



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

Дейност 4

ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДОБРЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С УКРЕПВАНЕ ИНТЕГРИТЕТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА, ВКЛ. ПРОМЕНИ В НОРМАТИВНАТА УРЕДБА



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от
Оперативна програма "Добро управление", договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от фондация "Център за модернизиране на политики" и сдружение "Съюз на юристите в България" и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма "Добро управление".

Оперативна програма	"Добро управление "
Проект:	"Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система "
Договор за предоставяне на БФП :	№ BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г
Дейност	Емпирични проучвания и анализ на добри практики, свързани с интегритета в съдебната система
Под дейност:	1.2 Анализ на добри практики от държави членки на Европейския съюз, свързани с механизми за регулиране на правилата, определящи стандартите за интегритет в съдебната система
Период на изпълнение	05 септември – 31 октомври 2017 г.



СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

КРБ	Конституция на Република България
ЗСВ	Закон за съдебната власт
КЕПБМ	Кодекс за етично поведение на българските магистрати
ОЗ	Основен закон
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
НПО	Неправителствена организация
ОС	Окръжни съдилища, България
ИИСС	Индекс на интегритета в съдебната система
ИОМ	Индекс на общественото мнение
ИОП	Индекс на обективните показатели
ИМА	Индекс на магистратите
НСС	Националният съдийски съюз
СИ	Съдебен инспекторат
ЦМП	Фондация "Център за модернизиране на политики "
СЮБ	Сдружение "Съюз на юристите в България "
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация



Препоръки за обсъждане

1. Значително намаляване на установения петгодишен срок за придобиване на статут на несменяемост на съдиите.
2. Въвеждане на отделна методика за строга и задълбочена оценка на квалификацията, почтеността, способностите и ефикасността на съдиите за целите на придобиване на статут на несменяемост.
3. В Конституцията на РБ няма заложиени изисквания по отношение на нравствените качества на магистратите (с изключение към членовете на ВСС), за разлика от основните закони на други европейски държави, като например Германия. От друга страна последните изменения на КРБ (чл.132а, ал. 6) възлагат на ИВСС да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, което е свързано с контрола на интегритета.
Поради спецификата на качествата, за които ИВСС извършва проверки и поради техния характер, които не са последица от магистратска дейност, е необходимо наличието или отсъствието на тези качества да се нормират в Кодекса за етично поведение на българските магистрати и да се установяват по специалния ред на ЗСВ (чл.175к).
4. Такова правомощие не е предвидено за съдийската и прокурорската колегия на ВСС (чл. 30, ал. 5). Независимо от това ЗСВ се позовава на Кодекса в чл.39б, ал. 5 (*Комисиите по професионална етика осъществяват дейността си по прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и дейността им, приети от съответната колегия на Висшия съдебен съвет.*); чл.162, т. 5 по отношение изискванията, които



трябва да притежава лице, което може да се назначи за съдия, прокурор или следовател; чл. 184, нова ал. 6¹ по отношение съдържанието на устния изпит; чл. 198, ал. 1 нова т. 5² по отношение критериите за атестиране на съдия, прокурор и следовател, както и чл. 308 ал. 3, т. 3 (дисциплинарно нарушение е) *„действие или бездействие, включително нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, което накърнява престижа на съдебната власт.“*

Това създава непълнота на законовата регламентация и създава проблеми включително при предложения за промени и допълнения на Кодекса.

5. Многото изменения, както и непълното съгласуване на всички текстове в Закона по отношение на промените, свързани с текстовете за етичното поведение на магистратите, отсъствие на дефиниция на понятието за почтеност, отсъствието на текст кой/и е/са органът/те, които изработва/т/приема/т/одобрява/т променя/т Кодекса за етично поведение, създава правна неяснота и несигурност.

6. В КЕПБМ следва да е отделено внимание на а) определението на „висок етичен стандарт; б) начините за постигане и/или проявлението на заложените в Закона изисквания.

7. Етичните комисии да могат да инициират дисциплинарно производство срещу магистрат.

8. Предвид измененията в ЗСВ от 2016 г., от правомощията на ВСС е изпаднало правото да одобрява КЕПБМ, и съответно да обновява и актуализира правилата в него. Това правомощие не е предоставено на друг орган и въпросът с промяната на правилата, както и приемане на нови е открит.

В КЕПБМ е записано, че „Комисията по професионална етика към Висшия съдебен съвет и комисиите за професионална етика към органите на съдебната власт осъществяват пряк и непосредствен контрол по

¹ДВ. бр.62 от 2016 г.

²ДВ. бр.62 от 2016 г.



прилагането и спазването на Етичния кодекс.“ Отново не е отразена промяната в ЗСВ, именно промените³ в чл. 37 ал. 3:

„Дейността на съдийската и на прокурорската колегия се подпомага съответно от постоянна Комисия по атестирането и конкурсите и от Комисия по професионална етика. Броят на членовете, съставът им, правомощията и правилата за дейността им се определят от съответната колегия на Висшия съдебен съвет. Всяка комисия избира председател между членовете си.“

В чл. 307, ал. 3, т. 3 от ЗСВ е записано, че обект на служебно дисциплинарно нарушение е и нарушението на морално, етичните норми, залегнали в КЕПБМ, но ако тези нарушения имат за резултат “накърняване на престижа на съдебната власт“. Естествено очакване е в КЕПБМ да бъдат заложени поне принципите на оценка за „накърняване на престижа на съдебната власт“.

9. В ЗСВ чл. 217в е записано, че съдиите, прокурорите и следователите могат свободно да образуват и да членуват в организации, които защитават професионалните им интереси, под формата на юридическо лице, вписано като сдружение с нестопанска цел. Законът не предвижда уставите на тези сдружения да създават ред и условия за реакция при констатирани нарушения на Кодекса, още по-малко унифицирани за трите вида професионални организации, необходими за еднакво прилагане на КЕПБМ.

В тази връзка общата предварителна оценка е, че са необходими промени както в ЗСВ, така и в КЕПБМ с оглед изправяне на процедурни и нормативни дефицити.

10. Сред критериите за атестиране /оценяване/ на съдия, прокурор и следовател в чл. 198 и чл. 199 от ЗСВ липсва спазването на правилата за професионална етика на съдиите, прокурорите и следователите.

³ДВ, бр. 28 от 2016 г



Оценката относно спазването на тези правила липсва и в чл. 200 и чл. 201 от ЗСВ, регламентиращи периодичното атестиране на административен ръководител и на заместник на административен ръководител.

11. Сега действащият ЗСВ е направил крачка назад спрямо предходни свои редакции и не предвижда никакви механизми за периодична оценка на заложените в самия него изисквания за етичните качества магистратите. По този начин са игнорирани обществените очаквания за спазване на моралните норми и назначаване на отговорни позиции на юристи, които притежават изискваните от обществото и закона високи нравствени качества. Това е важен критерий и за причините за това отстъпление не могат да бъдат намерени достатъчно аргументи.

Въпреки последователното усъвършенстване на законовите положения на атестирането в Закона за съдебната власт (ЗСВ), целите на тази процедура – да се осъществи обективна оценка на действителните качества на отделния магистрат – на практика не са постигнати и към настоящия момент.

12. В последните години сред съдийската общност се утвърди тезата за необходимостта от създаване на централизиран орган по атестирането, съставен от съдии, които да се избират от общите събрания на съдиите за определен срок. Реализирането на посочените идеи изисква цялостно нова законодателна концепция на процедурата за атестиране. Измененията на ЗСВ, изготвени през 2015 г. от Министерството на правосъдието, са насочени към реализиране на тази идея. Промяната в начина на оценяване на съдийската работа се налага, защото в момента атестирането е изцяло формален процес. Показателно за това е, че повече от 90% от съдиите имат еднакви (отлични) оценки, което не отчита действителните качества на съдиите, проявени в тяхната работа.

Най-общо новата законодателна концепция е насочена към създаване на постоянно действаща атестационна комисия към ВСС, която да е съставена от съдии с доказано висок професионализъм и признат авторитет от колегите си. Членовете на тази комисия ще се избират от общото събрание на съдиите, като за срока на своя мандат ще се занимават само с оценка на



работата на съдиите от цялата страна. Така се създават гаранции, че съдиите ще бъдат оценявани по достойнствата на своята работа, по единни критерии, прилагани от най-добрите и признати от колегите си професионалисти. Качеството на съдийската работа следва да се преценява така, че да не се ограничава и застрашава независимостта на съдията по конкретните дела.

13. Липсата на ефективно и качествено атестиране на дейността на съдиите, което принципно трябва да е в основата на повишението и кадровия подбор, не може да бъде компенсирано от изискването за запознаване с шест акта на съдията от последните три години преди конкурса.

14. Поради това, че до настоящия момент липсва дългосрочна политика на планиране на развитието на човешките ресурси в съдебната система, е необходимо да има задължение, ВСС да планира свободните длъжности за съдиите за всяка следваща година, като се съобразява с натовареността на съответните съдилища, кадровите им нужди и мотивираните предложения на председателите на съдилищата.

15. В тази насока, освен необходимостта членовете на конкурсните комисии да практикуват правна материя съобразно обявения профил на свободните длъжности, би следвало да се подобри процесът на селекция на персоналия състав на комисиите. Понастоящем съгласно чл. 36, ал. 6 от Правилата на ВСС относно реда за провеждане на конкурсите поименният състав на всяка комисия се определя от ВСС чрез изтеглен на публично заседание жребий, както следва: на нива районни и окръжни съдилища - съответно измежду съдиите в апелативните съдилища; на нива апелативни съдилища и Върховен касационен съд – съответно измежду съдиите във Върховния касационен съд; на нива административни съдилища и Върховен административен съд – съответно измежду съдиите във Върховния административен съд.

Следва да се обмисли ЗСВ да приеме идеята за стесняване на кръга от съдиите в апелативните съдилища, които могат да участват в конкурсни комисии. Те биха могли да бъдат избирани (при запазване на принципа на



публичен случаен избор чрез жребий) не измежду всички съдии в апелативните съдилища в РБ, а измежду съдиите, включени в поименен списък, определен от Общото събрание на съответната колегия на ВКС. Касационните съдии имат най-добър поглед върху качеството на съдебните актове на съдиите от апелативните съдилища и съответно върху професионализма им. По този начин може да се допринесе за унифициране на стандартите при оценяване и преодоляване на опасностите от пренасяне в конкурсните процедури на разнопосочни местни практики.

Друг вариант, който може да се дискутира при изменение на ЗСВ, е създаване на компетентност на Общото събрание на съответния окръжен, апелативен съд и колегиите на ВКС да определят мотивирано и въз основа на оценка за работата им съдиите, които да бъдат повишени, измежду всички кандидати за длъжността. Съдиите от по-горния съд по естеството на инстанционния контрол познават най-добре и цялостно работата на съдиите от долните инстанции, така че могат обосновано да решат кои са най-добрите съдии, които да бъдат повишени. Няма пречка да се предвиди система, която да съчетава провеждане на събеседване от комисия, включваща съдии, които са селектирани от Общото събрание на ВКС, както и изразяване на мотивирано становище от Общото събрание на съответната колегия на горния съд, за който се провежда конкурсната процедура.

16. На много места при обсъжданията на Индекса се очерта виждането за различна концепция за провеждане на конкурсите. Мотивите за това са основно, че съгласно сега действащите правила не е възможно да се постигне достатъчна обективност, а в организационен аспект - невъзможност да се осигури ритмично попълнение на съдийския състав по места и нива в системата. Посочва се, че в публикуваните обсъждания на ресорната комисия в много редки случаи се излагат обосновани аргументи за предприетите кадрови промени.

17. Почти единодушно е мнението за недостатъчен и неефективно провеждан стаж, както през периода на следването в съответните факултети, така и след дипломирането. Предвиденият стаж по време на



следването е твърде кратък и не позволява да се придобият даже елементарни практически знания.

18. В различни съдилища етичните комисии работят изключително добре с гражданите, но следва Индексът да отчете съществуването на един и същи сигнали към едни и същи магистрати, което може да е продиктувано или от недобросъвестно отношение на съответния магистрат, или от недоброжелателно отношение на подалия сигнала.

Магистратите считат, че следва да се отрази излишното натоварване на етичните комисии с повтарящи се сигнали по един и същи повод или от едни и същи гражданин. Би следвало да се създаде някакъв контролен механизъм.

Следва да бъде отчетено и влиянието на външната, обществена среда, върху решенията на етичните комисии.

Според участниците отношенията гражданско общество - магистрати и степента на доверие към правосъдието като цяло трябва да бъдат базирани на ясни, разбираеми критерии. Мотиви за това сочат в характера на самата работа на магистратите, която изисква специфични познания.

Магистратите са готови на активен диалог с гражданите, но не и на външен натиск при разглеждане и решаване на делата. Посочиха, че е добре да бъдат включени и медиите като моделиращи обществени нагласи и очаквания.

19. Етичните стандарти, според участниците в обсъждането, следва да имат уеднаквена структура, която обаче да отразява и различните специфики на съд, прокуратура и следствие.

Етичните стандарти според участниците в дискусиата трябва да спрат да имат декларативен характер.

Обсъди се възможността в Индекса да бъдат включени и субективни критерии като насаждане на определено отношение от медии и/ли политически субекти сред обществото.



Не се възприема идеята участието на гражданите във формирането на бюджета за съдебната власт да бъде измерител в Индекса, тъй като законово това участие е ограничено. Обърна се внимание на проблема с оказването на натиск от страна на граждани медии и политици върху представители на съдебната система.

20. Следва да бъде отчетена формата за участие и провеждане на различни дискусии за законодателство *de lege ferenda* чрез различните професионални сдружения – асоциации, съюзи и камари.

Би трябвало да се отрази и инициативата на ВСС за взаимодействие с по-ниските нива на съдебната система и включването им в процеса на вземане на решения. Има известна критика, че в Индекса не е обърнато достатъчно внимание на работата на Висшия съдебен съвет.

21. Голяма надежда беше изразена към „Съдебната карта“, която да спомогне оптимизирането на работата на съдебната. Това ще спомогне и за оптимизирането на приключване на делата и процедурите в разумен срок, което е елемент от друг компонент от индекса. Забавянето на планираните проекти за нова съдебна карта, както и за е-правосъдие е тема, към която има вече голяма доза недоверие и скептичност за възможен положителен резултат в обозримо бъдеще.

22. Изказа се желание критериите за кариерно развитие да бъдат по-ясно застъпени в Индекса. Според участниците в дискусиата следва да се отчита има ли сигнали за неетично или противоречиво поведение срещу магистрат, който се издига в кариерата. Особено ако това става за сметка на колеги с безукорно поведение (отново установено на база липсата на сигнали или завършили проверки). Провокира се дискусия на тема обективността и субективността на критерия „безукорно“.

23. Стажовете преди влизане в съдебната система също бяха обект на дебати. Според участниците е нужно прецизиране на критериите за оценяването на тяхното провеждане.

Конкурсите за влизане в системата и за израстването в нея също следва да бъдат обект на по-прецизно изследване.



24. Наложил се мнението, че етичните кодекси и вътрешните правила за поведение следва да бъдат детайлно разгледани и актуализирани. За да имат реално действие те трябва да предполагат ефективни действия, а не декларативни форми.

25. Реакцията при самоотводи на магистрати следва да бъде доминирана от съдебната система, а не от гражданското общество. В този смисъл индикаторът трябва да бъде изместен от компонент „Обществено доверие“, към компонент „Етични стандарти“.

26. Участниците в обсъждането изразиха мнение, че трябва да бъде отчетено и влиянието на медиите и отделни журналисти, които, въпреки липсата на експертиза и познание, се изказват в публичното пространство по отделни казуси или за съдебната система като цяло и така създават нереалистично или негативно мнение у обществото за съдебната власт.

27. По отношение на правната рамка участниците в дискусиата се обединиха около мнението, че освен висшите магистрати, другите участници в съдебната система нямат достъп до законодателния процес и това следва да бъде отчетено във формирането на Индекса и резултатите от него.

28. Следва да се отчита и законодателната дейност на парламента по отношение на процесуалните кодекси – граждански, наказателен, административен, доколкото става дума за проследимо и последователно действие.

Този компонент според участниците е с по-скоро външно за системата влияние, доколкото неговото формиране не зависи от магистратите.

29. Компонентът Организация на съдебната система следва да се обвърже, както с компонент „Професионализъм и професионално развитие“, така и с Компонент „Обществено доверие“ заради елемента „Разумен срок“. Забелязва се негодувание сред магистратите заради липсата на реалистично отчитане на натовареността на магистратите от различните сектори и различните райони.



Материалното и технологично обслужване на системата, според участниците, също не е в пряка зависимост от обикновените магистрати.

30. Според участниците в обсъждането критериите за вход в системата и за израстването в нея трябва да бъдат преразгледани от законодателя и висшите съдии.

Недостатъчен и неефективно провеждан стаж, както през периода на следването в съответните факултети, така и след дипломирането. Предвиденият стаж по време на следването е твърде кратък и не позволява да се придобият даже елементарни практически знания. Трябва да бъде изследвана и учебната програма в юридическите дисциплини, особено по отношение на етичните норми и международните практики, засилващи интегритета.

Повдигна се и въпросът за обективното кариерно развитие, както и дали е обвързано с етичното поведение на предложения за поведение магистрат.

31. Общото мнение на участниците в обсъждането е, че трябва да има ясна, стандартна форма за създаването и отчитането на етичните стандарти и вътрешните правила за поведение, доколкото те се припокриват и различават. Етичните кодекси следва да имат известна унификация, но според зависимост от вида магистратура – съд, прокуратура или следствие.

Обсъди се въпросът за ефекта на недобросъвестната работа на магистрат от един вид магистратура върху работата на добросъвестните магистрати в съответния процес и как това засяга етичното им досие.

Спазването на етичния стандарт трябва да е пряко свързано с кариерното развитие или отстраняване от системата.

32. Изказа се мнение, че общественото доверие в съдебната система е донякъде субективно. То се формира на база на публични, невинаги доказани, твърдения; казуси от особен интерес за медии и граждани; липса на тясна експертиза у публиката.



Също така трябва да се отбележи, че общественото доверие се формира и от независещи от магистратите фактори. Липсата на електронно правосъдие беше дадено като пример.

33. Изрази се мнение, че следва да се обърне по-голямо внимание на решенията на ВСС, по-специално на етичната комисия към ВСС, като би било добре да има инструмент, чрез който да се проследява тяхното прилагане и ефективност върху магистратите.

Трябва да бъде се наблегне върху изследване на активността на професионалните сдружения и асоциации на магистратите в обсъждания организирани от законодателните органи или от ВСС и как те се отразяват върху функционирането на съдебната система. Извън темата за Индекса магистратите, участници в обсъждането, изразиха подкрепа за по-чести срещи със законодателните и съдебните институции за обсъждане на конкретни въпроси в законодателния процес.

34. В дискусиата се наблегна върху изследването на заетостта на съдилищата и прокуратурата. Въвеждането на съдебната карта, според участниците в обсъждането, ще се отрази благоприятно на повишаването на интегритета на магистратите в България.

Степента на въвеждане на електронното правосъдие или по-скоро забавянето на ефективното му стартиране се отразява на компонента „Обществено доверие“, но това е въпрос, който не зависи от редовите магистрати и се изрази мнение, че този факт следва да се отрази в измерването на компонента.

Участието на редовите магистрати в обсъждането на бюджета за съдебната власт е минимално според участниците в дискусиите. Изрази се желание да се организират срещи, на които той да бъде обсъждан и тогава, според броя и интензитета им, този елемент да влезе в индекса.

35. Изрази се съжаление, че при входа в съдебната система малко се набляга на мотивацията на кандидатите и залегнали ли са в нея етични и морални норми, отговарящи на високите изисквания на професията и обществото към магистратите. По-скоро критика и препоръки към



обучението и мотивацията на бъдещите магистрати, отколкото към включването на този елемент в Индекса, беше изразен по време на обсъждането.

36. Следва да се обърне по-голямо внимание от страна на законодателната и съдебната власт върху правилата и провеждането на стажовете на бъдещите магистрати. В Индекса би било добре да се отчитат различните организации, в които се извършват стажовете.

37. Според участниците трябва да се обърне внимание и на натовареността и мотивацията на съдиите ментори.

Кариерното развитие трябва да бъде обвързано, както с конкурсния принцип, така и с етичното поведение на съответния магистрат. Възможността да се проследи дали един магистрат израства в системата, само ако има безукорно поведение беше приветстван.

38. Проблем при изследването на етичните стандарти, според участниците в дискусиата, ще възникне поради техните по-скоро пожелателен, отколкото задължителен характер. В различни съдилища етичните комисии работят изключително добре с гражданите, но следва Индекса да отчете съществуването на един и същи сигнали към едни и същи магистрати, което може да е продиктувано или от недобросъвестно отношение на съответния магистрат, или от недоброжелателно отношение на подалия сигнала.

39. Следва да бъдат отчитани и сигналите към етичните комисии при процедурата по израстване на магистрат.

40. Включването в този компонент на елемента „Самоотвод“ срещна съпротива от страна на участващите, заради специфичния характер на процедурата. Следва да бъде отчетено, че масово гражданите не притежават експертиза, която да им позволи обективно да оценят работата на магистратите.