на забелязаните от изпълнителната власт проблеми. Качественото правораздаване следва да е цел на цялата съдебна система, а не на отделни съдилища. Това в пълна степен се отнася и до потребността от решаването на делата в разумен срок – право, гарантирано от ЕКЗПЧОС на всеки, изправен пред правосъдието. Изборът и назначаването на магистрати с високи професионални качества е предпоставка за качественото и ефективното функциониране на цялата съдебната власт и безусловно следва да е приоритет на държавата, който не може да бъде ограничаван до правораздаването по определен род дела и спрямо определени лица.

Венецианската комисия е изготвила становище, прието на 85-тата ѝ пленарна сесия на 17–18.12.2010 г., по предложените законопроекта за изменение на НПК и ЗСВ относно създаването на такъв съд, в което се отбелязва, че принципно идеята за

създаване на специализирани съдилища не е спорна в държавите-членки на Съвета на Европа. Комисията е отправила конкретни препоръки за уточняване на някои от предложените разпоредби в съответствие с европейските стандарти, като е изразила убеждение, че в този аспект показателно ще бъде как те ще се приложат на практика (т. 17). В становището е изтъкнато, че конституирането на този съд ще покаже дали са спазени изискванията за безпристрастност и независимост, за да се осигури справедлив процес по смисъла на чл. 6 ЕКПЧОС. В такъв контекст се подчертава, че ако държавата се възползва от предвидената възможност в Конституцията да въведе специализирани съдилища, „изборът на кандидатите, номинирането им, изискваната квалификация ще бъдат съдоносни при определянето на характера на съда – дали ще бъде специализиран, или ще се доближи до извънредните съдилища“. От изложеното става ясно, че за преодоляване на опасенията от нарушаване на стандартите на ЕКПЧОС несъмнено се изисква създаването на ефективни гаранции. Тъкмо затова, обсъждайки риска от нарушаване на основните гаранции за справедлив процес при фактическото конституиране на специализирания съд, Венецианската комисия отново поставя въпроса за първостепенното значение на подбора на кадрите и оценката на тяхната квалификация.

Измененията на ЗСВ не осигуряват такива гаранции не само заради законодателно възприетия подход на регионализиране и децентрализиране на дейността по атестирането, но и поради отпадналото предложение в проекта да се завишат изискванията към решенията на ВСС, като изрично бъде регламентирано, че те се мотивират. В тази насока ЗСВ не беше променен, въпреки поредицата непрозрачни решения на ВСС, взети без яснота по въпроса защо един кандидат е предпочетен пред друг при назначаване на административни ръководители, за които случаи организациите на гражданското общество и медиите многократно алармираха.

– На 14 юни 2010 г. в телевизионно предаване по „Нова телевизия“ министърът на вътрешните работи Цветан Цветанов уведоми, че „до няколко седмици се очаква да бъдат внесени обвинителните актове за знакови престъпления, свързани с операциите „Октопод“ и „Наглите“. След четири-пет седмици вече ще има обвинителни актове, водили сме разговори с главния прокурор Борис Велчев да концентрираме максимално усилия“.

– На същата дата по повод на постановена оправдателна присъда от Софийски градски съд по делото, придобило известност като „братя Маргини“, министърът на вътрешните работи Цветан Цветанов заяви пред журналисти, че „с nereформирания съдебна система може да се обясни оправдателната присъда на Маргините. Трябва да бъдем все пак с надеждата, че по предстоящите дела ще има осъдителни присъди“. Според Конституцията на Република България прокуратурата е част от съдебната власт, като прокурорите при упражняване на своите функции се подчиняват само на закона. Недопустимо е висш представител на изпълнителната власт да заявява вместо прокурора и преди той да се произнесе кога ще приключи досъдебното производст-

во и какъв ще е резултатът от него. Според чл. 127 от Конституцията на Република България прокуратурата има суверенното право да реши срещу кое лице да повдигне обвинение, а според чл. 242–246 от НПК прокурорът по вътрешно убеждение решава какъв да е изходът от завършилото досъдебно производство.

Предварителната осведоменост на вътрешния министър по въпроси от компетентността на органите на независимата съдебна власт буди сериозно безпокойство, защото може да има две еднакво опасни обяснения: или министърът на вътрешните работи действително е фактор за въздействие върху независимото вътрешно убеждение на прокурора, или се опитва да създаде такава убеденост в обществото. Същевременно коментарът на министъра на вътрешните работи във връзка с постановената оправдателна присъда, освен че отрича правомощието на съда да решава възложените му дела по вътрешно убеждение, основано на доказателствата по делото и закона, представлява груба форма на натиск върху следващите съдебни инстанции, които ще се занимават със случая. Този подход представлява и манипулация на общественото мнение, тъй като авторитетът на съда се подкопава тъкмо от представител на онова звено на изпълнителната власт, което има за задача да събира доказателства и да подпомага съда за правилното решаване на делата. – На 25 юли 2010 г. на пресконференция в МС министър-председателят коментира предишна присъда на гражданин Методи Иванов, в чието жилище органите на МВР открили боеприпаси и оръжие. Премиерът определи предходното осъждане като леко (тъй като е било наложено наказание пробация), изрече упреци срещу съдиите и публично призова председателят на ВКС „да излезе и да каже: „Сгрехихме с тази пробация“. – На 4 август 2010 г. министърът на вътрешните работи коментира пред националната телевизия БТВ съдебен акт, с който на обвиняемите, арестувани в полицейска акция, озаглавена „Килърите“, не е взета мярка за неотклонение задържане под стража. Министърът изтъкна, че заради освобождаването на обвиняемите може „да бъде отстранен някой от замесените, за да не се разплете веригата... Това нека да тежи на съвестта на съда и на съвестта на състава, който вчера взе решението за пускането им“. – На 13 октомври 2010 г., след изменение на мярката за неотклонение на обвиняемия Алексей Петров по наричаното в медиите дело „Октопод“ от задържане под стража в домашен арест, интернет изданието „Правен свят“ отрази изявлението на министъра на вътрешните работи пред медиите, че домашният арест не е „нормалната превантивна дейност и нормалната наказателна политика на държавата към лица, които са свързани с подобни деяния“. Министърът изрази опасенията си, че след промяната на мярката може да бъде оказан натиск върху свидетелите по делото. В същото издание е посочено обаче, че в продължаващото повече от половин година разследване голяма част от свидетелите вече са били разпитани пред съдия. А самият вътрешен министър в цитираното изказване е заявил, че прокуратурата ще е готова с внасянето на обвинителен акт до 10–15 дни. – На 15 април 2011 г. във вестник „24 часа“ е отразено недоволството на министъра на вътрешните работи от размера на наложеното наказа-

ние с присъда на Софийския градски съд на Христо Ковачки (три години лишаване от свобода с изпитателен срок от три години), изразено с думите: „Престъпниците в България се чувстват в оазис от липса на правораздаване“. Изказването е направено непосредствено след постановяването на присъдата, преди тя да бъде протестирана от прокурора. По-нататък е посочено: „Министърът направи сравнение с ямболския кмет Георги Славов, който получил 8 г. ефективно на първа инстанция за нещо, за което после бил оневинен“. В същата публикация се съдържа и мнението на вицепремиера за това какъв трябва да бъде изходът на все още неприключил дори на първа съдебна инстанция процес – „Сложиме точка на престъпната група на Наглите, надявам се да не получат все пак условна присъда. Когато те са навън, нали не си представяте, че се занимават с изкуство или с музика? Те правят това, което са правили винаги, защото знаят, че няма абсолютно никаква ефективна правораздавателна система...“. Той (министър Цветанов) попита риторично и какъв е моралът на съдията, който пусна вкъщи баща от Смолян, изнасилвил дъщеря си“.

– На 8 май 2011 г. във вестник „24 часа“ е публикувано интервю с министъра на вътрешните работи г-н Цветанов, в което той отново коментира невлязлата в сила осъдителна присъда срещу Христо Ковачки и съобщава мнението си за виновността на друг гражданин с неприключило срещу него досъдебно производство – „Няма български гражданин, който да смята за справедлива тази присъда, която беше дадена за г-н Ковачки – доказва се, че има злоупотреба за 16 млн. лева и получава 3 г. условна присъда. Също случаят с Марин Стоянов – организатор на престъпна група в Германия, източила там над 360 000 евро. Тук той бе пуснат от Софийския апелативен съд. Аз искам да попитам някой знае ли кои са тези трима съдии, които работят против авторитета на цялата правораздавателна система и държава и всъщност чий интерес те защитават? Защото този човек вече изчезна“.

– Министърът на вътрешните работи г-н Цветанов, макар и рядко, публично изразява и положителни оценки за работата на отделни съдии. За председателя на Пловдивския окръжен съд пред медиите е казано: „Той е един от може би най-стабилните съдии в България, който е получил най-добрата подкрепа както от министерството, така също от прокуратурата, така също и от обществеността, така също и от европейските ни партньори. И го давам за пример“. Изказването е отразено в интернет изданието „Медиапул“ на 21.04.2010 г. в критичен журналистически материал по повод продължително задържане на обвиняем, чиято законност се поставя под съмнение. Подобна положителна квалификация от министъра на вътрешните работи руши авторитета на правосъдието в същата степен, както и негативните коментари по неприключили наказателни производства, защото създава съмнения в безпристрастността на „похваления“ съдия.

2.2. Както изрично е заявено в Становище № 2 (2001) относно финансирането и управлението на съдилищата с оглед ефективността на съдебната власт и в член 6 на Европейската конвенция за правата на човека, т. 5, финансирането на съда, макар и

част от държавния бюджет, не трябва да бъде предмет на политическа нестабилност. Основен принцип с конституционна регламентация (чл. 117, ал. 3 от Конституцията на България) е, че решенията относно разпределението на средствата за съдилищата винаги трябва да бъдат вземани при строго съблюдаване на независимостта на съдебната власт.

Независимостта на съдебната власт в Република България беше уязвена и в такъв аспект.

На 23.12.2009 г. вицепремиерът и министър на финансите Симеон Дянков отказа да изпълни решението на Висшия съдебен съвет за изплащане на определените средства за допълнително материално стимулиране на съдебната власт за 2009 г. Тъй като бюджетът на съдилищата е под разпореждане на Висшия съдебен съвет, отказът на министъра на финансите е в нарушение на закона. С това решение на практика се достигна до дерогирание на финансовата независимост на съдебната власт, с което се нахърни базисен принцип на конституционната уредба (чл. 117, ал. 3 от Конституцията). От предоставената лаконична информация по въпроса от страна на министър Дянков и от непоследователната позиция на ВСС, която претърпя динамичен обрат в рамките на няколко дни, не стана ясно какви са причините да е налице реална липса на суми от бюджета на съдебната власт. Случилото се е опасен прецедент на посегателство върху финансовата независимост на съдебната власт, защото неясно и без всякакъв надежден отчет води до промяна на бюджетната класификация. Впоследствие изплащането на средствата за допълнително материално стимулиране на съдебната власт за 2009 г. многократно беше използвано в медийни изяви на членове на правителството с цел негативно настройване на гражданите срещу магистратите. Независимостта на бюджета на съдебната власт беше манипулативно конфрнтирана със затрудненото материално положение на слабите социални слоеве в период на финансова криза. Бяха направени внушения, че финансовата независимост може да бъде нарушена, ако изпълнителната власт не е доволна от резултатите от дейността на съдебната. В предаване по национална телевизия (в предаването на „На четири очи“, излъчено на 24.06.2010 г. по „Нова телевизия“) премиерът изрази конкретно несъгласие с постановени през седмицата съдебни актове и заяви, че е възможно да няма средства за допълнително материално стимулиране на магистратите в края на настоящата година, тъй като „за съжаление“ те не са ги „заслужили“ заради резултатите от доклада на Европейската комисия от проведения мониторинг. Постигането на прокламираните от правителството цели за борба с организираната престъпност и корупцията са всеобщ стремеж на обществото в демократичната и правова държава. Те обаче не бива да служат като претекст за погаването на основни и общоутвърдени принципи и ценности и за политически натиск върху съда. Отделен е въпросът, че чрез тях се отклонява вниманието от съществените проблеми на съдебната власт и на слабостите в разследването на престъпления. Така се хаби и обществена енергия в погрешна посока.

Считаме, че е недопустимо да се води спор между изпълнителната и съдебната власт за това кое е правилното съдебно решение по конкретни дела. Също толкова недопустимо е да се иска от гражданите да бъдат арбитър в конфликт между двете власти. Такъв тип публично говорене нанася дългосрочни вреди върху правосъзнанието, създава предпоставки за опасен nihilism и не спомага за утвърждаване на върховенството на закона. Вредите вече са факт. Привеждаме като илюстрация само един от последните примери за публично оповестяване на критично niskия ръст на доверие в съда. На 11.05.2011 г. в медиите широко бяха разпространени резултатите от национално представително изследване, проведено миналата есен по проект на Центъра за изследване на демокрацията, за оценка на общественото доверие в наказателното правосъдие. Беше съобщено, че по-малко от половината българи (43.6%) дават добра оценка за работата на МВР, а два пъти по-малко оценяват положително съда (18.7%). Изводите на социолозите са за засилен страх у хората, че ще станат жертви на престъпление, че те дори приемат „престъпността като естествено проявление на живота в България“.

Изследването установява, че „практиката на МВР, демонстрираща полицейски действия по залавяне на заподозрени лица и прехвърляне на отговорността за последващите решения най-често единствено върху съда, носи положителни резултати единствено в краткосрочен план... В дългосрочен план това води до намаляване на доверието в ефективността на МВР поради оправдателни присъди или въобще невнасяне на обвинителни актове в съда за повечето случаи, в това число и за такива със значим обществен интерес“. Според изследователите така се постига единствено противопоставяне на институциите, а niskото обществен доверие в съдебната власт се свързва с мнението на гражданите за корупцията в съда – едва 5% смятат, че съдиите не вземат подкупи. По думите на социолога Годор Галев, отразени в интернет изданието „Медиапул“, българските граждани имат най-nиско доверие в наказателното правораздаване от всички граждани на ЕС.

По дефиниция съдът не може да бъде участник в спор с изпълнителната власт, респективно с онова нейно звено, което обслужва една от страните в наказателния съдебен процес. Затова не разполагаме с ефективни възможности сами да се противопоставим на опасната и безотговорна дейност по разграждане на авторитета на съдебната власт, така че тя да бъде преустановена. Имаме доверие обаче в съвременните постижения на правовата държава, в духа на европейската солидарност и в общото ни демократично бъдеще.

Основните задачи и цялата дейност на институциите на Съвета на Европа и на Европейския съюз по утвърждаване на категорични и ясни стандарти за демократичното устройство на правовата държава, включително и за независимостта на съда, ни мотивират да се обвърнем към Вас с искане за извършване на юридическа експертиза на състоянието на независимостта на съда в Република България. Последната резолюция на ПАСЕ №1730 (2010) от 30 април 2010 г. за България ни дава увереност, че

подобна експертиза би имала изключително полезен ефект както в стратегически план при провеждане на съдебната реформа, така и по отношение на всеки български съдия, който търси коректив при ежедневното отстояване на професионалната си независимост в условията на враждебна среда.

София,
16 май 2011 г.

От името на Управителния съвет
на Съюза на съдиите в България

Мирослава Тодорова – председател