ОТГОВОРИ НА ПОСТАВЕНИТЕ ОТ ФОНДАЦИЯ „ ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА“ ВЪПРОСИ

1.Считам за необходимо да бъде възобновен дебатът за изменение на Конституцията на Република България /КРБ/, в посока деполитизиране на Висшия съдебен съвет /ВСС/, като предпоставка за независимост на съдебната власт, чрез намаляване на броя на членовете на кадровия орган, излъчвани от Народното събрание и съответно чрез увеличаване на броя на неговите членове в съдийската колегия на Съвета, избирани пряко от съдии. Сегашното устройство и структура на ВСС не обезпечава в достатъчна степен и с изискуемите се гаранции осъществяването на възложените му от КРБ и Закона за съдебната власт /ЗСВ/ функции.

Според установения от действащата уредба нормативен регламент, ВСС се състои от 25 /двадесет и пет/ души, като главният прокурор, председателите на Върховния касационен съд /ВКС/ и на Върховния административен съд /ВАС/ участват по право, а останалите се избират на квотен принцип - 11 /единадесет/ от неговите членове от органите на съдебната власт и 11 /единадесет/ - с квалифицирано мнозинство от Народното събрание. Разпределението по колегии в кадровия орган е съответно - 14 /четиринадесет/ членове в съдийската колегия, включваща председателите на ВКС и ВАС, шестима членове, избрани пряко от съдиите и шестима от Народното събрание, и 11/единадесет/ членове в прокурорската колегия, включваща главния прокурор, четирима членове, избрани пряко от прокурорите, един член, избран от следователите и петима членове, избрани от Народното събрание. /чл.130, ал.1 и 3 от Конституцията и чл.30, ал.3 и 4 от ЗСВ/

Начинът на формиране на ВСС не осигурява нужното мнозинство на представителите на магистратската общност, избрани пряко от съдиите, прокурорите и следователите, което е условие за необвързаност с органите на законодателната и изпълнителна власт, а принципно положение в Магна хартата на съдиите е, че Съветът по съдебната система, натоварен с широки правомощия по въпросите за статута, организацията, функционирането и престижа на съдебните институции, трябва да осигури независимостта на магистратите.

В този смисъл са препоръките в Становище №10/2007г. на Консултативния съвет на европейските съдии на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото“ и утвърдените в Магна харта на съдиите от 17.11.2010г. основни принципи, според които кадровият орган трябва да бъде съставен „изключително от съдии или значително мнозинство имат съдиите, избрани от колегите си“.

Въпреки, че законодателните изменения, относими към тази материя са от 18.12.2015г. в Конституцията и от 08.04.2016г. в ЗСВ, поради което предвид необходимостта от проверка на тяхната ефективност и с оглед характера, и особеностите на законодателния процес, имам съмнения за предстояща ревизия на същите в близкото бъдеще, ако бъда избрана за член на ВСС се ангажирам да инициирам дискусия с представители на законодателната, изпълнителна власт, НПО сектора и академичните среди за конституционна и законодателна промяна, в очертания аспект.

2.Безспорна е нуждата от периодична отчетност на ВСС по изпълнение на препоръките към Република България, заложени в Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия. Естеството на подлежащите на мониторинг показатели, относими към въпросите от значение за правилното функциониране на съдебната власт - *независимост, ефективност и етика на съдебната система, борбата срещу корупцията и организираната престъпност*, и очертаните в Доклада на Комисията от 25.01.2017г. ключови стъпки в осъществяване на стратегиите за продължаване на съдебната реформа, за постигане на целите по Механизма за сътрудничество и проверка, не обосновават обаче необходимост от представянето на ежемесечни отчети за извършената от ВСС работа.

Препоръките на Европейската комисия в последния доклад, свързани с осигуряване *независимостта, професионализма, ефективността и отчетността на съдебната власт,* са ориентирани към създаването на гаранции за прозрачен избор на членове на новия ВСС и при назначенията на висши съдебни длъжности, и към преодоляване на проблемите с натовареността на съдилищата чрез оптимизиране на съдебната карта и развитието на електронното правосъдие. Това предполага изтичането на определен времеви интервал, в рамките на който да бъдат упражнявани възложените на кадровия орган правомощия, особено наложителен при отчитането на релевантния за реформирането на съдебната карта индекс на натоварване, обвързан с наблюдения, анализ и оценки за по-продължителен период, за събиране на достоверна информация за трайност в тенденциите за намаляване и увеличаване на броя

разглеждани дела; и при осигуряване на финансовата и техническа обезпеченост на централизирана унифицирана информационна система, позволяваща електронно правосъдие в пълен обем.

Аналогично е положението и с отправените препоръки за ревизия в нормативната уредба, касаещи *противодействие на корупцията и организираната престъпна дейност*, чрез приемането на нов закон и създаването на ефективен орган за борба с корупционните практики, или чрез изменения на НК и НПК, за подобряване на наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта и тежката организирана престъпност. Те са съпроводени с изисквания за предоставяне на данни за повдигнатите обвинения, разследванията и постановените осъдителни присъди по тях. Всичко това предпоставя сериозно обществено обсъждане и провеждане на широки консултации от ВСС с магистратите, във връзка със законодателните промени, респективно значителен период от време за разкриване на престъпленията, и за реализиране на необходимите процесуално-следствени действия по посочените наказателни преписки и дела.

Изложеното аргументира заключение, че времевите параметри на тримесечието е по-разумен срок за отчетност на ВСС, по изпълнение на препоръките към Република България, заложени в Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия.

3. Насоките, в които са необходими промени, за да се гарантира ефективност в работата на кадровия орган са стриктно подчинение на закона; равнопоставеност при произнасянето по въпроси, свързани с кариерното развитие и дисциплинарните процедури; прозрачност и последователност при вземане на управленски решения, без да се допускат неправомерни влияния, политически натиск и въздействие от авторитети в системата и извън нея; непрекъснат диалог между членовете на Съвета, в рамките на който при спазване културата на общуване и демонстрирано уважение към мнението на опонента, с коректна възприемчивост към предложените от него убедителни аргументи и чрез разумно отстояване на собствената позиция, да се постигат резултати, ползващи магистратската общност и издигащи имиджа й.

Възможни мерки за увеличаване на прозрачността в дейността на ВСС е постановяването и оповестяването на принципни решения, свързани с отстояването на независимостта на съдиите, кадровото развитие, избора на председатели на съдилища и техните заместници, обезпечаването на условията на работа на съдиите, натовареността и реформата на съдебната карта, дисциплинарната

отговорност; и приобщаването на професионалните и неправителствени организации, към работата на кадровия орган.

При наличие на спор и нееднозначно тълкуване на нормативни предписания, значими за правилното и справедливо разрешение на поставени пред ВСС проблеми, е наложително след проведено обсъждане с представители на научната общност, при съобразяване със становищата на административните ръководители в органите на съдебна власт и на колегите, дадени на общи събрания или в друга подходяща форма, и изслушване на мненията, изразени на форуми на професионални организации и неправителствени формирования, Съветът да взема принципни решения, като те бъдат публикувани на неговия сайт и впоследствие прилагани при разглеждането на конкретните случаи, към които същите се отнасят.

В коментирания смисъл, полезно е да продължи своята дейност Гражданският съвет от професионални и неправителствени организации към ВСС, който гарантира откритото и ефективно участие на гражданските и съсловни организации при формулиране на стратегиите на съдебната реформа, изпълнението им и обективност на техния мониторинг, като е удачно използване на експертизата на включените в Съвета формирования и по въпросите за управлението на ресурсите в съдебната власт.

По този начин гражданското общество, професионалните и неправителствени организации, ще се превърнат в партньори за подобряване работата на съдебната система, позитивна промяна на публичния й образ и повишаване на доверието в нея.

4. Програмното бюджетиране се основава на заложени стратегически цели и отчетени резултати от дейностите на отделните звена в съдебната система, а не на база приходи и разходи за предходния период, съобразени с прогнозната инфлация, с което се характеризира историческият принцип при изготвяне на проекта на бюджет на съдебната власт, действащ досега. То очевидно предпоставя по-ефективно и прозрачно управление на финансовите средства, обвързвайки ги с отчетените резултати, поради което е желателно неговото въвеждане през мандата на следващия ВСС.

Към момента обаче съществуват редица затруднения за това от законодателен, финансов, структурен и функционален характер. Съгласно Закона за публичните финанси, ВСС не е сред предвидените първостепенни разпоредители, на които е предоставена възможност за изготвяне на програмен бюджет - пречка, разбира се лесно преодолима чрез законодателна промяна.

По-сериозни са проблемите от структурно и функционално естество, и тези свързани с финансовото обезпечаване, изводими от пилотния проект за програмно бюджетиране на съдебната власт. Предложената структура на програмен бюджет включва 5 /пет/ програми – управление на органите съдебна власт, повишаване на квалификацията на магистратите и съдебните служители, програма „администрация“, правораздаване и електронно правосъдие, като в обсега на последните два компонента от изключително значение е измерването на натовареността и нейното системно отразяване.

Утвърдените, с решение от 16.12.2015г. на ВСС, *Правила за натовареността на съдиите* дефинират понятието като оценка на времето, нужно за разглеждане и приключване на делата, и за извършване на всички останали дейности, свързани с доброто осъществяване на правосъдието; въвеждат обективни измерители за правна и фактическа сложност на делата, наричани коефициенти за тежест; и уреждат реда на определяне индивидуалната натовареност и границите на нормалната натовареност на съдиите в районите, окръжните, военнните, административните, специализирания наказателен и апелативните съдилища. За отчитането обаче на конкретни резултати е наложително изтичането на определен времеви период на наблюдения, с последващи задълбочен анализ и прецизна преценка на събраната информация, като в тази връзка особено важен е непосредственият контакт с административните ръководители на съдилищата и магистратите, за създаване на база данни за разработване на добри практики и предприемане на действия от ВСС за тяхното обобщаване в електронна програма.

Време, усилия и финансов ресурс изисква, и изчисляването на цената на всяко едно от разглежданите при правораздаването дела /разноски за вещи лица, свидетели, вложен от магистратите труд, осигуряване на нормални условия за работа (електричество, отопление), хартия, канцеларски принадлежности и др./, предхождано от групирането на съдебните производства по видове, материя, специфика и сложност, с цел изработване на средни норми при остойностяването им, което е изключително комплицирана дейност, изискваща достатъчно парични средства и предполагаща продължителност на експертните изследвания./ в Холандия близо 10 години са били необходими за провеждане и финализиране на този процес, преди въвеждането на програмен бюджет/

За осигуряване на ефективно и прозрачно управление на финансовите средства, преди създаването на изискуемите се за програмно бюджетиране условия, при прилагането на историческия принцип за изготвяне на проекта на бюджет за съдебната власт, е нужно освен извършването на одитни проверки и съблюдаване на

дадените заключения и препоръки, отчетът на бюджета на съдебната власт да бъде ежемесечен и подробен, по примера на отчета на държавния бюджет, като отразява всички направени в него корекции /за командирования, ремонти на сгради, оборудване на сървърни помещения, закупуване на компютърна техника, софтуер, хардуер/.

Наложително е и годишният отчет на бюджета на ВСС, да е съпроводен освен от подробни данни по разходните пера, както се практикува с отчета за държавния бюджет, и от наративен доклад, съдържащ описание на хронологическата поредица от извършени финансови операции, свързани с приходна дейност и с действия по разходване на парични средства в съдебната система.

5. Лично ще бъда ангажирана и с практическото прилагане на заложената стратегия за реформиране на настоящата съдебна карта. Предпоставка за качествено правосъдие е разумната натовареност на магистратите, поради което тя трябва да е предмет на обективна, справедлива и прозрачна регулация, с произтичащите от това решения, наложителни за преодоляване на неравномерната натовареност на по-големите съдилища в страната, което неминуемо рефлектира върху функционирането на съдебната система.

Приетите *Правила за натовареността на съдиите* безспорно са стъпка, направена в тази посока. Както вече бе коментирано за проверка на достоверността на системата е необходимо изтичането на период на експериментиране, последван от анализи и оценки на събраните данни, въз основа на които прецизно да се изчислят индексите на натовареност на магистратите и да се формират изводи за наличие на *трайност* в параметрите на увеличаване или намаляване на делата, в определено звено от съдебната система.

Натовареността трябва да послужи за оптимизиране на щата и за ефективно разпределяне на човешките и материални ресурси, чрез закриване на съдилища, прокуратури и следствени органи, или с намаляване числеността на броя на заетите длъжности в тях и разкриването им в друг равен по степен орган на съдебната власт, при условията на чл.30, ал.2, т.т.7 и 8, ал.5, т.т.6 и 7, и чл.194 от ЗСВ.

Приложението обаче на визираните правни институти следва да се осъществява много внимателно, само въз основа на информация за *трайни тенденции* в увеличаването или в намаляването на натовареността на магистратите в съответното звено от съдебната система, и при съобразяване на потребностите на населението и на спецификите на съответната териториална област. Това предполага изследване на значимите обстоятелства за по-продължителен срок от време /минимум 12 месеца/, задълбочено

обсъждане на гаранциите за достъп до правосъдие и прецизно изследване на ролята на съда в живота на местните общности.

В разглеждания аспект неправилно е намаляване числеността на броя на заетите длъжности в даден съд и разкриването им в друг равен по степен, с преназначаване на съдии без конкурс, на базата на данни за констатиран в кратък интервал от време спад на делата, респективно увеличаване на натовареността в съответния орган, както и за устройване на конкретни магистрати, и удовлетворяване на лични интереси, при привидното спазване на чл.194 от ЗСВ.

В разисквания смисъл разумно следва да се подходи и при произнасянето по въпросите, свързани с функционирането на някои действително ниско натоварени органи на съдебна власт, намиращи се в географски региони, в които липсва развита пътна инфраструктура и добри транспортни комуникации, или в граничните райони, където съдът е единствен символ на държавност.

Разбира се не бива да се пренебрегват фактът за съществуващи съдилища с ниска натовареност, в близост до големи административни центрове, и обстоятелството, че от 113 на брой районни съдилища, 68 са с щатна численост до 5-ма съдии, каквато е ситуацията и в сферата на административното правораздаване.

В очертаните случаи очевидно липсва необходимост от функционирането на съд, с изискуемото се административно ръководство /председател и заместник-председател/, с нарочен помощен персонал /счетоводител, домакин, длъжност - личен състав/, като в последния случай е целесъобразно обособяването им в териториални поделения към съответния по-голям районен или административен съд, в региона или областта.

6. и 7. Отговорите на зададените въпроси са инкорпорирани в съдържанието на писменото изложение по въпроса за програмното бюджетиране /№4/, поради което не считам за необходимо да преповтарям конкретните съображения, обективиращи моето разбиране за времевите интервали на бюджетна отчетност на ВСС и за формата на годишния отчет на бюджета на съдебната власт.

С уважение:

Цветинка Пашкунова