И.П.И

Институт за пазарна икономика

Публичност, прозрачност и отчетност на съдебната власт в България

ИПИ

януари, 2018 г.

Съдържание

Защо правим това изследване 3

Методология и резултат от изследването..... 4

Въведение 3

Коментар по отделните области 5

I. Прозрачност и отчетност на бюджета на съдебната власт. 5

II. Проекти на нормативни актове и решения, предлагани и приемани от Висшия съдебен съвет..... 7

III. Ключови решения при назначаване, атестиране, повишаване и наказване на магистратите. Избор на членове на ВСС от професионалната квота. 10

IV. Ключови решения при администриране на услугите за гражданите 16

V. Ключови проекти на нормативни актове и решения на изпълнителната и законодателната власт, уреждащи статута и функционирането на съдебната власт. Избор на членове на ВСС и Инспектората на ВСС от Народното събрание. 18

В заключение 23

Методология на изследването 25

Защо правим това изследване? Въведение

През последните години общественият фокус върху съдебната власт остава силно концентриран. Редица фактори влияят за това:

1. опитът България да се приобщи към общественото устройство и стандарт на живот на старите европейски демокрации,
2. повлияните от това, но останали неизпълнени, политически заявления за реформиране на съдебната власт спрямо международните стандарти,
3. чувството за липса на справедливост и способност държавните институции да функционират в интерес на гражданите,
4. пожеланите и поддържани аргументи на съдийската общност и неправителствените организации за необходимостта от реформи.

За съжаление, общественият дебат по въпросите на правосъдието се развива в широка амплитуда - докато се търси решение на съществени детайли за функциониране на правосъдието, се пропускат основополагащите въпроси за системата, които биха подобрили дейността ѝ. Тези негативни процеси се засилват от бързите и лишени от широко обществено одобрение законодателни изменения. Така, вгледани в трудните дела по промяна на базисното законодателството, допускаме отстъпление от по-лесните, но важни въпроси. По тази причина екипът на Института за пазарна икономика (ИПИ) се опитва, чрез настоящето изследване, да постави акцент върху една основна и ненапълно изследвана гледна точка при дейността на съдебната власт, а именно **публичността, прозрачността** и следващата от това **отчетност на институциите**.

Публичното и прозрачно администриране на съдебната власт е важен елемент от функционирането на държавата. Публичността и прозрачността гарантират възможността гражданите системно да следят за законосъобразното и добро упражняване на властта. А когато става въпрос за съдебната власт към публичността и прозрачността следва да добавим и отчетността, тъй като обществото не определя чрез пряк избор хората, които правораздават (съдиите), и хората, които изпълняват функция по разследване и обвинение (прокурорите и следователите). Следователно гражданите не са в състояние да потърсят отговорност чрез пряк избор в рамките на обозрим мандат. Така, единствено по пътя на отчетността гражданите са способни да следят процесите, които протичат в съда и прокуратурата, както и взаимодействието между органите, натоварени със специфични функции.

Публичността, прозрачността, и отчетността са и пътищата, които спомагат за утвърждаване на независима и безпристрастна съдебна власт, способна да функционира и да се произнася единствено на база на конституцията и законите. Добре работещата съдебна власт пък е гаранция за защита правата и законните интереси на гражданите.

Публичността, прозрачността и отчетността са условие за функционирането на независима съдебна власт. В общество с непрозрачни и безотчетни институции нарастват рисковете от корупция, злоупотреба с власт и финансови средства, неспазване на основни права и свободи. Към това можем да добавим и политическата корупция, проявяваща се в неправомерно влияние, поставящо под съмнение независимостта на институциите и отделния магистрат. Често пъти непрозрачните процедури и неосветените процеси са съпътствани от лошо управление и вредни за обществото резултати, в които нерегламентираните зависимости

изместват демократичните правила. В обществата с непродължителни демократични традиции принципът за разделение на властите бива нарушаван. Именно липсата на прозрачност и отчетност дава възможност на законодателната и изпълнителната власт да поставят в зависимост съдебната власт.

Изпълнителната власт и законодателната власт по своята същност са в безконфликтни отношения, тъй като изпълнителната се избира от мнозинството в Народното събрание, упражняващо законодателната власт. По своя характер съдебната власт е държавна власт, явяваща се защитник от прекомерната намеса на държавата в живота на гражданите в опит да го свръх-регулира или подчини. В този смисъл, ако се разглежда разделението на властите, то неминуемо съдебната власт е опозиция на изпълнителната и законодателната власт. Отменяйки актове и решения на изпълнителната власт, съдебната се явява и коректив за упражнявани политики, което отново я поставя в уязвима позиция. В българския контекст, при липса на силни опозиционни действия по важни за обществото проблеми, съдебната власт изземва и тези функции. Така отговорната пред обществото за защита на интересите на всеки гражданин съдебна власт остава беззащитна сама по себе си от останалите два клона на властта.

Какво разбираме под публичност

Публичността следва да бъде разбирана като *проактивно поведение на институциите, при което информацията за процесите по вземане на решения и упражняване на политики е достъпна за обществото*. Публичността е необходимото условие, за да бъдат въвлечени гражданите във въпросите за функционирането на всяка една система на управление.

Какво разбираме под прозрачност и последващата от това отчетност

Прозрачността е фундаментална ценност за съвременните демокрации. Бива разбирана като *концепция за управление от страна на институциите, която позволява контрол и участие на гражданите по обществени въпроси*. На практика това трябва да включва възможността за достъп до обществена информация, задължението на държавата да генерира информация и да я предоставя на гражданите по начин, който позволява широк достъп, и овластяване на гражданите да изискват институциите да изпълняват задълженията си. Именно по пътя на упражняване на прозрачността се постига отчетност за функционирането на институциите.

Методология на изследването

Изследването проследява публичността, прозрачността и отчетността на съдебната власт в пет области:

- бюджет на съдебната власт,
- подзаконова нормотворческа дейност на Висшия съдебен съвет (ВСС),
- ключови решения при кариерното развитие на магистратите и избор на членове на ВСС от квотата на съдиите, прокурорите и следователите,

- предоставяне на административни услуги за гражданите и бизнеса,
- законодателен процес при регламентиране работата на съдебната власт и избор на членове на ВСС от квотата на Народното събрание.

Провеждането на изследването и последващият анализ на резултатите се основават на разработена от ИПИ методология (цялостната методология може да се намери в края на изследването – стр. 24), която включва въпроси в петте посочени области. Всеки въпрос съдържа четири възможни отговора, на които съответстват количествени оценки от 0 до 3. Количествените оценки за всеки въпрос определят четири възможни състояния на публичност, прозрачност и отчетност на съдебната власт: СЛАБО, СРЕДНО, ДОБРО и ОТЛИЧНО. На базата на обща оценка от всички посочени отговори се определя крайна оценка за съответния период на изследването.

Настоящето изследване обхваща периода януари – октомври 2017 г. Въпросникът беше попълнен в периода юли-септември 2017 г. от представители на юридическата област. Пилотното проучване бе извършено сред експертна група от 8 души: действащи съдия, прокурор и следовател (на районно и окръжно ниво), член на Висшия съдебен съвет, практикуващ адвокат, представител на академичната общност в областта на конституционното право, експерт от неправителствения сектор в сферата на правосъдието и разследващ журналист.

Избрали сме да включим в методологията широк кръг въпроси и детайлни отговори, за да бъде обзорна събраната информация. Това дава възможност изследването да проучи задълбочено средата на функциониране на съдебната власт и практиките по прилагане на законодателството ежегодно или при избран по-дълъг период. Обхватът от широк кръг въпроси позволява получаването на множество отговори, а коментарът може да бъде концентриран върху най-проблемните, съответно и най-успешните, проявления на публичността и прозрачността.

Коментар по отделните области

I. Прозрачност и отчетност на бюджета на съдебната власт и защо е важен въпросът за бюджета

Спазването на принципа за самостоятелността на бюджета на съдебната власт е основен инструмент за утвърждаването независимостта на самата съдебна власт. Но на това, гарантирано от Конституцията право, следва да съответства задължението за целесъобразно изразходване при видими за обществото правила и ясни процедури. Целта на бюджета е да осигури нормалното функциониране на съдилищата, прокуратурата и следствието.

В обхвата на изследването попадат и трите етапа на бюджетния процес – формиране, изразходване и отчитане. Важността на бюджета на съдебната власт се определя от три фактора:

1/ той показва доколко изпълнителната и законодателната власт (в лицето на МС и НС) гарантират реално прогласения принцип съдебната власт да има свой самостоятелен бюджет съгласно чл. 117, ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ),

2/ бюджетната процедура свидетелства за нивото на взаимодействие между трите власти поради механизма на изготвянето, обсъждането и приемането му, в който са въвлечени ВСС, Министерство на правосъдието, Министерство на финансите, Министерски съвет и НС,

3/формирането и разходването на средствата от ВСС, който управлява средствата от бюджета, е израз на това доколко съдебната власт е отворена да приема коментари по бюджета и има свой вътрешен ресурс да обезпечава изпълнението на реформи по ключови въпроси.

Публичност

Публичността на бюджетната процедура се измерва с оглед на това до каква степен заинтересованите граждани и организации имат възможност да проследят процеса по формиране на очакваните приходи и необходимите разходи в сферата на правосъдието. Доминиращо, магистратите, членът на ВСС и представителят на адвокатурата определят процедурата като провеждана при липса на каквато и да била информация по изработване на бюджета. Достъпен за гражданите и организациите е само финален вариант на проектобюджета. Закономерно 7 от 8 интервюирани заключават, че ВСС не взима под внимание представените становища, при това без да дава мотиви за действията си. Състоянието на нулева публичност се поддържа и при действията на МС при приемане на черновата на бюджета и внасянето ѝ в НС като част от Закона за държавния бюджет за съответната година.

Прозрачност

При посочване на възможните отговори от изследването във въпросника респондентите са идентифицирали състояние на бюджетната процедура, при което информацията, предоставена от ВСС като проект на бюджета на съдебната власт, е трудно разбираема. Проектът на бюджет е във формат на обобщени статистически данни, които не дават детайлна информация за разходните пера по отделни звена от съдебната власт. Оскъдна е и информацията какви са били целевите разходи за съответната година и мотивирани ли са те от водещи приоритети.

Отчетност

Аналогично, при оскъдната и неразбираема информация по приемане и изпълнение на бюджета се наблюдава и лоша отчетност. Единодушно и работещите в съдебната система, и представителите на НПО сектора определят отчета за изпълнение на бюджета като формален, т.е. съпроводен от обяснителен доклад, който формално обяснява изпълнението. Представените данни трудно позволяват анализ и обработка, а когато това е възможно, то води до частичен резултат.

Съвпадащо е мнението на интервюираните относно това дали бюджетът на съдебната власт позволява да се направи преценка „колко струва” всеки отделен съд, структура на прокуратурата и следствен отдел. Според интервюираните, макар и в различна степен, оценка на цената на услугата „правосъдие” за всеки отделен съд и структура на прокуратурата е невъзможна.

В заключение, при отчитане изпълнението на годишния бюджет на ВСС, интервюираните лица са посочили като неясна процедурата за търсене на отговорност от управленските действия на ВСС при изразходване бюджета на съдебната власт. В резултат на това се стига до фактическото ѝ неупражняване и липсата на потърсена отговорност.

Коментар

Така представените мнения водят до заключението, че бюджетът на съдебната власт:

- не е ориентиран към изпълнението на конкретни политики в сектор Правосъдие,
- бюджетът не става гарант за осъществяване на конкретни реформи по приетите стратегически документи,
- отговорните за бюджета на съдебната власт ВСС, МС и НС не са отворени за диалог и промяна,
- бюджетът поставя в риск най-важната бъдеща политика по реформа на съдебната карта. При запазване на настоящия модел, без външна за системата експертиза и анализ, закриването, запазването или откриването на съд или структури на прокуратурата рискува да се прави без оценка колко би струвало на гражданите и при водещо политическо, а не икономическо и социално оправдано решение,
- има опасност да се запази тенденцията средствата за съдебната власт да продължат да се повишават без да са обвързани с повишена бързина и качество на правосъдието.

II. Проекти на нормативни актове и решения, предлагани и приемани от Висшия съдебен съвет

Като орган, натоварен с конституционни правомощия по администриране на процесите в съдебната власт, Висшият съдебен съвет има компетентността да приема подзаконови нормативни актове и решения. Такъв тип подзаконови актове са правилниците за дейността на върховните съдилища, правилниците за водене на съдебните регистри, ползвани от гражданите и др.[1] Съществени са решенията за приемане на годишните доклади за дейността на съдилищата и дейността на прокуратурата. Процесът по изработване на политики в областта на правосъдието, както и на изпълнението на редица препоръки, отправяни към страната, по замисъл се подпомага от консултативен орган – Граждански съвет на ВСС.

Публичност при обсъждането и приемането на актове и решения на ВСС

Относно възможността за гражданско участие при обсъждането на проекти на подзаконови нормативни актове и решения на ВСС се констатира откритост на процедурата. На страницата на ВСС съществува обособена секция „Обществени консултации", където са налични проектите на нормативни актове. При проверка в нарочния раздел на интернет страницата се наблюдава положителна тенденция за наличието на справка за постъпилите становища, както и отчет за приетите и отхвърлени становища, придружени с аргументация. Това се потвърждава преимуществено и от респондентите. Отличителното е, че те са идентифицирали процеса на обществени консултации като осъществяван на базисно ниво - само чрез интернет страницата на Съвета. Членът на ВСС, представителите на магистратите,

[1] Детайлно изброяване на устройствените за дейността на ВСС актове виж тук.

НПО експертът и адвокатът намират информацията за трудно откриваема на самата страница на ВСС.

Прозрачност при обсъждането и приемането на актове и решения на ВСС

Представените за обществена консултация проекти се публикуват в срока по чл. 26, ал. 4 от ЗНА. Те са съпроводени от определеното съдържание, включително и справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за приетите, съответно неприетите предложения. Видими са мотивите за приемането, съответно неприемането на представените предложения, като е налична и информация коя от комисиите на ВСС е направила оценка на постъпилите предложения. Процесът на обществено обсъждане протича при възможност за участие на всички заинтересовани страни.

Коментар

Използването на базисните възможности за обществени консултации е осъществено в максимална степен. Това дава по-скоро облик на добра публичност на съвета в тази област. По-скоро като негативна тенденция можем да очертаем практиката на седмия състав на ВСС да не представя или да представя в прекалено късен момент становища по основополагащи законопроекти за организацията и устройството на съдебната власт. Такъв пример е липсата на позиция от страна на ВСС по измененията на Конституцията на Република България от 2015 г. и последвалите от това промени и в Закона за съдебната власт от 2016 г. Ненавременна бе и реакцията на ВСС по промените в ЗСВ през м. юли 2017 г., с които се поставиха под съмнение базисни принципи относно функционалния имунитет на магистратите.

Отправяме и препоръка становищата на съответната комисия за приемане/отхвърляне на направените предложения да съдържат и имената на членовете на ВСС, участвали в изготвянето им.

Публичност относно работата на ГС на ВСС

За да бъде пълноценно взаимодействието между заинтересованите страни и ВСС и за да се отвори консервативната по своя характер съдебна система е предвиден механизъм за взаимодействие между гражданите, НПО и професионалните магистратски организации с ВСС и неговата администрация. Функцията на такъв консултативен орган изпълнява Гражданският съвет на ВСС (ГС на ВСС).

Респондентите, участвали в изследването, са посочили по-скоро като положително съществуването на ГС на ВСС. Въпреки това според по-голямата част от тях механизмът на действие на ГС е фиктивен и не дава възможност за взаимодействие в полза на прозрачността и отчетността при администриране на съдебната власт. Любопитен факт е и критичната оценка за дейността на ГС на ВСС, която се потвърждава и от самия представител на ВСС в изследването. Като по-ефективен гражданският съвет е определен от представителите на съдиите и прокурорите, и НПО експерта. Според тях съществуващият механизъм, макар и незадоволителен, дава частична възможност за взаимодействие в полза на прозрачността и отчетността при администрирането на съдебната власт.

ГС на ВСС чрез актовете си, които се представят за сведение на ВСС, се явява и компенсационен механизъм с оглед трудността граждани да участват в самите заседания на пленума на Съвета. Достъп до заседанията е възможен при преценка и разрешение от страна на ВСС в неясен или относително дълъг срок (над 3 работни дни). Това не благоприятства участието, но според интервюираните е в синхрон с условията за присъствие в повечето институции – разрешителен режим за достъп, изказване, само ако желаещият бъде поканен по преценка на председателстващия заседанието.

Прозрачност/ Отчетност при работата на ВСС

По отношение на отчетността интервюираните са отговаряли на няколко въпроса. На първия „ВСС задължен ли е да отчита работата си пред гражданите, НПО и професионалните магистратски организации?" респондентите категорично са посочили, с 5 на 3 гласа, че липсва изрична уредба, което дава възможност за избирателен подход при изпълнение на това задължение на ВСС. Останалите 3 гласа - на следователя, адвоката и разследващия журналист, са далеч по-критични – ВСС по никакъв начин не е задължен да отчита работата си. Изразените становища се подкрепят и от факта, че при встъпване в мандата си Пленумът на ВСС не приема обвързваща програма за работата си. Факт е, че съгласно чл. 30, ал. 2, т. 12 от ЗСВ (преповторен в чл. 6, т. 27 от Правилника за дейността на ВСС) Съветът изготвя годишен доклад за изпълнение на дейността си. Липсата, обаче, на нормативно определено съдържание прави доклада безполезен, като реално не служи за отчет за дейността, от който гражданите и организациите биха могли да получат информация. В секцията „Доклади" на сайта на ВСС липсват отчетни документи по години за дейността на органа.

Коментар

На практика ВСС не отчита реално работата си пред гражданските организации и обществото. Предвиденият като помощен консултативен орган - ГС на ВСС - също не спомага за този процес. В помощ на това явление е и липсата на изрична уредба за отчета на ВСС, което дава възможност за избирателен подход. Не съществува нормативно задължение и практика ВСС в началото на мандата си да приема програмен управленски план. Предвиденият ежегоден доклад за дейността на ВСС пред Народното събрание не е фиксиран с минимално изискуемо съдържание (чл. 30, ал. 2, т. 11 от ЗСВ). Оставената по закон дискреция на ВСС да изработи и приеме правилник за дейността си не е развита в посока ВСС сам да установи съдържателната страна на доклада. Това е съществен законодателен пропуск, който е препоръчително да бъде ревизиран, тъй като влияе пряко на прозрачността и отчетността на съдебната власт както пред гражданите, така и пред страните, излъчили състава на ВСС да следят за изпълнение на правомощията (права и задължения) на този орган.

Като препоръчително минимално съдържание на доклада можем да очертаем:

- Изпълнение на основната функция по отстояване независимостта на съдебната власт – основни рискове и предприети мерки за преодоляването им през годината,
- Преглед на основните приоритети и цели на ВСС и отчет на дейностите през годината с цел постигането им,
- Анализ на приетото законодателство – приети и отхвърлени становища на ВСС по основни въпроси на съдебната власт, процесуалните и материални закони,

- Основни проблеми, очертани от магистратите при изпълнение на задълженията им с цел адресирането им до НС и МП, за да бъдат предприети съответните мерки,
- Анализ на практиката по жалби на гражданите пред Инспектората на ВСС (ИВСС) и предприети в тази посока действия.

Безспорно засилването на прозрачността и отчетността на дейността на ВСС би могло да бъде използвано като основание за търсене на отговорност на отделни членове от състава на органа, противопоставили се на водените политики в Съвета. Това може да бъде направено чрез въведеното задължение за атестиране на членовете на ВСС след приключване на мандата им, а преди това – по метода на предсрочното освобождаване по инициатива на магистратите, съответно на НС (чл. 27 и чл. 28 от ЗСВ).

III. Ключови решения при назначаване, атестиране, повишаване и наказване на магистратите. Избор на членове на ВСС от професионалната квота.

Хората определят облика и поведението на институциите. Произвежданите решения и актове от ВСС и ИВСС по адрес на кариерното развитие на съдиите, прокурорите и следователите задават мярката за поведение, която се утвърждава у всеки един магистрат. Същевременно от това какви хора ще влязат в състава на ВСС зависи какви кадри ще „отгледа" самата система и по какъв начин ще функционират съдът, прокуратурата и следствието.

Публичност при назначаване, атестиране, повишаване и наказване на магистратите

Според интервюираните условията за атестиране и повишаване се провеждат при по-ясна процедура, видима за самите магистрати и обществото. Освен кариерното развитие вътре в самата система, първоначалното назначаване и конкурсите за младши магистрати също са публично достъпни като обявяване и протичане. Гаранция за това е обнародването на свободните длъжности, сроковете и процедурите за провеждане на конкурсите в Държавен вестник.

Към настоящия момент назначаването и повишаването на съдиите, прокурорите и следователите се извършва на основата на конкурс, като информацията за свободните места в органите на съдебната власт е публична. Атестирането се изпълнява на базата на преглед работата на магистрата от нарочна комисия на ВСС – Комисията по атестиране и конкурси, за съдиите, и Постоянна атестационна комисия, за прокурорите и следователите.

Коментар

В изпълнение на мерките по Актуализираната стратегия за съдебна реформа, в периода след приемането на измененията в Конституцията от декември 2015 г. бяха предприети редица законодателни действия в ЗСВ за промяна на правната рамка и в последствие на средата на функциониране на системата по отношение на кариерните въпроси. Доразви се регулацията за провеждане на конкурсите за назначаване и повишаване на магистратите. Бяха въведени допълнителни условия, които да детайлизират проверката на професионалните и нравствените качества на кандидатите (чл. 180 и сл. от ЗСВ). Бе отнета порочната предпоставка за намеса на прокуратурата при кариерното развитие на съдиите чрез ликвидиране на общите комисии по атестиране и конкурсите и създаването на Комисия за атестиране и конкурсите за съдиите като

помощен мандатен орган към съдийската колегия на ВСС. За прокурорите се запази старият модел.

Прозрачност при назначаване, атестиране, повишаване и наказване на магистратите

Според попълнилите въпросника, конкурсното начало може да бъде заобиколено чрез привилегии, които улесняват достъпа като:

- командироване,
- преместване или
- първоначална работа в администрацията на съдебната власт.

Учудващо е, че това мнение се споделя единодушно – както от магистратите, така и от практикуващите юристи, академичните и НПО средите.

Специално способът на командироване бе изрично ограничен във времето по настояване на професионалните магистратски организации (чл. 227, ал. 1 от ЗСВ). Бе възприет принципът магистрат да не може да бъде командирован повторно в един и същ орган на съдебната власт. Решение на проблема с недостатъчното обезпечаване на системата с човешки ресурс се потърси чрез по-добро планиране и провеждане на конкурсите. На практика съществува сериозен проблем с практическото изпълнение на заложените реформи, тъй като конкурсните процедури не се провеждат в очакваните срокове.

Коментар

Основните идентифицирани проблеми са:

- Достатъчна бързина за провеждане на конкурсите при прилагане на новите условия. Това води до желанието за връщане на стария режим с командирането;
- При режим на командироване се отслабва публичността на процеса – вместо явен и достъпен за всички конкурс се стига до еднолично решение на председателя на съда кой да бъде командированият;
- Вместо прозрачна и състезателна процедура по проверка качествата на кандидатите се стига до необосновано предпочитание към конкретен магистрат.

Измененията в ЗСВ от 2016 г. въведоха задължение при кандидати в конкурсна процедура от различни по степен съдилища предимство да има кандидатът от съдилище от същото или по-високо ниво. По изключение може да се назначава съдия, прокурор или следовател от по-ниско ниво на орган на съдебната власт – само ако няма кандидат от същото или по-високо ниво. Нарушаването на този законов принцип без правно относими мотиви, при които се взима дадено решение на ВСС, е основен проблем пред прозрачното функциониране на съдебната власт. Ярък пример е политиката на седмия състав на ВСС с мандат 2012-2017 г. След като ВСС не е в състояние да изпълнява предписанията на законите и да провежда законосъобразни избори трудно обществото може да разбере какво мотивира определени мнозинства при произвеждането на управленски решения. Очевидно политики по назначения в съдебната власт, извършвани без обосноваване на избора и без подчиняването му на законовите критерии, водят до симулиране на състезателност и публичност.

Съществени остават възможностите за двоен стандарт и при избор на административни ръководители. Така за едни кандидати изпълняването на административни функции в държавни институции като част от изпълнителната власт дава привилегии, а за други това се третира като утежняващо и вредно обстоятелство. По този начин, макар и установени на законово ниво, с действията си правоприлагащият орган в лицето на ВСС създава условия за непрозрачни и противоречиви назначения (детайли виж тук).

➢ **Лоша практика като пример за непрозрачност**

Процедурата за избор на председател на Административен съд – Перник, имаше честта да покаже за първи път на практика как реформираният ЗСВ ще пререже пътя на порочността. През есента на 2016 г. ВСС само трябваше да спази закона както следва:

1. Измежду явилите се кандидати съдия от административния съд в Перник и районен съдия в същия град ВСС се очакваше да изключи автоматично от избора районния съдия като неотговарящ на изискванията, тъй като административните съдии стоят по-високо в йерархията от районните.
2. Да избере административния съдия като единствен съответстващ на законовите изисквания кандидат.

Вместо това, при абсурдни мотиви, утвърденото в тогавашния състав на ВСС мнозинство показа как не се вълнува какъв е действащият закон и абсолютно незаконосъобразно избра кандидата от районния съд.

Тази незаконосъобразна практика се повтори и при избора на председател на Апелативния специализиран наказателен съд през м. юли 2017 г.

Публичност на имуществото на магистратите

Като елемент от доброто функциониране на съдебната власт по публичен и прозрачен начин е възприет подходът имуществеността на магистратите да бъде известно за обществото. Този подход е гаранция за възпрепятстването на корупционни практики, установими при рязка промяна на имуществения статус на лицата. За целта Инспекторатът към ВСС поддържа регистър на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите. Освен посоченото, магистратите посочват и при какви случаи биха могли да изпаднат в конфликт на интереси.

Според интервюираните 7 от осемте респондента определят като добър индикатор за публичността и отчетността на съдебната власт възможността обществото да следи имуществеността на магистратите. Промяната в обстоятелствата по имотното им състояние подлежи на ежегодно декларираме и контрол от Инспектората на ВСС, включително за придобитото и продадено през годината недвижимо имущество, превозни средства, банкови депозити и задължения.

Противоположно на това респондентите разпознават проверката за наличието или липсата на конфликт на интереси при изпълнение на правомощията на магистратите като негодна да предотвратява и разкрива зависимостите в съдебната власт.

Коментар

Нововъведенията в ЗСВ, по силата на които магистратите бяха задължени да декларират принадлежността си към тайни организации и неформални общества (известни като „масонски ложи" в обществото), са сведени до абсурд. Неформалният характер на подобен тип обединения и непубличният характер на списъка с членовете им прави проверката невъзможна на практика.

Проблемен остава и редът за налагане на дисциплинарни наказания – в ЗСВ законодателят продължава практиката за етични нарушения да бъде налагано непропорционално дисциплинарно наказание. При налагането на наказание на магистратите се търси баланс между отчетността за професионалната дейност на магистрата и неговата независимост. Наличието на законово основание за дисциплинарно наказване поради "накърняване престижа на съдебната власт" е достатъчно, без да е необходимо да се въздига в нарушение и неспазването на Кодекса за етично поведение на магистратите като допълнително основание, каквото съществува към настоящия момент в чл. 307, ал. 3, т. 3 от ЗСВ. Положителното е, че в случаите на обжалване на дисциплинарни наказания на съдиите, прокурорите и следователите е гарантиран прозрачен и публичен процес с възможност за излагане на факти и обстоятелства, а процедурата минава проверка пред съд.

Препоръки:

- Повече решителност на самите магистрати да обжалват порочни решения на ВСС при провеждането на конкурси, когато са нарушени процедурните правила по ЗСВ,
- Въвеждане на строги критерии за образуване на дисциплинарни производства от страна на ВСС,
- Въвеждане на законово установено съдържание на доклада на ИВСС как точно изпълнява функцията си по проверките за почтеност и конфликт на интереси.

Избор на членове на ВСС от професионалната квота

От особена значимост за публичността и прозрачността на съдебната власт са именно изборите за определяне състава на ВСС от квотата на съдиите, прокурорите и следователите. От гледна точка на публичността всички процеси в съдебната власт намират израз именно при определяне кои магистрати и при какви условия да бъдат излъчени за членове на ВСС и следователно да бъдат пазители на независимостта и присъщите функции на съдебната власт. Ако цялостната среда стимулира проактивно поведение на магистратите, то за обществото няма да има неотговорени въпроси и усещане за корупция в системата. Съответно, стимулиращата професионална среда би била в състояние да осветли неблагоприятните процеси в съдебната власт, а при изборите за ВСС да спомогне и за „разобличаване" на недостойните кандидати.

С измененията на Конституцията на Република България от декември 2015 г. се въведоха редица промени по отношение на статута на ВСС. От първостепенно значение е структурната промяна чрез разделянето на Съвета на две професионални колегии – съдийска и такава на прокурорите и следователите. Равнозначно по важност бе и нововъведението, станало предмет на дългогодишни препоръки към държавните институции, а именно обезпечаването на правилото един магистрат – един глас. Така съставът на професионалната

квота на ВСС вече се избира при пряко, равно и тайно избирателно право, упражнявано от всеки магистрат, а процедурата придоби присъщата ѝ състезателност (анализ на ефекта от разделянето на две колегии виж тук).

Публичност

Публичността на избора за членове на ВСС се явява необходимото условие, за да бъдат въвлечени всички магистрати. Публичността е и основна предпоставка за избор на най-добрите кандидати – при ясни критерии за професионалните и нравствените им качества.

Според интервюираните няколко са важните елементи, които определят публичния характер на избора:

1) Свикването на общото събрание на отделните магистратски професии - общото събрание на съдиите, общото събрание на прокурорите и общото събрание на следователите. Процедурата е разписана на законово ниво. Предвиден е достатъчен срок преди изтичането мандата на действащия ВСС да бъде избран нов състав на органа.

2) Публичност при оповестяване на кандидатурите – предвиден е ред за публикуването им на страницата на ВСС, включващ изчерпателна информация за професионалното развитие на кандидатите и концепцията им като бъдещи членове на Съвета. Всеки кандидат има право да организира своя кампания в съдебните райони в страната за среща с колегите си. На заседания на общите събрания на магистратите всеки магистрат има право да задава въпроси към номинираните лица. Принос към това има и проактивното поведение на НПО с възможността да задават въпроси към кандидатите, въпреки нескрепената със законова санкция процедура при отказ от отговор от страна на кандидата (пример и препоръки виж тук).

Преобладаващ част от интервюираните квалифицират критериите за проверка качествата на номинираните лица за членове на ВСС като сравнително абстрактни, но позволяващи реална проверка на качествата.

Коментар

Практиката по първото прилагане на процедурата по ЗСВ разкрива редица недостатъци, но и преимущества.

1) Липсата на ясно разписани квоти за съдиите и прокурорите от различните по йерархия съдилища позволява във ВСС да останат непредставени съдиите от определено ниво. В седмия състав на ВСС предимство имаха магистратите от районно и окръжно ниво. В настоящия състав на ВСС и в частност в съдийската колегия съставът е доминиран от върховните съдии.

2) Организацията по провеждане на самото общо събрание както на съдиите, така и на прокурорите, позволява работата на изборната комисия да се наблюдава в реално време чрез видео наблюдение или присъствие на място (за медиите и регистрираните наблюдатели). Това е добър атестат за сигурност на отчитане на вота само за гласувалите с хартиени бюлетини.

3) По подобие на избора за членове на ВСС от парламентарната квота предоставянето на отговори на поставените въпроси от страна на кандидатите не е скрепено

със законова санкция. Освен за съдиите и прокурорите законова възможност за задаване на въпроси е предвидена и за неправителствените организации (НПО). В това си качество ИПИ отправи своите въпроси към кандидатите за съдийската и прокурорската колегии. С особена тревожност можем да отбележим, че отговори бяха представени само от 7-ма от участващите в надпреварата. Изборът да отговориш или не показва отношение в няколко направления:

- към закона – дали спазваш само съпроводеното със санкция предписание или предписанието, почиващо на добрата воля,
- към процедурата – дали процедурните правила трябва да бъдат зачитани само ако са условие, което би предотвратило участието ти в надпреварата,
- към обществото – дали си отговорен към обществените питания или всичко трябва да се ограничи до потенциалните избиратели сред магистратите.

От представените отговори към ИПИ (а и към останалите организации) се вижда преобладаваща нагласа да се действа само по задължение. Това само по себе си е белег за институционалната култура и представа за мястото на магистрата в държавата – самоизолирал се апартчик, взрян в буквата на закона, далеч от обществените проблеми и отношения.

4) Дългогодишната практика административните ръководители в съдебната власт да се възприемат като фигури над самите магистрати дава възможност за подмяна на кандидатурите на ниво номинации. При проведените през 2017 г. избори станахме свидетели на „спускане от високо" на кандидати на принципа на „регионалното представителство. Обяснено на практика – при провеждане на общо събрание на част от съдилищата председателите се опитаха еднолично да си присвоят правото на номинация чрез изказване на становища кой е „подходящият кандидат" от съответния апелативен район. В последствие тази практика се разви чрез даване на указания за кои кандидати да се гласува.

Въпреки опитите на съдебното и политически зависимо статукво в съдебната власт да минира изборите с натиск как да протекат номинациите и изборът, общността успя в първите подобни избори да окаже необходимата вътрешна съпротива (детайли от практиката виж тук).

Прозрачност

На фона на задоволителното ниво на публичност на процедурата, реалното упражняване на избирателното право при електронно гласуване е в риск заради недостатъчното гаранции за свободното му упражняване. Според шестима от интервюираните проверката на системата за гласуване е формална, тъй като се прави само от страна на ВСС.

В действителност системата за електронно гласуване, изработена по поръчка на ВСС, не допуска независима експертна проверка, която да доказва защита на тайната на вота и възможност магистратът да провери правилно ли е отчетен гласът му. Не е предвиден професионален инструмент за наблюдение както по време на вота, така и при отчитане на резултатите.

Коментар

За да се разсее съмнението за възможна манипулация на вота като императивна препоръка ВСС с мандат 2017-2022 следва да разгледа този проблем и да намери процедурно и практическо решение.

Въпреки установените несъвършенства при първите избори с пряко гласуване от страна на магистратите можем да заключим, че те са крачка напред в засилване публичността и прозрачността на съдебната власт. След елиминирането на делегатските събрания всеки магистрат може сам да номинира или да бъде номиниран за член на ВСС при спазване на законовите изисквания за професионален опит. Премахването на делегатските събрания редуцира и властта на административните ръководители да „посочват" кои съдии да бъдат избирани за делегати. Процедурата за изслушване на кандидатите на нарочно организирано общо събрание засили прозрачността при проверка на отделните кандидатури – така не остава риск от съмнение, че редица „неудобни въпроси" няма да намерят своя отговор в една състезателна процедура, провеждана пред всички заинтересовани магистрати.

IV. Ключови решения при администриране на услугите за гражданите

Добрата обезпеченост на съдебната власт е условие за нормалното ѝ функциониране. Като насрещно задължение за полученото финансиране съдебната власт, чрез съдилищата, структурите на прокуратурата и следствието, е длъжна да предостави достъпно и бързо административно обслужване, съпровождащо основните услуги по решаване на правни спорове и търсене на отговорност от виновните лица.

Публичността и прозрачността на съдебната власт са белег от съществена важност за нормалното ѝ функциониране както на ниво администриране от страна на отговорната институция ВСС, така и при упражняване на функционалната компетентност от страна на съдилищата и структурите на прокуратурата. В каква степен и с какво качество работят правоохранителните и правоприлагащите институции изследваме на база на годишните доклади за работата им, които са **публични.**

Прозрачност

Отговорите на този въпрос сред интервюираните показват силно разделение като се наблюдават и крайни твърдения.

В двете крайности попадат твърденията на следователя и прокурора. Макар и да изпълняват сходни функции в правосъдието и да имат и сходен статут следователят оценява отчетите на съда и прокуратурата като твърде незадоволителни. По преценка на прокурора съдържанието на отчетите дава отговор на обществото за ключови съдебни дела.

Останалите неполюсни мнения бележат равенство. Действащият съдия, преподавателят по Конституционно право и членът на ВСС разпознават съдържанието на отчетите като не даващо отговор на обществото за ключови съдебни дела. Представителят на НПО сектора, разследващият журналист и адвокатът са на мнение, че от съдържателна страна отчетите частично изпълняват функцията си да информират обществото за ключовите дела.

Коментар

Разнобоят сред интервюираните не е случаен. Често пъти маниерът на административния ръководител се отразява и на отвореността на конкретната институция към обществото. Като негативна последица от това в обществото се настанява мнението как съдът неаргументирано не е осъдил известно с престъпния си характер и поведение лице, което

влече лош имидж на съдилищата. Често пъти, отново като последица от недобрата прозрачност, структурата на прокуратурата остава незасегната от негативните оценки въпреки случаите, в които е отказала да образува наказателно преследване или не изпълнила това добре.

Финансовото измерение на услугата правосъдие остава неясна за обществото - колко точно плаща в отделните области на държавата за различните структури и дали това е обвързано с определена резултатност. Неяснотата се пренася и в ситуацията, в която отделният гражданин би инициирал дело или е привлечен в определено производство. Причина за това е повсеместната липса на указания и практически примери какви са стъпките човек да заведе дело, как да постъпи в случай, че бъде привлечен в даден процес и колко би му коствало това. Интернет страниците на институциите не дават почти никаква информация. Като изключение, което да потвърди правилото, се явява сайтът на Софийски районен съд, където в раздел „Пътеводител на гражданина" има налична информация за гражданите с базисни обяснения и насоки. Така българското правосъдие, освен източник на несигурност и непредвидимост поради особеностите на средата на функциониране, не дава и елементарна прогноза за финансовата си страна в случай на съдебен спор. А когато все пак има някакви указания към гражданите то те най-често са трудно разбираеми.

При прекия досег на гражданите с дело, по което са страна или имат интерес, им е предоставена достъпна и достатъчна информация за страните по делото, както и кога е извършено разпределението на делото, на кой ден и в колко часа. Справки по делата също могат да бъдат извършвани онлайн, а информацията е детайлна, предоставена по разбираем начин и се обновява своевременно. Така гражданите и адвокатурата са способни да проследят къде се намира делото им в реално време и какви действия се извършват по него (например – за обработка в регистратура, при вещо лице, пътува от една инстанция към друга и т.н.). В страната се поддържа и единен регистър на съдебните актове.

➢ Добра практика

Наръчник с подробно описание как да започнем и водим съдебно дело, какъв е замисълът на правосъдието и какви са правата и задълженията на гражданите в съдебен спор е достъпен за американските граждани. Изданието е подготвено от Федералния съдебен център, изследователска и образователна агенция при правителството на САЩ.

В българския контекст подобно усилие би имало не само информативен, но и строго образователен ефект предвид липсата на гражданско образователни дисциплини по въпроса в страната.

Като добро начало можем да отчетем инициативата на Съюза на съдиите в България за провеждане на учебни съдебни процеси с участието на ученици.

При изследване на анкетите магистратите декларират вътрешен за магистратурата проблем. Според тях устройствените проблеми в съдилищата и прокуратурата не намират решение поради причина отказ от страна на ВСС да провежда публичен диалог с активните председатели и магистрати. Това заключение се потвърждава и от останалите респонденти.

➢ Лоша практика

През ноември 2016 г. председателят на Софийския районен съд (СРС) Методи Лалов

поиска изслушване от пленума на ВСС с цел запознаване с проблемите на съда – прекомерна натовареност за съдиите поради множеството дела и недостиг на квалифицирана съдебна администрация. На проведеното заседание Съветът не приема промяна на дневния ред, като по този начин се възпрепятства запознаването с и последващото решаване на проблемите на съда. Като последица от това се стига до оставка на председателя и протест на съдиите от СРС, но проблемите остават неразрешени.

Отвъд конкретния казус проблемът показва отказ на ВСС да зачита демократични институти като съдийското самоуправление и дава основания за саморазправа по политически причини с изявените лидери сред председателите на съдилищата и съдиите. Липсата на диалог влияе отрицателно на независимостта на съдебната власт.

V. Ключови проекти на нормативни актове и решения на изпълнителната и законодателната власт, уреждащи статута и функционирането на съдебната власт. Избор на членове на ВСС и Инспектората на ВСС от Народното събрание.

Макар и функционално разделени по закон, законодателната, изпълнителната и съдебната власт са в постоянна взаимовръзка. Чрез правомощието си да изработва и приема законите законодателната власт реално задава правилата, по които функционира съдебната власт. В редица случаи в българската действителност това се извършва в противоречие с добрите практики и препоръки, което поражда засилена съпротива на магистратската, най-често съдийската общност.

Публичност и прозрачност на процеса по приемане на нормативни актове

В изследването сме заложили въпрос дали съществува особен механизъм, който да отчита становищата на заинтересовани граждани и организации по изработвани и приемани нормативни актове в областта на съдебната власт от МП и НС. Не сме посочили формата на механизма, тъй като той може да бъде осъществен под формата както на публични срещи, така и на основата на представени становища от професионалните магистратски организации, НПО и експерти. Добра възможност е и представянето на годишните доклади за дейността на съда, прокуратурата и ВСС пред НС. За съжаление, въпреки многото възможности такъв модел не съществува. Поради тази причина самата процедура е определена от шестима от осемте респондента като изискваща прекомерни усилия от страна на заинтересованите граждани и организации.

- Лоша практика

Като потвърждение за честите и хаотични законодателни действия в областта на устройството на съдебната власт и основните процесуални закони можем да отбележим дейността на действащото 44-то НС. В рамките на 6 месеца (август 2017 г. – януари 2018 г.) Законът за съдебната власт е претърпял 6 изменения. Към 1 февруари 2018 г. се подготвят седми по ред промени. Изразените позиции и становища от НПО и професионалните магистратски организации остават неотчетени, при това без аргументирана позиция от страна на Правна комисия на НС.

Коментар

С оглед на описаната среда на работа аргументите, с които се изменят основополагащите за устройството и работата на съдебната власт нормативни актове, остава дълбоко непрозрачна. Реалното предназначение на законодателните мотиви като елемент от законодателния процес не се изпълнява – законите се предлагат и приемат без съдържателна оценка на потребността от тях. България, като една от страните, имаща изричен закон, уреждащ законодателния процес, страда от остър дефицит на легитимиране на законодателството пред обществото. Така основните за правосъдието закони остават неприпознати от самите магистрати, адвокатурата и обществото в цялост, като се явяват диктат на мнозинството над всички останали. Това от своя страна засилва подозрението за неясни интереси, които диктуват законодателната политика.

Макар и Република България да е в пълноправна принадлежност към Европейския съюз и редица европейски и международни организации и консултативни органи, и да се счита обвързана от приетите от тях актове, наблюдаваме последователен отказ от страна на законодателната и изпълнителната власт да положат целеустремени усилия за приравняване на българското законодателство с международните стандарти. Като елемент от този негативен факт се откроява и отказът за изразяване на относими мотиви от страна на двете власти както пред магистратите, така и обществото.

В този контекст липсата на законова възможност, която да задължи институциите да вземат предвид становищата на гражданите и НПО и да ги приемат или отхвърлят на базата на релевантни мотиви, се оказва основен проблем. На практика това води до правни абсурди. Пример за безспорна лоша практика е съпротивата за изменение на Конституцията на Република България от 43-то НС през 2015 г., съпроводена от всевъзможни процедурни хватки за отлагане вземането на политическо решение и следващото го парламентарно гласуване. Така тогавашният председател на НС Цецка Цачева прибягна до нарочно искано становище от Комисията за демокрация чрез право при Съвета на Европа (Венецианска комисия), в което бяха потвърдени очертаните посоки за изменение на върховния закон. На практика, въпреки положителното становище водещите политически сили се отказаха от препоръките, потвърдени от международния консултативен орган. В резултат на това в страната все още липсва спазване на принципа кариерните въпроси на съдиите да се решават от орган, доминиран от съдии, избиране пряко от съдиите, а ВСС все още е силно политизиран. На този фон уредените стандарти за обществени консултации и процедури в Закона за нормативните актове остават неприложими актове без практически измерима юридическа стойност. Това състояние на законовата рамка оказва трайно цялостно неблагоприятно влияние върху процесите по формиране и функциониране както на ВСС, така и на ИВСС.

Избор на членове на ВСС и Инспектората

В българския конституционен модел половината от изборния състав на ВСС се излъчва от Народното събрание. НС избира и целия състав на органа, осъществяващ проверка за работата на магистратите – Инспектората към ВСС (ИВСС). Това е силна възможност за контрол и доминация на два от клоновете на властта над съдебната власт. За да се констатира и предотврати този проблем е наложително процесите по номиниране и избор на лицата от

състава на ВСС и ИВСС да се извършва при максимално прозрачна като правила и процеси процедура.

Публичност и прозрачност на процедурата за членове на ВСС и ИВСС

Анкетираните представители от юридическата общност се разделят в три групи при изследване на темата. Първата от тях включва представителите на следствието и разследващата журналистика. Според тях процедурата, макар и публично провеждана, е крайно непрозрачна. Втората група, на НПО експерта и члена на ВСС, определя процедурата включваща елементи на прозрачност, но самото и провеждане допуска субективно ограничаване на правилата за всяка нарочна процедура.

Най-изразителна е третата група от отговори. В нея мнозинството от отговори се формира от действащите съдия, прокурор, адвокат и представител на академичната общност. Те припознават процедурата като частично прозрачна, но с основен недостатък липсата на информация как народните представители са стигнали до издигане кандидатурата на конкретно лице и как са определили професионалните и нравствените му качества.

Проблемът с критериите за определяне качествата на кандидатите разделя на две анкетираните. Като идентифициран проблем се очертават две близки тези. Първата е за изразително ниски нива на прозрачност на номинацията и избора – според изразителите на тази теза „критериите са прекалено абстрактни и трудно установими". Втората теза дава малко по-добра оценка на процедурата: „критериите са сравнително абстрактни, но все пак позволяват проверка на качествата на номинираните лица".

Коментар

Процедурата за избор на членове на ВСС от квотата на Народното събрание е разписана в ЗСВ. Детайлно е уредена и в нарочни правила, приемани за всеки отделен избор от действащото към момента НС. Законовата рамка дава сигурност за яснота на номинациите в предвидим срок при предварително известен набор от документи, които формално да докажат пригодността на кандидатите спрямо изискванията на закона. И като че ли това изчерпва достойнствата ѝ.

Въпреки преуреждането на самите избори с промените в Конституцията от 2015 г. и ЗСВ от 2016 г. недостатъците на режима остават широко известни – липсват гаранции за яснота на базата на какви критерии политическите партии правят предпочитания към отделни личности. Често пъти безспорни като професионализъм и нравствено поведение фигури остават извън обхвата на политическите номинации, а кандидати със спорна репутация и опит биват предпочитани.

ВСС се състои от 25 лица. Единадесет се избират пряко от съдиите, прокурорите и следователите, единадесет се избират от Народното събрание (НС). Председателите на върховните съдилища и главният прокурор са членове по право. Целта на това ВСС да не бъде съставен само от представители, излъчени от магистратурата – съдии, прокурори и следователи, е да не се допусне самозатваряне на съдебната власт. В пояснение – да не се допусне съдебната власт да функционира при непрозрачен начин както за останалите две власти и в ущърб на принципа „власт власт да възпира", така и за обществото като цяло.

Преодоляването на вътрешния изолационизъм се постига чрез определянето на външна за магистратите квота. Така по замисъл квотата на НС следва да съставлява юристи, различни от магистратите, като например адвокати, представители на академичните среди и независими експерти.

В България този подход е погрешно разбран, законово недоразвит и практически лошо използван. На практика е пособие за политическо влияние и корупция в работата на съда и прокуратурата. Отделно от това, не постига главната цел – преодоляването на самозатварянето, тъй като за представители на НС в голямото си множество са избирани съдии, прокурори и следователи, близки до партийните кръгове. Изборите за членове на ВСС през 2017 г. от парламентарната квота илюстрираха порочното следване на тази практика.

➢ Препоръка

Решението на проблема е просто, но изисква воля за поредната конституционна промяна в посока намаляване квотата на НС и лишаване от възможност действащи магистрати да бъдат обект на номинация, като преимуществено се заложи парламентарната квота да се попълва от външни за съдебната власт юристи. Паралелно с това предоставените от НПО въпроси трябва да бъдат задължителен елемент от изслушването.

За сравнение, в Румъния членовете на ВСС, избирани от парламента, са само двама от 19-членен ВСС. По закон те са представители на гражданския сектор, които могат да бъдат номинирани от професионални организации на юристите, юридическите факултети и НПО. НС дори е лишено от правото на номинация. НС се е отказало от преценката за подбора, но е запазило преценката за избора, което отваря вратата за силен обществен дебат кои да бъдат предложени, а НС поема политическия риск и отговорност кои да бъдат избрани. Представителите на НС, освен че не са партийни кандидатури, нямат право и да участват в заседанията на съдийската и прокурорската колегии на тамошния ВСС. Така е избегнат дори минималният риск за външна намеса по кариерни и дисциплинарни въпроси на съдиите и прокурорите.

Таблица с препоръки от страна на Комисията за демокрация чрез право при Съвета на Европа (Венецианска комисия) за намаляване на политическото влияние във Висшия съдебен съвет

През кои години последователно е отправяна препоръката	***Какво се е случило***	***Какво е състоянието днес и до какво води***
- **2017 г. -** препоръчва се членовете на ВСС, избирани от парламента, да бъдат номинирани от професионалните организации, граждански организации и	Няма официално становище от Министерство на правосъдието (МП) и правителството	През септември 2017 г. се проведе предизвестен избор за членове на ВСС при пълно пренебрегване на демократичните принципи и процедури. Номинираха се политически лица за членове на ВСС. Историята е показала, че такива лица често стават проводници на политическо влияние и последващи от това

академичните среди - **2015 г.** – по повод поискано от Народното събрание становище при промените в Конституцията - **2003 г.** - **2002 г.** - **1999 г.**	Препоръките не са възприети в цялост. Изпълнена е препоръката, отправена 16 г. по-рано членовете на ВСС от парламентарната квота да се избират с квалифицирано мнозинство. Препоръките не са възприети Препоръките не са възприети Препоръките не са възприети	корупционни практики и зависимости.

Източник: Комисия за демокрация чрез право

Проблем се явява и процесът по проверката на качествата на кандидатите. В България законът въвежда изискване към кандидатите за членове да имат задължителен юридически стаж и „високи професионални и нравствени качества". Професионализмът само се предполага, а високите нравствени качества се „изследват" от НС в рамките на изслушване, което по-скоро е формално и изключва задълбочената дискусия. Изслушването се провежда след като е изтекъл срокът за номинация. Дори да има партийна съпротива, няма как да се подмени кандидатура. Възможно решение при множество кандидати е стартирането на процедурата на сравнително ранен етап преди изтичане мандата на действащия състав на съдебния съвет.

Публична проверка на качествата няма. Има публична симулация, от която не зависи нищо, тъй като номинираните от парламентарните партии кандидати изчитат набързо концепциите си и с това всичко приключва. На практика се провежда тест дали кандидатите могат да четат изразително.

➢ Препоръка

Като критерии за избор могат да послужат:

- Познаването на кандидата на международните стандарти за независимост на съдебната власт и върховенство на правото,
- Експертизата на кандидата по познаване устройството на други съдебни системи,
- Познаването на практиката на Европейския съд по правата на човека относно критични за България теми и дела,
- Позицията му по стратегически проблеми за българското правосъдие, в това число и конкретни препоръки към страната, и предложения за решаването,
- Изразяването на активна гражданска позиция.

Въвеждането на подобна съдържателна страна на проверката е възможно не само при изслушването, а и относно минималното съдържание на концепцията на всеки един кандидат.

Заключение

При проверка на представените отговори от страна на респондентите се установи обща оценка на състоянието на съдебната власт: **СРЕДНО**. Съгласно предложената методология това означава **оценка от 37 до 72 точки**, която показва:

„Състояние на ограничена прозрачност и отчетност на съдебната власт, при което избирателно се осветляват процесите по управление и администриране".

При тази оценка формирането и изразходването на бюджета на съдебната власт не е достатъчно прозрачно, а участието на гражданския сектор – ограничено или формално. Становищата на гражданите и гражданските организации относно правосъдието се отчитат на избирателен принцип без това да води до подобряване на услугите. Процесите на взаимодействие между трите власти допускат политическо влияние над съдебната власт, което застрашава върховенството на правото и устоите на правовата държава.

Като основни дефинирани слабости се открояват:

- Отказът на Висшия съдебен съвет да отчита становищата на гражданите и гражданските организации при формирането на проектобюджета на съдебната власт,
- Аналогичното поведение на Министерския съвет да не отчита становищата както на гражданите и НПО така и на представителите на съдебната власт,
- Липсата на приложим и прилаган механизъм за търсене на отговорност от управленските действия на ВСС при изразходване бюджета на съдебната власт,
- Потвърждаващият се цялостен дефицит на отчет на ВСС за изпълнявания мандат както пред магистратите, така и пред обществото,
- Необвързаността на ВСС с конкретна управленска програма по приоритети при упражняване на мандата,
- Атестирането на магистратите не се извършва на принципа на пропорционалност на оценката между бързина на работата и качество на изготвените актове,
- ВСС не зачита принципа на съдийското самоуправление – не приема становищата на общите събрания (ОС) на съдилищата при произвеждането на избори за председател на съответния съд и не взима под внимание исканията на самите магистрати,
- Съдилищата и прокуратурата не дават информация, която позволява да се направи преценка колко би струвало започването на дело според вида му, за да могат гражданите и бизнеса да прогнозират предприемането на едно такова действие,
- Формите на взаимодействие между изпълнителната власт и НПО (включително и професионалните магистратски организации) се оценяват като формални и служещи за легитимиране на редица лоши практики. В най-добрия случай взаимодействието се простира до въпроси, които не засягат важните за съдебната власт теми.

При това състояние на съдебната власт са необходими усилия в две основни направления:

- промяна на законодателството с цел осветляване на процесите по администриране на съдебната власт и създаване на сигурност за магистратите за професионалното им развитие, както и предвидимост за гражданите и бизнеса за развитието на потенциален съдебен процес,

- последователни институционални усилия от страна на ВСС за подобряване условията на функциониране на съдебните институции.

Методология на изследването

Въведение

Съвременната концепция за демократичното общество почива на разбирането за зачитането на човешките права и свободи и равенство на всеки гражданин пред закона, обезпечено му от държавата чрез справедлив съдебен процес. За да постигне това, държавното управление следва да отговаря на изискването за разделение на властта на законодателна, която изработва законите (в България – Народно събрание), изпълнителна, която води политики и предлага проекти на закони (Министерски съвет) и съдебна, която прилага законите чрез съда и следи за законосъобразното поведение на субектите – физически и юридически лица, чрез прокуратурата. Едва при наличието на тези фактори можем да говорим за държава, която е организирана от правото, а не от произвола, а правото има върховенство.

По своята природа съдебната власт е независима от законодателната и изпълнителната власт и този принцип бива установен в Конституцията. Моделът на функциониране на държавата изисква всяка една власт да има механизмите, с които да предотврати прекомерното и доминиращо влияние на една от трите власти над останалите две, а оттам и над обществото.

Съгласно чл. 1 от Конституцията *„Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция."* Замисълът на властта, предоставена от гражданите на държавата, е органите на държавна власт да служат на суверена. Ето защо можем да сравним процеса по прозрачност на държавните институции с взаимоотношенията, които нормално се срещат между служител и мениджър (работодател) в частния сектор. Когато изпълнителният директор (мениджър) на дадена компания трябва да мотивира определено действие или договор, който ще подпише, пред Управителния съвет или пред Общото събрание на акционерите, той не им предоставя само проекта на решението, нито пък им предоставя набор от файлове и информация, която не е систематизирана.

Трите власти дължат на гражданите като суверен, от който произлиза цялата власт, информация за всички процеси на управление и мотиви защо са произведени конкретни управленски решения и закони. Поради тази причина и проектите на закони са съпроводени от обществено обсъждане и мотиви за приемането им, а това е закрепено в законово задължение (чл.26, ал. 3 от ЗНА). След като властта произлиза от гражданите, именно самите граждани имат правото да проследяват всички процеси по упражняване на властта чрез достъпа до информация, а обезпечението на това право е въздигнато на конституционно ниво (чл. 41 от КРБ).

Информацията прави процесите видими, прозрачни за заинтересованите граждани и организации. Едно от основните предназначения на достъпа до информация е да осветлява процесите на управление на институциите, за да бъдат институциите отчетни пред гражданите и обществото. Т.е. прозрачността пред обществото е не само предпоставка, но и задължително условие за наличието на отчетност. Именно прозрачността при актовете и действията на трите власти е един от водещите принципи на правовата държава. Чрез публичността и отчетността обществото налага механизъм, по който институциите са длъжни да променят поведението си, като отчетат съществуващите проблеми и предложат своевременни решения.

Характерно за законодателната и изпълнителната власт е, че те носят отговорност за действията си като периодично, чрез избори, гражданите дават оценка за действията им. Така

в рамките на определен мандат суверенът оценява действията на управляващите законодателната и изпълнителната власт.

С оглед на своята специфика съдебната власт следва да бъде отдалечена от политическите процеси по формиране на законодателната и изпълнителната власт, тоест да не може нито да влияе на политическите процеси, нито да се влияе от тях. Тази нейна равноотдалеченост наричаме независимост. Наличието на независимост на съдебната власт е критерий за демократичността на дадено управление. По тази причина съдебната власт се самоуправлява, има свой административен орган – в българския контекст това е Висшият съдебен съвет[2]. Изборът на ВСС не се влияе пряко от вота на гражданите. След като съдебната власт не се избира пряко от гражданите чрез избори и не бива да бъде пряко контролирана и подчинена на останалите две власти (НС и МС), единственото средство за контрол на действията ѝ остава прозрачността на процесите в нея и високата отчетност за извършените управленски решения пред гражданите.

Но прозрачността и отчетността на съдебната власт не е само средство за контрол от страна на гражданите. Чрез прозрачността именно гражданите и гражданските организации могат да констатират неблагоприятни за съдебната власт явления и процеси – като неправомерен външен натиск от страна на законодателната и изпълнителната власт, зависимости на членовете на Висшия съдебен съвет, зависимости на редовите съдии, прокурори и следователи.

Необходимостта от утвърждаване на прозрачността и отчетността е симптом на развиващите се общества. В България процесите са аналогични и показателно за това е неуспешното привеждане на съдебната власт в съответствие с международните стандарти и конкретни препоръки към страната. Пряко доказателство е поредното актуализиране на поредната стратегия за съдебната реформа[3]. Утвърдените и вече работещи механизми за добра прозрачност и отчетност са присъщи на развитите страни с висока чувствителност към управленските процеси и ниски нива на корупция, съпроводени от високо доверие към правосъдието[4].

Прозрачността и отчетността са средство за справяне с корупцията и защита на интересите на всеки гражданин. Предвид това, основна цел на настоящите методология и анализ е да разгледат наличието на определени мерки и качеството на процесите по прозрачност и отчетност. За целта изготвихме методология за оценка на прозрачността и отчетността в съдебната власт, която обхваща всички направления на функционирането на съдебната власт от гледна точка на публичността и прозрачността. Методологията е изработена под формата на въпросник.

Обхват на изследването

Избрали сме да изследваме 5 области на публичността, прозрачността и следващата от това отчетност, тъй като те са фундаментални при функционирането на съдебната власт:

I. **Прозрачност и отчетност на бюджета на съдебната власт**. Изследваме и трите етапа на бюджетния процес – формиране, изразходване и отчитане. Именно бюджетът на съдебната власт показва нивото на взаимодействие между трите власти поради механизма на изготвяне, обсъждане и приемането му, в който са въвлечени ВСС,

[1] Официален сайт на Висшия съдебен съвет: http://www.vss.justice.bg/

[3] Виж: Актуализирана стратегия за съдебна реформа и пътни карти за изпълнението ѝ.

[4] Виж Изследване за възприятие нивото на корупция 2016 . Виж нивото на обществено доверие към правосъдието в страните членки на ЕС: Justice in the EU

Министерство на правосъдието, Министерство на финансите, Министерски съвет и парламента.

II. **Прозрачност и отчетност на подзаконовата нормотворческа дейност на ВСС**. Процесът по изготвянето и приемането на подзаконови актове от ВСС разкрива доколко администрирането на съдебната власт е прозрачно пред обществото. По силата на нормотворческите си задължения и действия ВСС определя цялостния облик на правосъдието. Предвид това, от особено висок порядък е гражданите и професионалните магистратски организации да бъдат включени в процеса на обсъждане и изготвяне на подзаконовите актове и решения.

III. **Прозрачност и отчетност на ключовите решения при кариерното развитие на магистратите. Избор на членове на ВСС от квотата на съдиите, прокурорите и следователите.** Тези решения дават ориентир как работи системата – дали утвърждава високо етичните професионалисти магистрати или е повод за критика като проводник на скрити интереси и лошо управление на кадрите. Кариерното израстване на магистратите е ключово за развитието на съдебната власт. Когато то се извършва по публични и разбираеми критерии, това произвежда положителни за обществото резултати в две посоки. Първо, за самите магистрати показва какъв тип поведение и професионални качества отглежда и поощрява самата система. Второ, обществеността си дава отговор какъв тип отговорност понасят лицата, упражняващи функцията правосъдие. Изборът на членове на ВСС от квотата на магистратите е особено важен, тъй като магистратите, избрани от магистрати, следва да олицетворяват независимостта на съдебната власт.

IV. **Прозрачност и отчетност при предоставянето на административни услуги за гражданите и бизнеса**. Важността на тази тема се изразява в това гражданите ползват ли правосъдието по бърз и достъпен начин. Прозрачността на тези решения и възможността гражданите да влияят върху тях свидетелства доколко съдебната власт е в състояние да изпълнява функциите си, откликвайки на потребностите на гражданите.

V. **Прозрачност и отчетност на законодателния процес при регламентиране работата на съдебната власт**. **Избор на членове на ВСС от Народното събрание.** Тази област на изследване е особено значима, тъй като дава информация доколко законодателството благоприятства функционирането на прозрачна и независима съдебна власт, гарантираща защита на основните права и свободи на гражданите. При липсата на механизми за наблюдение на законодателните процеси, които да отчитат становищата на гражданите, гражданските организации и професионалните магистратски организации рискът съдебната власт да бъде подчинена от останалите две власти нараства, а това разрушава гаранциите за правов ред и правова държава.

Методология

Методологията се основава на въпросник във всяка от посочените сфери, като в крайна сметка цели да даде оценка за нивото на публичност, прозрачност и отчетност на съдебната власт. Методологията съдържа количествени оценки за всеки възможен отговор на въпрос. Въпросникът е най-удачно да се попълва от представители на юридическата област, сред които действащи магистрати, членове на Висшия съдебен съвет, практикуващи адвокати; представители на академичната общност в областта на правните науки; експерти от неправителствения сектор. На база на методологията е направен и пилотния анализ за състоянието на публичност, прозрачност и отчетността на съдебната власт.

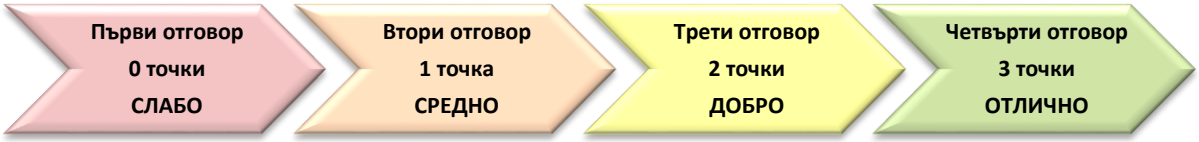
За прозрачността на административните и управленските процеси в съдебната власт използваме четирите критерия за отворено управление, които са приети при подписването на Open Government Partnership. Тези критерии са универсални и са използвани в различни международни и национални анализи на отвореното управление, но за България са прилагани досега единствено върху работата на правителството, Народното събрание и държавната администрация. Критериите[5] са 1) прозрачност (**Access to Information**), 2) гражданско участие (**Citizen Engagement**), 3) въвеждане на високи стандарти за професионална почтеност сред администрацията (**Public Officials Asset Disclosure**) и 4) прозрачност при участие в бюджетния процес (**Fiscal Transparency**). Тези критерии са адаптирани и развити съобразно спецификата на съдебната власт и нейните органи във въпросника, който да установи и измери наличието или липсата им.

Целта на методологията е да произведе изследване за публичността, прозрачността и отчетността на съдебната власт, което се базира на сумарната оценка от отговорите на отделните въпроси.

Скала на оценяване

По всеки индикатор (т.е. въпрос) се дава един отговор от четири възможни. Всеки от възможните отговори носи 0 (слабо), 1 (средно), 2 (добро) или 3 (отлично) точки.

Точките по отделните индикатори са само кръгли стойности. Отговорите целенасочено са подредени в следната точкова последователност:



Формиране на крайната оценка

Всеки индикатор има равна тежест в крайната оценка.

Област I – 11 въпроса, минимално възможни точки - 0 т., максимално възможни точки: 33 т.

Област II – 7 въпроса, минимално възможни точки – 0 т., максимално възможни точки: 21 т.

Област III – 14 въпроса, минимално възможни точки – 0 т., максимално възможни точки: 42 т.

Област IV – 7 въпроса, минимално възможни точки – 0 т., максимално възможни точки: 21 т.

Област V – 9 въпроса, минимално възможни точки – 0 т., максимално възможни точки 27 т.

Крайната оценка се определя от сбора на точките по всички въпроси.

Крайна оценка = (Област I) + (Област II) + (Област III) + (Област IV) + (Област V)

СЛАБО - Оценка от 0 до 36 точки

Означава състояние на абсолютна непрозрачност и безотчетност на съдебната власт. Процесите по управление и администриране се провеждат по неясен начин, което дава възможност за финансови злоупотреби, зависимост на магистратите при формиране на

[5]Виж пълно описание на критериите: Open Government Partnership, Eligibility Criteria

преценката им и невъзможност на системата да отчита становищата и потребностите на гражданите и гражданските организации. Създава се среда за политическо влияние над съдебната власт, което поставя под съмнение върховенството на правото и устоите на правовата държава.

СРЕДНО - Оценка от 37 до 72 точки

Означава състояние на ограничена прозрачност и отчетност на съдебната власт, при което избирателно се осветляват процесите по управление и администриране. При тази оценка формирането и изразходването на бюджета на съдебната власт не е достатъчно прозрачно, а участието на гражданския сектор – ограничено или формално. Становищата на гражданите и гражданските организации относно правосъдието се отчитат на избирателен принцип без това да води до подобряване на услугите. Процесите на взаимодействие между трите власти допускат политическо влияние над съдебната власт, което застрашава върховенството на правото и устоите на правовата държава.

ДОБРО – Оценка от 73 до 108 точки

Означава състояние на добра прозрачност и отчетност на съдебната власт, при което до голяма степен се осветляват процесите по управление и администриране. При тази оценка съществуват възможности за гражданско участие и наблюдение при формирането и изразходването на бюджета на съдебната власт, както и проследяване на процесите с цел констатиране на зависимости. Гражданите и гражданските организации имат възможност да излагат становища относно правосъдието на базата на разписани процедури, като това дава възможност за искане за подобряване на услугите. Процесите на взаимодействие между съдебната, законодателната и изпълнителната власт са относително ясни за обществото, но не се изключва напълно възможността за нерегламентирано влияние помежду им.

ОТЛИЧНО - от 109 до 144 точки

Означава състояние на висока прозрачност и отчетност на съдебната власт, при което гражданите и гражданските организации са въвлечени в процесите по управление и администриране. При тази оценка съществува възможност за ефективно гражданско участие при формиране и изразходване на бюджета на съдебната власт. Становищата на гражданите и гражданските организации относно услугата правосъдие биват отчитани на базата на разписани процедури, като това дава възможност за реално подобряване на услугите. Процесите на взаимодействие между трите клона на властта са ясни за обществото и това изключва политическо влияние. Върховенството на правото и правовата държава не могат да бъдат поставяни под съмнение.

Преглед на литературата

Темата за прозрачното и „открито управление" на публичните ресурси и институции се превръща в един от основните приоритети пред субектите, отговорни за управлението на тези ресурси. Международни и национални организации също се фокусират върху темите за прозрачността и отчетността, като въпросът е обект на десетки изследвания, партньорски инициативи, стратегии и законодателни решения. В настоящия преглед на литературата сме разгледали най-авторитетните и актуални изследвания по темата прозрачност и отчетност. Не сме се ограничавали единствено до изследвания, които се отнасят специфично за работата на съдебната власт, тъй като има аспекти на прозрачността и отчетността в управлението, които са универсални за всички системи.

Още през 2004 г. в своя годишен доклад „World Development Report" Световната банка поставя в центъра на вниманието прозрачността и отчетността като основен проблем на публичните институции. Оттогава досега в годишните доклади на институцията темата

прозрачност и отчетност заема важно място. Докладите на Световната банка очертават общата картина, показват тенденциите в различните публични сфери и за различни региони и страни. Налице са общи принципи за прозрачност и отчетност, както и специфични такива за всяка отделна сфера, включително и за съдебната система.

През 2011 г. България, заедно с още седем страни, учредява инициативата „Партньорство за открито управление" (Open Government Partnership), като са приети четири основни приоритета и сфери, в които следва да се насочат усилията на страните-членки – 1) Подобряване на достъпа до информация относно дейността на държавните институции – прозрачност, 2) Подпомагане на гражданското участие в управлението, 3) Въвеждане на високи стандарти за професионална почтеност сред администрацията и 4) Подобряване на технологичната база и електронните услуги. В тази връзка важен източник по разглежданата тема са докладите на „Партньорство за открито управление" по Независимия механизъм за оценка (IRM) „Доклад по напредъка 2014-2015 г.". Този доклад оценява цялостното участие и напредък на България по приоритетните сфери, касаещи откритото управление. Разгледани са подробно общи и специфични компоненти – прозрачност, достъп до информация, подобряване на гражданското участие, прозрачност на държавния дълг. Докладът е полезен с основни принципи и положения, но не съдържа специфична информация за състоянието на съдебната система в България.

На следващо място полезен източник е докладът на Transparency and Accountability Initiative: „Свързване на точките при отчетността" (Connecting the Dots for Accountability, 2016)**.** Този доклад включва 5 казуса в различни области на публичните отношения и показва възможността за подобряване на участието на граждански организации в публичния диалог и влиянието върху политики и решения на институциите. Представени са различни граждански стратегии и начини за влияние върху обществените решения. Докладът достига до важното заключение, че при обществения диалог институциите се фокусират върху формални и професионални организации, но не успяват да чуят гласа и да използват експертизата на граждански движения, инициативи и организации с по-широк професионален диапазон, което може да доведе до формални или казионни граждански (обществени) съвети. Също така, според изследването, от една страна е важно да бъдат въведени правилните технически механизми и on-line платформи за прозрачност и гражданско участие, но от друга страна, следва да се създаде и използва завършена стратегия и план за гражданското участие, което означава да не се извършват формални действия и действия „на парче".

В тази насока е и докладът „Засилване на екосистемата за отчетност" (Strengthening Accountability Ecosystem – A Discussion Paper, 2016)**,** който критикува досегашните модели за прозрачност и отчетност на публичните организации като формални и недостатъчни. Според автора досегашният стандарт прозрачност + гражданско участие = отчетност често се оказва неефективен поради сложността на всеки един от тези компоненти. В много страни институциите са намерили начин да следват формално международните стандарти за прозрачност и отчетност, но зад формалните процеси се крият вече съществуващи неправилни модели и интереси. Развита е тезата, че е важен опитът на местните общности, което може да бъде приложено при оценка на работата на районните и окръжни съдилища и прокуратури и взаимодействието на тези институции с местните общности. Изтъква се важността да се въведат дългосрочни интегрирани стратегии вместо изолирани действия по отделни проекти, но тези интегрирани стратегии следва да бъдат широко обсъдени и разработени, заедно с граждански организации и обществени съвети.

Именно това е основен недостатък на българските институции в частност на правителството, които през 2012 г. публикуват Оперативен план за изпълнение на ангажиментите към инициативата „Партньорство за открито управление". Документът е приет без да е проведено широко обсъждане с гражданските организации и общността, каквито са критиките в доклада „Състояние на достъпа до информация през 2015 г." на Програма за

достъп до информация (ПДИ). Този доклад е от особено значение за оценката на цялостното въвеждане в работата на българските институции на международните стандарти за прозрачност и достъп до информация. Представеният през 2016 г. доклад от страна на ПДИ затвърждава част от констатациите от 2015 г., като констатира нов проблем, свързан със съдебната власт, а именно забавения съдебен контрол на отказите за достъп до информация.

В тази посока е и изследването на Украинския институт за публични политики (УИПП) – „Процесът по Партньорството за открито управление в страните от Източното партньорство и Русия – къде сме сега и накъде отиваме?" („The OGP Process in EaP Countries and Russia: Where Are We Now and Where Do We Go Further?"). Инициативата „Партньорство за открито управление" (Open Government Partnership, OGP) е важна за всяка една от източноевропейските страни поради високите нива на корупция, съпътстваща комунистическите режими и последвалия ги преход. Докладът на УИПП показва ефективността на въведените програми и планове за изпълнение на OGP. Визирани са и някои от предизвикателствата, които стоят пред въвеждането на OGP, особено пред страните от Източна Европа: 1) Липса на политическа воля за въвеждане на правилните механизми, 2) Слаби механизми за комуникация, 3) Липса на умения и мотивация от страна на гражданите да използват механизмите за открито управление. И трите проблема са съотносими към българската съдебна система.

Съдебната власт има нужда от ясна и приложима стратегия за прозрачност и отчетност. В „Комуникационната стратегия 2014-2020" на ВСС *„Процесът на възстановяване на доверието на обществото е свързан с промяна на комуникационния модел на органите на съдебната власт."* Висшият съдебен съвет на Република България има подробни документи, касаещи комуникационната политика, включително План за действие за изпълнение на тази политика. В тях са визирани като цели изграждането на единен портал за електронно правосъдие, подобряване на интернет страницата на ВСС, създаване на Фейсбук страница и други канали, обучения на администрацията на ВСС. Що се касае до участието на граждани и граждански организации в процесите по управление на системата, изброени са следните основни дейности: „ВСС подлага на предварително обсъждане в Гражданския съвет от професионални и неправителствени организации всички стратегически документи, свързани с комуникационната си политика."[6]

В доклада на Инициативата за прозрачност и отчетност „Увеличаване на влиянието на гражданското общество" (Improving the Measurements of the Civic Space) са представени конкретни начини за измерване на гражданското пространство и влияние, включително и за сравнение между различните страни. В тази насока приложим е и докладът на Глобалното партньорство за социална отчетност: „Социална отчетност: Какво показват доказателствата?"(Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?).

На последно място, що се касае до политическата и административна отчетност и по-конкретно прозрачността и гражданското участие в изготвянето, изпълнението и отчитането на бюджета на съдебната власт, полезен източник е методологията на „Партньорство за открито бюджетиране" (Open Budget Partnership) за формирането на Изследванеа за открито бюджетиране (Open Budget Index). Методологията на „Партньорство за открито бюджетиране" обаче има недостатъка да отразява най-вече формалното приемане и публикуване на бюджетните документи, без да отчита по-задълбочено гражданското участие в процеса на бюджетиране.

[6] Виж План за действие за изпълнение на комуникационната политика на ВСС 2014 – 2018: www.vss.justice.bg/root/f/upload/12/action-kpolicy-2016.doc

Въпросник

I. Бюджет на съдебната власт – прозрачност и отчетност при формирането, изразходването и отчитането на разходите

Съгласно Конституцията на Република България съдебната власт има самостоятелен бюджет. На практика, обаче, тази самостоятелност се свежда до споделена отговорност между трите клона на властта при изготвянето на бюджета. Бюджетът на съдебната власт е специфичен акт, в чието изготвяне участва както органът по администриране на съдебната власт (Висшия съдебен съвет), така и законодателната власт в лицето на Народното събрание и изпълнителната власт посредством Министерството на правосъдието, Министерството на финансите и Министерския съвет.

Проектът за бюджет се разписва от администрацията на ВСС в няколко варианта през юли месец на настоящата година за предстоящата и се предоставя на министъра на правосъдието, който по закон следва да го предложи за разглеждане на заседание на пленума на Висшия съдебен съвет. След като ВСС гласува проектобюджета, той се изпраща до 1-ви септември в Министерството на финансите. От своя страна Министерството на финансите внася в Министерски съвет проектобюджета на съдебната власт, заедно със свое становище, което се гласува от МС и се внася за обсъждане и гласуване в Народното събрание. Много често становището на Министерски съвет е вариантът за бюджет, който Народното събрание приема.

Формиране на бюджета	
1. Доколко е разбираема информацията, предоставена от ВСС при изготвяне на бюджета на съдебната власт?	
а) Неразбираема е	☐
б) Трудно разбираема е, защото представлява само обобщени статистически данни, които не дават детайлна информация за бюджета по разходни пера и по отделни звена от съдебната власт	☐
в) Разбираема е, като представените данни и информация позволяват да се правят изчисления и анализ на бюджета по отделните разходни пера и звена	☐
г) Разбираема е, като представените данни и информация са достатъчно ясни и подробни без допълнителни изчисления и анализ.	☐
2. Има ли процедура за участие на граждани, граждански и професионални организации в обсъждането на проектобюджета преди да бъде гласуван във ВСС и изпратен на министъра на финансите, т.е. преди 1-ви септември?	
а) Не, липсва каквато и да била информация по изработване на бюджета	☐
б) Не, липсва каквато и да била информация по изработване на бюджета, публикува се само финален вариант	☐
в) Не, не съществува конкретна процедура, но при интерес може да бъде получена информация за формирането на бюджета от страна на ВСС	☐
г) Да, съществува процедура, която позволява участие на заинтересовани лица при изработване на бюджета от страна на ВСС	☐
3. Висшият съдебен съвет отчита ли становищата на гражданите и гражданските организации при формирането на проектобюджета?	
а) Не, без да дава мотиви	☐
б) Не, като мотивира отговорите си	☐
в) Да, но без да дава мотиви	☐
г) Да, като мотивира отговорите си	☐

4. Министерският съвет взима ли предвид становищата на гражданите и гражданските организации при формирането на своето Становище по бюджета на съдебната власт?

а) Не, без да дава мотиви ☐
б) Не, като мотивира отговорите си ☐
в) Да, но без да дава мотиви ☐
г) Да, като мотивира отговорите си ☐

Изразходване на бюджета

5. Съществува ли периодична отчетност за изпълнението на бюджета на съдебната власт в рамките на бюджетната и календарна година, например на тримесечие или полугодие?

а) Не, публикува се годишна информация само след края на бюджетната година ☐
б) Да, публикува се периодична информация за полугодието ☐
в) Да, публикува се периодична информация за всяко тримесечие ☐
г) Да, публикува се месечна информация ☐

6. Колко детайлна е публикуваната информация за изразходване на бюджета?

а) Публикуваната информация за разходите е обща, без разбивки по разходни пера и структури. ☐
б) Отчетът по отделни разходни пера и структури е избирателен или не е изчерпателен ☐
в) Отчетът по основните разходни пера е детайлен, но не се публикуват разбивки на разходите по структури ☐
г) Да, публикуваната информацията е във формат, който е достатъчно детайлен по пера и структури ☐

7. Доколко е изчерпателен отчетът за изпълнение на бюджета от съдържателна страна – съпроводен ли е от таблици, които позволяват обработка на данните?

а) Не ☐
б) Публикуват се данни, които трудно подлежат на анализ и обработка ☐
в) Публикуват се данни, които позволяват частичен анализ и обработка ☐
г) Публикуват се данни, годни за анализ и обработка ☐

8. Отчетът за изпълнението на бюджета съпроводен ли е от обяснителен доклад?

а) Не ☐
б) Да, но докладът формално обяснява изпълнението ☐
в) Да, обяснителният доклад прави отчета отчасти разбираем ☐
г) Да, обяснителният доклад дава яснота по изпълнението на бюджета ☐

9. Бюджетът на съдебната власт позволява ли да се направи преценка „колко струва" всеки отделен съд, структура на прокуратурата и следствен отдел?

а) Не, липсва информация ☐
б) Да, но е налична информация в обобщен вариант, която не позволява анализ ☐
в) Да, наличната информация е детайлна и позволява обработка и анализ ☐
г) Да, предоставената информация е разбираема без допълнително обработване и анализ ☐

Контрол по изразходването на бюджета

10. Извършва ли се одитен доклад от контролен орган върху дейността на ВСС и публикуват ли се по достъпен ред резултатите?

а) Не ☐
б) Да, но одитът се провежда непериодично, което позволява дълги периоди на безконтролност ☐
в) Да, одитът се провежда периодично, но не достатъчно често и без да бъде всеобхватен ☐

г) Да, одитът е редовен във времето и ясен по обхват ☐

11. Съществува ли механизъм за търсене на отговорност от управленските действия на ВСС при изразходване бюджета на съдебната власт?

а) Не ☐

б) Да, но процедурата е неясна и това води до фактическото ѝ неупражняване ☐

в) Да, процедурата е трудна за упражняване, но съществува механизъм за реалното ѝ приложение ☐

г) Да, процедурата е ясна и лесна за упражняване ☐

II. Проекти на нормативни актове и решения, предлагани и приемани от Висшия съдебен съвет

Като орган, натоварен с конституционни правомощия по администриране на процесите в съдебната власт, Висшият съдебен съвет има компетентността да приема подзаконови нормативни актове и решения. Такъв тип подзаконови актове са правилниците за дейността на върховните съдилища, правилниците за водене на съдебните регистри, ползвани от гражданите и др. Съществени са решенията за приемане на годишните доклади за дейността на съдилищата и дейността на прокуратурата.

12. Съществува ли уреден механизъм за взаимодействие между гражданите, НПО и професионалните магистратски организации с ВСС и неговата администрация при изготвяне на проекти на подзаконови нормативни актове (например граждански съвет)?

а) Не ☐

б) Да, но съществуващият механизъм е фиктивен и не дава възможност за взаимодействие в полза на прозрачността и отчетността при управлението на съдебната власт ☐

в) Да, съществуващият механизъм дава частична възможност за взаимодействие в полза на прозрачността и отчетността при управлението на съдебната власт ☐

г) Да, съществуващият механизъм дава възможност за взаимодействие, като заинтересованите страни биват въвлечени, а гражданските и експертните становища се обобщават и коментират от страна на ВСС ☐

13. ВСС задължен ли е да отчита работата си пред гражданите, НПО и професионалните магистратски организации?

а) По никакъв начин ☐

б) Липсва изрична уредба, което дава възможност за избирателен подход ☐

в) При поискване от страна на заинтересованите страни ☐

г) По изрично уредена процедура, която обезпечава възможност за задаване на въпроси и получаване на отговори ☐

14. Съществува ли достъпна онлайн платформа, по подобие на тази на Министерски съвет (МС) и Народното събрание (НС), от която да е видно за гражданите и организациите какво политики планира да изпълнява ВСС през годината и какви актове планира да приеме?

а) Не ☐

б) Да, но информацията е трудна за намиране и ограничена по обем и съдържание ☐

в) Да, информацията е лесна за намиране, но ограничена по обем и съдържание ☐

г) Да, информацията е лесно достъпна и изчерпателна по обем и съдържание ☐

15. Провеждат ли се открити обществени консултации по проектите на нормативни актове и ключови решения от страна на ВСС?

а) Не ☐

б) Да, но без мотиви за приетите и отхвърлени предложения ☐

в) Да, с частично и избирателно представени мотиви за приетите и отхвърлени предложения ☐

г) Да, с ясно и изчерпателно представени мотиви за приетите и отхвърлени предложения ☐

16. Представя ли ВСС пред граждани и НПО управленска програма в началото на мандата си, която да задава приоритети за мандата?

а) Не, дейността на ВСС не се ръководи от конкретна програма ☐

б) Да, но програмата не изяснява приоритетите ☐

в) Да, програмата е частично приоритетно ориентирана ☐

г) Да, програмата е изцяло подчинена на конкретно разписани приоритети ☐

17. Имат ли възможност граждани и граждански организации да участват на заседанията на ВСС?

а) Не ☐

б) Да, но при преценка и разрешение от страна на ВСС в неясен или относително дълъг срок (над 3 работни дни) ☐

в) Да, при преценка от страна на ВСС и разрешение в регламентиран и кратък срок (до 2 работни дни), който благоприятства участие ☐

г) Да, режимът е само уведомителен и това благоприятства достъпа и участието във всеки един момент до заседанията на ВСС ☐

18. Имат ли възможност граждани и граждански организации да участват на заседанията на комисиите на ВСС?

а) Не ☐

б) Да, но при преценка и разрешение от страна на ВСС в неясен или относително дълъг срок (над 3 работни дни) ☐

в) Да, при преценка от страна на ВСС и разрешение в регламентиран и кратък срок (до 2 работни дни), който благоприятства участие ☐

г) Да, режимът е само уведомителен и това благоприятства достъпа и участието във всеки един момент до заседанията на ВСС ☐

III. Ключови решения при назначаване, атестиране, повишаване и наказване на магистратите. Избор на членове на ВСС от професионалната квота.

Хората определят облика и поведението на институциите. Произвежданите решения и актове от ВСС и ИВСС по адрес на кариерното развитие на съдиите, прокурорите и следователите задават мярката за поведение, която се утвърждава у всеки един магистрат.

19. Процедурата по назначаване на магистратите гарантира ли публичното конкурсно начало?

а) Не ☐

б) Да, но съществува и паралелен ред за назначенията – по предложения на ръководители в съдебната система без публичен конкурс ☐

в) Да, но въпреки това конкурсното начало може да бъде заобиколено чрез привилегии, които улесняват достъпа като: командироване, преместване или първоначална работа в администрацията на съдебната власт ☐

г) Да, публичното конкурсно начало е единственият ред за придобиване статут на магистрат ☐

20. Достъпът до магистратската професия на окръжни и по-високи нива от съдебната йерархия позволява ли вход в системата на юристи с дългогодишен опит, различни от действащите магистрати?

а) Не, като това затваря системата ☐

б) Да, но приложението не е гарантирано със законови механизми ☐

в) Да, приложението е разписано в закона, но липсва конкретен процент, запазен за т. нар. „външни конкурси" (първоначално назначаване) и механизъм за упражняването му, като това позволява злоупотреба ☐

г) Да, приложението е разписано в закона и съществува конкретен процент, запазен за т.нар. „външни конкурси" (първоначално назначаване) и механизъм за упражняването му, като законът се прилага на практика ☐

21. Процедурата по повишаване гарантира ли спазване на конкурсното начало?

а) Не ☐

б) Да, но въпреки това конкурсното начало може да бъде заобиколено чрез привилегии като: командироване, преместване или първоначална работа в администрацията на съдебната власт ☐

в) Да, конкурсното начало е единственият ред за повишаване на магистратите, но въпреки това допуска възможността за неправомерно влияние на външни за оценяването фактори ☐

г) Да, конкурсното начало е единственият ред за повишаване на магистратите като изолира възможността за неправомерно влияние на външни за оценяването фактори ☐

22. Атестирането на магистратите обвързано ли е с периодичен срок, така че да отчита потенциалната промяна в професионалните и нравствените им качества?

а) Не ☐

б) Да, но се извършва избирателно ☐

в) Да, като след изтичането на определен срок атестирането се преустановява и това създава риск от неотчитане на слабости в професионалните и нравствените качества на магистратите ☐

г) Да, като срокът гарантира проверка на професионалните и нравствените качества на магистратите независимо от йерархичното им положение ☐

23. Атестирането на магистратите обвързано ли е с принципа на пропорционалност на оценката между бързина на работата и качество на изготвените актове?

а) Не ☐

б) Да, но преимуществено се разглежда бързината на изготвяне на актовете за сметка на качеството ☐

в) Да, но преимуществено се разглежда качеството на изготвяния акт за сметка на бързината ☐

г) Да като оценката пропорционално обвързва бързината и качеството на изготвяните актове ☐

24. Съществува ли механизъм, който да проверява наличието или липсата на конфликт на интереси при изпълнение на правомощията на магистратите?

а) Не, ☐

б) Да, но въпреки наличието му той не предотвратява зависимостите в съдебната власт ☐

в) Да, като наличието му частично предотвратява зависимостите в съдебната власт ☐

г) Да, като наличието му до голяма степен предотвратява зависимостите в съдебната ☐

власт

25. Гарантиран ли е прозрачен и публичен процес по налагане на дисциплинарни наказания на магистрати?

а) Производството се провежда при липса на информация за обществото и за дисциплинарно наказвания ☐

б) Производството се провежда при публична и състезателна процедура, но решението може да не е обвързано с мотиви и да не подлежи на обжалване пред съд ☐

в) Производството се провежда при публична и състезателна процедура, решението е обвързано с мотиви, но не подлежи на обжалване пред съд ☐

г) Производството се провежда при публична и състезателна процедурата, а решението се мотивира и подлежи на обжалване пред съд ☐

26. Съществува ли законов механизъм, който да гарантира съответствие между законоустановени критерии към кандидатите и реалното им покриване от номинираните лица за членове на ВСС от квотата на съдиите, прокурорите и следователите?

а) Не ☐

б) Да, но критериите са прекалено абстрактни и трудно установими ☐

в) Да, критериите са сравнително абстрактни, но все пак позволяват проверка качествата на номинираните лица ☐

г) Да, критериите са измерими и установими и позволяват пълна проверка на качествата на номинираните лица ☐

27. Съществува ли законов механизъм, по който гражданите и НПО да задават въпроси към кандидатите за членове на ВСС от квотата на съдиите, прокурорите и следователите?

а) Не ☐

б) Да, но въпросите се задават опосредствано и отговорите не са задължителни ☐

в) Да, но въпросите се задават опосредствано и отговорите са задължителни ☐

г) Да, въпросите се задават пряко и отговорите са задължителни ☐

28. Системата за гласуване от страна на магистратите при избор на членове на ВСС предполага ли независима експертна проверка, която да доказва защита тайната на вота и възможност магистратът да провери правилно ли е отчетен гласът му?

а) Не ☐

б) Да, но проверката е формална, тъй като се прави само от страна на ВСС ☐

в) Да, проверката е възможна, но не съществува специален механизъм, по който да бъде извършена ☐

г) Да, системата за гласуване е отворена за независима проверка съгласно ясна процедура за упражняване ☐

29. Съществува ли механизъм, който да отчита подадените сигнали на гражданите срещу конкретни действия и бездействие на съдиите, прокурорите и следователите по конкретен казус, така че те да разбират какви мерки са предприети относно действията на конкретния магистрат?

а) Не ☐

б) Да, отговорите почиват на законоустаноустановено съдържание, но въпреки това са формални ☐

в) Да, отговорите почиват на законоустаноустановено съдържание, но въпреки това позволяват неизчерпателност на отговора ☐

г) Да, отговорите почиват на законоустановено съдържание, като отчитат и резултатите от конкретна проверка по конкретния казус ☐

30. Съществува ли ясен механизъм за излъчване на членовете на комисиите, които атестират и повишават магистратите?

а) Не ☐

б) Да, съществува законова рамка, но тя се прилага формално ☐

в) Да, съществува законова рамка, а приложението ѝ дава гаранции за следване на ясен механизъм при определяне на комисиите ☐

г) Да, съществува законова рамка, а приложението ѝ е обезпечено от ВСС като самото определяне на комисиите се осъществява публично в присъствието на магистрати, граждани и експерти ☐

31. Като елемент на прозрачното управление на съдилищата бе дадена възможност съдиите, чрез общото събрание на всеки съд, да изразяват пред ВСС становища по редица въпроси от управлението на съда. ВСС отчита ли становищата на общите събрания (ОС) на съдилищата при произвеждането на избори за председател на съответния съд?

а) Не ☐

б) Да, но няма ясно разписани критерии и мотиви, от които да се ръководи ВСС при приемането или отхвърлянето на становището на ОС на съдиите ☐

в) Да, има ясно разписани критерии и мотиви, но приемането или отхвърлянето на становището на ОС на съдиите не е обвързано с тях ☐

г) Да, има ясно разписани критерии и мотиви, като приемането или отхвърлянето на становището на ОС на съдиите е обвързано с тях ☐

32. Съществува ли публичен достъп до декларациите за имущественото състояние на българските магистрати?

а) Не ☐

б) Да, но информацията е непълна и не се актуализира редовно ☐

в) Да, но информацията или не се актуализира редовно, или не е пълна ☐

г) Да, информацията е пълна и се актуализира редовно ☐

IV. Ключови решения при администриране на услугите за гражданите

Добрата обезпеченост на съдебната власт е условие за нормалното ѝ функциониране. Като насрещно задължение за полученото финансиране съдебната власт чрез съдилищата, структурите на прокуратурата и следствието е длъжна да предостави достъпно и бързо административно обслужване, съпровождащо основните услуги по решаване на правни спорове и търсене на отговорност от виновните лица.

33. Съдилищата публикуват ли годишни доклади за дейността си, които да дават информация на обществеността за ключови съдебни дела?

а) Не ☐

б) Да, но съдържанието им не дава отговор на обществото за ключови съдебни дела ☐

в) Да, но съдържанието им частично дава отговор на обществото за ключови съдебни дела ☐

г) Да, като съдържанието им дава отговор на обществото за ключови съдебни дела ☐

34. Структурите на прокуратурата публикуват ли годишни доклади за дейността си, които да дават информация на обществеността за работата на прокуратурата по ключови обвинения?

а) Не ☐

б) Да, но съдържанието им не дава отговор на обществото за ключови повдигнати обвинения ☐

в) Да, но съдържанието им частично дава отговор на обществото за ключови повдигнати обвинения ☐

г) Да, като съдържанието им дава отговор на обществото за ключови повдигнати обвинения ☐

35. На сайтовете на ВСС, съдилищата и/или структурите на прокуратурата публикувана ли е информация, която позволява да се направи преценка колко би струвало започването на дело според вида му, за да могат гражданите и бизнеса да прогнозират предприемането на едно такова действие?

а) Не, липсва каквато и да е информация ☐

б) Съществува информация, но тя е неразбираема или трудно откриваема ☐

в) Информацията е налична и лесно достъпна, но трудно се разбира ☐

г) Информацията е достъпна и предоставена по разбираем начин ☐

36. На сайтовете на съдилищата и структурите на прокуратурата има ли информация, която да описва процедурата за образуване на едно дело и развитието му по всички инстанции, например „Как се води досъдебно производство" или „Как се води съдебно дело", „Към кого да се обърна" и т.н.?

а) Не, липсва каквато и да е информация ☐

б) Съществува информация, но тя е неразбираема или трудно откриваема ☐

в) Информацията е налична и лесно достъпна, но трудно се разбира ☐

г) Информацията е достъпна и предоставена по разбираем начин ☐

37. Достъпна и достатъчна ли е информацията за страните по едно дело как е извършено разпределението на делото, на кой ден и в колко часа?

а) Не, липсва каквато и да е информация ☐

б) Съществува информация, но тя е неразбираема или трудно откриваема ☐

в) Информацията е приложена по делото, но трудно се разбира ☐

5.4. Информацията е достъпна по делото и предоставена по разбираем начин ☐

38. Имат ли възможност страните онлайн да проверят къде се намира делото им в реално време и какви действия се извършват по него (например – за обработка в регистратура, при вещо лице, пътува от една инстанция към друга и т.н.)?

а) Не ☐

б) Съществува информация, но тя е формална, неразбираема и се обновява ненавременно ☐

в) Има такава информация, като се обновява сравнително своевременно, но е частично разбираема ☐

г) Информацията е детайлна, предоставена по разбираем начин и се обновява своевременно ☐

39. ВСС провежда ли публичен диалог с председателите на съдилищата и ръководителите на прокуратури при участието на граждани и НПО за проблемите при управлението на структурите?

а) Не ☐

б) Да, но не отчита становищата им и не се аргументира защо ☐

в) Да, но не отчита становищата им, като се аргументира за това ☐

г) Да, като отчита становищата им при управленската си политика ☐

V. Ключови проекти на нормативни актове и решения на изпълнителната и законодателната власт, уреждащи статута и функционирането на съдебната власт. Избор на членове на ВСС и Инспектората на ВСС от Народното събрание.

Макар и функционално разделени по закон, законодателната, изпълнителната и съдебната власт са в постоянна взаимовръзка. Чрез правомощието си да изработва и приема законите законодателната власт реално задава правилата, по които функционира съдебната власт. В редица случаи в българската действителност това се извършва в противоречие с добрите практики и препоръки, което налага засилена съпротива на магистратската и в частност съдийската общност.

В българския конституционен модел половината от изборния състав на ВСС се излъчва от Народното събрание. НС избира и целия състав на органа, осъществяващ проверка за работата на магистратите – Инспектората към ВСС (ИВСС). Това е силна възможност за контрол и доминация на два от клоновете на властта над съдебната власт. За да се констатира и предотврати този проблем е наложително процесите по номиниране и избор на лицата от състава на ВСС и ИВСС да се извършва при максимално ясна като правила и процеси процедура.

40. Съществува ли законово уреден механизъм за обществени консултации при изработването и приемането на нормативни актове от страна на МС и НС?	
а) Не	☐
б) Да, но процедурата изисква прекомерни усилия от страна на заинтересованите граждани и организации	☐
в) Да, процедурата е достъпна и с умерени усилия могат да бъдат изразени становища по редица въпроси	☐
г) Да, процедурата е улеснена и благоприятства изразяването на становища	☐
41. Съществува ли механизъм, който да отчита становищата на заинтересовани граждани и организации по изработвани и приемани нормативни актове в областта на съдебната власт от МП и НС?	
а) Не	☐
б) Да, но той не се прилага и липсва законова възможност, която да задължи институциите да го прилагат	☐
в) Да, но механизмът се прилага избирателно или нередовно	☐
г) Да, механизмът се прилага последователно и законосъобразно	☐
42. Доколко е прозрачна процедурата по номиниране на кандидати за членове на ВСС от квотата на Народното събрание?	
а) Процедурата не е прозрачна	☐
б) Процедурата включва елементи на прозрачност, но те се определят субективно за всяка нарочна процедура	☐
в) Процедурата е частично прозрачна като липсва информация как народните представители са стигнали до издигане кандидатурата на конкретно лице и как са определили професионалните и нравствените му качества	☐
г) Процедурата е напълно прозрачна като съществува детайлна информация как народните представители са стигнали до издигане кандидатурата на конкретно лице и как са определили професионалните и нравствените му качества	☐
43. Съществува ли законов механизъм, който да гарантира съответствие между законоустановени критерии към кандидатите и реалното им покриване от номинираните лица за членове на ВСС от парламентарната квота?	
а) Не	☐

б) Да, но критериите са прекалено абстрактни и трудно установими ☐

в) Да, критериите са сравнително абстрактни, но все пак позволяват проверка качествата на номинираните лица ☐

г) Да, критериите са измерими и установими и позволяват пълна проверка на качествата на номинираните лица ☐

44. Съществува ли законов механизъм, по който гражданите и НПО да задават въпроси към кандидатите за членове на ВСС от парламентарната квота като елемент от процедурата?

а) Не ☐

б) Да, но процедурата не задължава Народното събрание да зададе въпросите, а кандидатите не са задължени да предоставят отговори ☐

в) Да, процедурата задължава Народното събрание да зададе въпросите, а кандидатите не са задължени да предоставят отговори ☐

г) Да, процедурата задължава Народното събрание да зададе въпросите, а кандидатите са задължени да предоставят отговори ☐

45. Съществува ли законов механизъм, който да гарантира съответствие между законоустановени критерии към кандидатите и реалното им покриване от номинираните лица за инспектори в Инспектората към ВСС, избирани от НС?

а) Не ☐

б) Да, но критериите са прекалено абстрактни и трудно установими ☐

в) Да, критериите са сравнително абстрактни, но все пак позволяват проверка качествата на номинираните лица ☐

г) Да, критериите са измерими и установими и позволяват пълна проверка на качествата на номинираните лица ☐

46. Съществува ли законов механизъм, по който гражданите и НПО да задават въпроси към кандидатите за инспектори като елемент от процедурата?

а) Не ☐

б) Да, но процедурата не задължава Народното събрание да зададе въпросите, а кандидатите не са задължени да предоставят отговори ☐

в) Да, процедурата задължава Народното събрание да зададе въпросите, а кандидатите не са задължени да предоставят отговори ☐

г) Да, процедурата задължава Народното събрание да зададе въпросите, а кандидатите са задължени да предоставят отговори ☐

47. Съществува ли специализиран съвет към изпълнителната власт, който да подготвя и съгласува с участието на НПО и професионалните магистратски организации проекти на нормативни актове в областта на съдебната власт?

а) Не ☐

б) Да, но членството в него е затруднено поради редица ограничаващи изисквания и само част от ключовите проекти на нормативни актове се съгласуват в него ☐

в) Да, членството в него е отворено, но само някои проекти на ключови нормативни актове се съгласуват в него ☐

г) Да, членството в него е достъпно и всички ключови проекти на нормативни актове на съдебната власт се съгласуват в него ☐

48. Формите на взаимодействие между изпълнителната власт и НПО (включително и професионалните магистратски организации) оценявате като:

а) Формални, като основание за легитимиране на редица лоши практики ☐

б) Произвеждат решения, без това да засяга важните за съдебната власт въпроси ☐

в) Произвеждат решения, които отчасти засягат важните за съдебната власт въпроси ☐

г) Произвеждат решения по важните за съдебната власт въпроси ☐