

Преглед на първата година от мандата на осмия състав на Висшия съдебен съвет

АВТОРИ | Иван Брегов, Екатерина Баксанова

РЕДАКТОРИ | д-р Десислава Николова, Светла Костадинова

февруари 2019

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
1. Предмет и метод на изследването	4
2. Устройство и организация на ВСС	5
2.1 Устройствови несъответствия.....	5
2.2 Избори за ВСС	7
3. Критични моменти в отстояването независимостта на съдебната власт.....	9
3.1 Произнасяне при атаки на магистрати	9
3.2 Изборът на представляващ като потвърждение за политическата доминанта.....	18
3.3 ВСС и Европейската мрежа на съдебните съвети – политиката пред независимостта.....	20
3.4 ВСС атестира ВСС – липсата на оценка предпоставя липсата на отговорност	22
3.5 ВСС взаимодейства с останалите клонове на властта	23
4. Кадрова дейност на ВСС.....	25
4.1 Съдийска колегия	26
4.1.1 Избори за председатели на съдилища.....	27
4.1.2 Съдийската колегия и нейната дисциплинарна дейност.....	29
4.2 Прокурорска колегия.....	30
4.2.1 Избор на административни ръководители	30
4.2.2 Дисциплинарна дейност	33
5. ВСС като партньор в съдебната власт	37
6. ВСС по стратегическия приоритет за системата – реформа на съдебна карта	39
6.1 Съд	39
6.2 Прокуратура	44
Заключение	46

ВЪВЕДЕНИЕ

От падането на комунистическия режим в България през 1989 г. българската държава се опитва да реорганизира общественото си устройство по модела на западните демокрации. Това неизменно включва практическото реализиране на концепцията за разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна. При добре работещ модел като резултат следва властта да възпира на законови основания и конституционно предвидени механизми. Важността на това проявление се изразява в това, че от трите клона на властта съдебната именно има задачата да пази правата на гражданите и да отменя незаконосъобразните и вредни действия на изпълнителната власт и на управляваната от нея администрация под всичките ѝ форми.

В редица държавни функции като здравеопазване и образование например всеки гражданин може да изрази предпочитание и да смени лекаря си или да се обучава в университет по свой избор. Но когато трябва да се лекуват влошени отношения с партньор по договор или да се възвърне чувството на един гражданин за справедливост, то той попада на съдия и прокурор, които не може сам да избира. Държавата е монополист на справедливостта (с редки изключения, когато се стига до арбитраж или медиация). Но съдебната власт е и тази, която пази от произвола на самата държава, отменяйки незаконосъобразните действия на властта – акта от КАТ, да речем, или наредбата за прием в детска градина. И е повече от важно правосъдието да вдъхва доверие, защото в лицето на съдиите и прокурорите виждаме средството за възстановяване на правдата.

Но за да бъде достатъчно способна на това, съдебната власт се нуждае от ненамеса на останалите две политически власти – законодателната и изпълнителната. А ненамесата значи независимост. Характерно за западните общества е именно утвърдената независимост на правосъдието. В българския модел задачата да пази независимостта на правосъдието и да администрира процесите, свързани с кадровото развитие и финансовото управление на съдилищата, прокуратурата и следствието, се пада на изрично определен в Конституцията¹ административен орган – Висшия съдебен съвет (ВСС)².

За какво отговаря Висшият съдебен съвет?

За да сме убедени, че съдиите, прокурорите и следователите са безпристрастни и способни, има значение кой и по какви критерии извършва назначаването, периодичната проверка, повишаването и наказването в съдебната власт. Отговорността за тези четири действия лежи на плещите на ВСС и на неговите колегии. Това е органът, от който зависи какви лица ще гарантират справедливостта в държавата. В България съставът на ВСС се състои от 25 лица, включително 11 души, избирани пряко от съдиите, прокурорите и следователите (магистратска квота) и 11 души, избирани от Народното събрание, тоест от политиците (политическа квота). Трима от членовете на ВСС участват в работата на Съвета по право – председателите на върховните съдилища (ВКС и ВАС) и главният прокурор.

Освен да оценяват редовите магистрати, членовете на ВСС имат още една изключително важна отговорност – избират председателите на съдилищата, вкл. върховните, и ръководителите в прокуратурата, вкл. главния прокурор. А това какви лица застават начело в системата показва какви ценности и качества системата възпитава. За да се създаде увереност в конкретен съд или прокуратура, трябва да се подбират независими професионалисти, готови да удържат натиска на икономически силни и политически влиятелни фигури.

¹ Чл. 129 и сл. от Конституцията на Република България.

² Подробно за организацията на ВСС виж: Калпакчиев, Калин, Наръчник за устройство на съдилищата, София, 2017, Съюз на съдиите в България, стр. 126 и сл.

ВСС е отговорен и за това в какви материални условия работят магистратите, как работи на администрацията в съдебната власт и как се харчат парите на данъкоплатците за правосъдие.

1. ПРЕДМЕТ И МЕТОД НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Настоящият анализ има за цел да изследва дейността на осмия състав на Висшия съдебен съвет при изпълнение на основните му правомощия в първата година от петгодишния му мандат (2017 – 2022 г.). Една от основните цели на изследването е да потърси отговор на въпроса гарант ли е ВСС за независимостта на съдебната власт в България през първата година от работата си.

Защо е необходимо да се оценява работата на Висшия съдебен съвет?

Често пъти в обществото негативните последици от работата на правосъдната система се стоварват върху магистратско съсловие – или на съдиите, или на прокурорите и следователите. Недоволството и общественият гняв обикновено биват адресирани и към конкретен магистрат, не без помощта на медиите. На практика за недобрата работа на съдилищата и прокуратурата основно отговорни³ са лицата от състава на ВСС поради това, че или не са обезпечили добра среда за работа на магистратите, или не са направили най-добрия избор на магистрати, или не са потърсили механизми за проверка и последващо наказване на недобросъвестен магистрат. Чрез анализ на работата на ВСС и граждански натиск общественото недоволство може да доведе до резултатна промяна, влиянията могат да бъдат пресичани, а за добросъвестните магистрати да не съществуват множество пречки да приложат закона под страх за собственото си професионално развитие. Идеално работещи правосъдни системи не съществуват, но елиминирането на редица недостатъци несъмнено подобрява работата им.

Настоящото изследване ползва данни за анализ от протоколите от заседания на Пленума на ВСС, съдийската и прокурорската колегии, както и протоколи от заседанията на отделните комисии на ВСС⁴. Предмет на изследване е и Годишният доклад за дейността на ВСС за 2017 г., доколкото е относим към мандата на настоящия състав. Всички материали са публично достъпни на сайта на Съвета. Подборът на темите е организиран съобразно основните конституционни и законови правомощия на ВСС, като основен фокус е поставен върху ключови събития от мандата на действащия ВСС без претенция за изчерпателност.

Настоящият състав на Висшия съдебен съвет встъпи в правомощията си на 03.10.2017 г. Изследвани са документи и законодателство, публикувани и актуални в периода 03.10.2017 г. – 10.12.2018 г.

³ Проблеми с отделна тежест върху правосъдието се явява и взаимодействието с отделни институции като полицията, данъчната администрация и др.

⁴ Комисии на ВСС: Правни и институционални въпроси, Бюджет и финанси, Управление на собствеността, Професионална квалификация и информационни технологии, Атестиране и конкурси към СК и към ПК, Професионална етика, Дисциплинарна дейност и взаимодействие с ИВСС, Съдебна администрация, Съдебна карта и натовареност и съдебна статистика, Съдебна карта и натовареност на прокурори и следователи.

2. УСТРОЙСТВО И ОРГАНИЗАЦИЯ НА ВСС

Макар и да разполага с основна конституционна задача да отстоява независимостта на съдебната власт, следва да се провери доколко самият ВСС е „чист“ от политическо влияние. Начинът за проверка е да бъде разгледано устройството му и съответно процедурата за избор на членовете му.

2.1 Устройствени несъответствия

От приемането на Конституцията на Република България през 1991 г. основният закон е претърпял пет изменения⁵, като само едно от тях пряко касае ВСС. Последната конституционна промяна от декември 2015 г. имаше основна задача да реформира именно уредбата на ВСС, като измени структурата на Съвета в посока засилване на съдебната независимост и повишаване отчетността на прокуратурата. Идейната концепция бе:

- Карьерните въпроси на съдии да се решават от съдии, а тези на прокурори и следователи – от прокурори и следователи, тоест ВСС да се раздели на съдийска колегия и колегия на прокурорите и следователите. Причината бе простият факт, че прокуратурата е страна в наказателния процес и така пряко получава влияние върху съда, съответно и върху неговата независимост;
- Да се овластят съдиите сами да решават редица организационни въпроси, като в новосъздадената съдийска колегия има минимум равен брой представители на съдиите и на избрани от Народното събрание лица⁶;
- Да се засили възможността за отчетност върху прокуратурата чрез редуциране влиянието на главния прокурор в новосформираната колегия на прокурорите и следователите като Народното събрание има един представител повече от избраните от прокурорите и следователите лица;
- Да се засили отговорността на членовете на ВСС като се премахне тайният вот при гласуване и се въведе процедура по отзоваване на избран член на ВСС;
- Да се въведе пряк вот за избор на членовете на Съвета от съдиите, прокурорите и следователите като се премахнат делегатските събрания, за да бъдат избраните легитимни пред магистратското съсловие;
- Да се организира нормативно прозрачна процедура за избор на представители на политическата квота, излъчвани от Народното събрание, включително и чрез въвеждане на квалифицирано мнозинство от гласувалите народни представители.

Въпреки заявените политически намерения, прогласени в нарочната Актуализирана стратегия за продължаване на реформите в съдебната система⁷, към настоящия момент законовата рамка поставя организацията на ВСС в разрез със стандартите за съдебна независимост⁸. Несъответствията се дължат основно на политически отказ от пълноценни реформи и се изразяват в следното:

⁵ Без да отбелязваме Решение № 7 от 2006 г., с което част от измененията са обявени за противоконституционни.

⁶ Проектът, преминал и международна експертна оценка, предвиждаше: Съдийска колегия от 13 членове – 6-ма избрани пряко от съдиите и 5-ма от НС, плюс двамата председатели на върховните съдилища като членове по право; Прокурорска колегия от 12 членове – 4-ма избрани пряко от прокурорите, 1 член, избран пряко от следователите и 6-ма членове, избрани от НС, плюс Главния прокурор като член по право.

⁷ Виж тук: <http://www.justice.government.bg/107/>

⁸ Виж детайлно изследване на ИПИ за стандартите, констатираните проблеми и предложените решения от страна на Комисията за демокрация чрез право към Съвета на Европа: <http://www.mjs.bg/Files/Standarti-za-nezavisimost%20Ven%20Com%20final.pdf>

- Състав на ВСС, в който значителен брой или повече от половината от членовете му - 14 от 25 лица, се определят от Парламента или от самия ВСС (единадесет от Народното събрание, плюс председателите на ВКС и ВАС и главният прокурор) дава възможност за политическо влияние над съдебната власт. В българския контекст е без голямо значение квотното съотношение, тъй като от НС се избират не външни на системата юристи, а неясно как селектирани съдии и прокурори. Така освен че ВСС е лишен от външна квота, съдиите и прокурорите са допълнително „инфектирани“ с партийна зараза;
- Липсва ясна и изчерпателно уредена процедура за отзоваване на избран член на Съвета. Съществува практическата възможност представители на политическата квота да извършат отстраняването на член на ВСС, избран пряко от съдиите, прокурорите и следователите. Така на практика магистратският съвет хем няма мнозинство от членовете си, избирани пряко от магистратите, хем тези представители могат да бъдат елиминирани от политическото мнозинство;
- Липсва справедливо представителство на всички нива на съдилищата и прокуратурата – така различните нива в системата (от районно ниво до върховна инстанция) реално остават непредставени, а това води до отказ за решаване на проблемите на най-ниско ниво;
- Крайно изолирана е именно защитата на най-същественото – съдийската независимост. По никакъв начин не е изпълнен и минималният стандарт не по-малко от половината от членовете на съдебния съвет да бъдат съдии, избирани пряко от съдиите от всички нива на съдебната власт. Настоящата организация на ВСС, въпреки промените в Конституцията от 2015 г. и ЗСВ от 2016 г., не отговаря на тази препоръка. Така съдиите, избирани от съдии, са нетно малцинство в съвета: те имат само шест гласа от 25. Другите гласове принадлежат на: прокурорите, членовете на ВСС от парламентарната квота и тримата членове по право – председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор. Също така в съдийската колегия съдиите, избрани пряко от съдии, представляват по-малко от половината от всички членове: от 14 членове на съдийската колегия само 6 се избират пряко от съдиите (председателите на ВКС и ВАС, макар и съдии, не са избрани от съдиите, а са назначения на самия ВСС).

По време на процедурата за избор на членове на ВСС, излъчени пряко от съдиите, прокурорите и следователите ИПИ представи въпроси към кандидатите именно във връзка с проблемите в устройството на ВСС. На зададения към кандидатите въпрос дали биха съдействали за възобновяване на обществения дебат за дефицитите в устройството на Съвета и отстраняването им, по време на кампанията се получиха утвърдителни отговори от голяма част от кандидатите.

Последният доклад на Венецианската комисия изчерпателно изброи многогодишните конституционни недостатъци именно когато осмият състав на ВСС започна мандата си, като това беше удобен момент за публично поставяне на въпроса и адресирането им именно към изпълнителната и законодателната власт.

Членовете на ВСС, нито от политическата квота, нито от професионалната, не повдигнаха въпроса, което показва, че за първата година от мандата си вече са забравили за този си публично оповестен ангажимент.

В заключение, съгласно сегашната нормативна рамка политическата немагистратска квота в състава на ВСС е доминираща. В съдийската колегия съществува риск да попаднат и прокурори през квотата на парламента. Прокуратурата неправомерно влияе на избора на председателите на върховните съдилища, като Председателите на ВАС и ВКС могат да бъдат избрани дори без

гласовете на съдиите, избирани пряко от съдиите. Макар и прогласена, независимостта на съдебната власт не е обезпечена с достатъчно механизми за защита. Разпоредбите на Конституцията не успяват да определят механизмите, чрез които това да бъде постигнато. Тоест има прогласена съдебна независимост, но още в зародиш ВСС остава един доминиран от политически представители орган, който и при най-добри намерения е предпоставено политизиран. Въпреки конституционните промени можем да установим, че голямата цел за деполитизация на съдебния съвет не е постигната. На практика се получава така че един доминиран от политическата власт орган е натоварен с непосилната в този случай отговорност да брани независимостта на съдебната власт.

2.2 Избори за ВСС

За отбелязване е, че начинът на конституиране на Съвета бе първият след промените в Конституцията на Република България, Глава 6 „Съдебна власт“ и последвалите от това изменения на Закона за съдебната власт от 2015 г. и 2016 г. Още в първото прилагане на най-съществените нововъведения се проявиха редица предварително заложи от политическите партии проблеми⁹.

При изборите на политическата квота във ВСС от страна на Народното събрание

Въпреки доразвиване на процедурните правила за номинация на членове от политическите партии се запази най-порочният момент – липсата на ясна информация по какви критерии и защо определена партия номинира конкретно лице. Липсата на публична процедура по номиниране има своето основание от пролетта на 2016 г. Тогава при изменението на Закона за съдебната власт (ЗСВ) мнозинството в НС се постара да отпадне елемент от текста на чл. 28, който задължаваше предложенията за членове на ВСС от квотата на НС да съдържат: *„информация за процеса на определяне на кандидатите, включително за проведени консултации и изразени становища от професионални, академични и други организации“*. Уредбата води дотам, че пред магистратите и обществото няма зададени критерии кои отличителни черти на юристите са гаранция за високия им професионализъм и здравия им морал, така че да бъдат достойни членове на ВСС. А оттук насетне всички могат да бъдат назовани достойни, защото няма съдържателна (правно и етично) скала за оценяване на кандидатите.

В допълнение, разписаната правна възможност представители на академичната общност и на гражданските организации да отправят въпроси към кандидатите е поставена в зависимост от председателстващия изслушването. В последната процедура председателят на Комисията по правни въпроси Данаил Кирилов преднамерено осуети желанието на част от кандидатите да отговорят публично. По този начин процесът се лиши от конкурентна среда и основание за публична дискусия. Така пътят за задкулисно договаряне остава отворен при всеки избор за ВСС¹⁰ и без бъдещи законови промени тази практика ще се възпроизвежда със съответния негативен резултат.

Доминиращите политически партии и парламентарните им представители не желаят да признаят, че голямата по численост политическа квота във ВСС е проводник на политическо влияние в ущърб на независимостта на съдебната власт. Квотата на НС следва да съставлява юристи, различни от действащи съдии, прокурори и следователи, като например адвокати, представители на академичната общност и независими експерти, юристи с изявена гражданска

⁹ Детайлно описание виж в доклада „Алтернативни перспективи за реформи в правосъдната система в България“, наличен на: <https://ime.bg/bg/articles/alternativni-perspektivi-za-reformi-v-pravosydnata-sistema-v-bylgariya/>

¹⁰ Виж Стенограма № 60 от заседание на Комисия по правни въпроси на НС от 24.03.2016 г. Предложител на „затъмняването“ на процедурата е Димитър Лазаров от ГЕРБ.

позиция. В България този подход е погрешно разбран, законово недоразвит и практически лошо използван и не постига друга главната цел – преодоляването на самозатварянето на системата. Причината е, че за представители на НС в голямото си множество са избирани съдии, прокурори и следователи, близки до партийните кръгове. Така доминираният от политическата квота ВСС структурно предпоставя засилено политическо влияние в самата съдебна власт, което води до директно противопоставяне на основната му функция като пазител на съдебната независимост.

Избори за членове на ВСС от магистратската квота

Първият по рода си пряк вот от страна на магистратите, след елиминацията на делегатските събрания, се проведе през пролетта на 2017 г. на общо събрание на съдиите и на общо събрание на прокурорите и следователите.

При организацията на изборите възникнаха няколко основни въпроса, на които настоящият състав на ВСС беше длъжен да потърси решение след като започне мандата си, за да се легитимира пред самото съсловие. До момента без решение остават следните въпроси:

- ➔ дали електронната система за избор гарантира тайната на вота и достоверността на направения избор. И от настоящия, и от предишния състав на ВСС не са представени убедителни доказателства¹¹.
- ➔ несъвършенствата с процедурата за обжалването на резултатите от избора. Съмненията за манипулация се нуждаеха от проверка по реда на съдебното обжалване. Тази задача бе осъществена от единия от кандидатите съдията от Софийския районен съд Методи Лалов. След съдебния контрол се откриха редица недостатъци, които следва да намерят нормативно решение най-късно преди следващите избори за ВСС през 2022 г.

- ➔ Уредбата в Закона за съдебната власт не осигурява реална защита на обжалващите. В ЗСВ не е посочен процесуалният закон, по който се разглежда делото. Така редът за протичане на производството се усложнява допълнително, като следва да се преодоляват противоречията между АПК и ГПК.
- ➔ В ЗСВ не е разписана процедурата на обжалване на избора относно: доказателствената тежест, доказателствените способности, сроковете, разноските по делото. Това дава възможност на смесения съдебен състав да установява сам процедурата. Предвид факта, че и актовете му са необжалваеми, това допълнително затруднява защитата на засегнатите лица.
- ➔ Делото се разглежда от съдии, които са гласували, т.е. са формирали мнение за кандидатите и са предубедени по отношение на изхода на делото в една или друга посока.

Ако магистратите изберат членове в Съвета, които последователно работят в интерес на съдебната система, ще изградят силни ядра в колегиите на ВСС, с което биха могли да противодействат на политическата квота и зависимости. Но за целта е необходимо процедурата да бъде доразвита и усъвършенствана.

Разбира се, не може да се разчита изцяло процедуралисткия подход да реши всички възможни проблеми. Каквато и процедура за избор на членове на ВСС да се установи законово в българските условия, винаги ще се намери механизъм за изкористяването ѝ.

¹¹ Виж детайлни становища по темата на страницата на Съюза на съдиите в България.

Подлежи на преосмисляне и самата концепция за правомощията на ВСС, включително и възможността – съветът да бъде само кадрови орган от действащи съдии и малка външна квота юристи. За да се случи това, обаче, ВСС трябва най-напред да бъде разтоварен от неприсъщите си функции в момента.

3. КРИТИЧНИ МОМЕНТИ В ОТСТОЯВАНЕТО НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

3.1 Произнасяне при атаки на магистрати

Чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България обявява съдебната власт за независима, а органът, призван да „представлява съдебната власт“ и да „осигурява и отстоява независимостта ѝ“ без да се намесва в работата ѝ по същество, е именно ВСС¹². Важни относими стандарти по отношение независимостта на съда и правото му да участва в публичния дебат, когато основни принципи на върховенство на правото са накърнени, са:

- Становищата на Консултативния съвет на европейските съдии (КЕС) и особено Становище № 7 и № 18;
- Препоръка Rec (2010) 12 на Комитета на министрите до държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности;
- Европейска харта за статута на съдиите, Съвет на Европа;
- Магна харта на съдиите, КЕС;
- Основни принципи на ООН за независимостта на съдебната власт;
- Всеобща харта на съдиите, приета от Международната асоциация на съдиите;
- Практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

Макар отстояването на независимостта на съдебната власт традиционно да е представлявало предизвикателство пред Съвета, през изминалата година това се превърна в особено трудна задача, имайки предвид силно агресивната към съда политическа и медийна среда и очевидната злоупотреба със свободата на словото. За това свидетелстват:

- Заключение на ЕК в последния ѝ мониторингов доклад за България по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП)¹³. Докладът отбелязва „съществено влошаване на медийната среда в България през последните години“ и посочва, че медиите се характеризират с „непрозрачна собственост и слабо прилагане на журналистическите стандарти“. Специално внимание ЕК обръща на „целенасочени атаки срещу съдии в някои медии, свързани с непрозрачни интереси“, затрудненията „при намирането на ефективни средства за правна защита“ и ключовата роля на ВСС „в защитата на съдебната власт и отстояването на нейната независимост срещу подобни атаки“;

¹² Виж чл. 16, ал. 1 от ЗСВ.

¹³ [Доклад относно напредъка на България по МСП](#), стр. 2: „В Световния индекс за свободата на пресата от 2018 г., изготвен от организацията „Репортери без граници“, България се нарежда на 111-то място от 180 държави в света, което представлява най-слабият резултат на държава-членка на ЕС, и свидетелства за значителното влошаване на ситуацията през последните години. През 2013 г. страната се е нареждала на 87-мо място.“ Вж. <https://rsf.org/en/ranking>. Вж. също мониторинга на медийния плурализъм от 2016 г.: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/bulgaria/>“ Вж. също стр. 4 от Технически доклад, придружаващ доклада относно напредъка на България по МСП: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm_en

- Наблюденията на европейската съдийска и прокурорска асоциация MEDEL¹⁴, изразени по време на международна конференция „Ролята на съдиите в обществената дискусия за върховенството на правото“¹⁵. Според независимите експерти на MEDEL „особено тревожни“ примери са България и Полша поради „концентрираните атаки на политици от управляващите партии и медии, зависими от правителството“¹⁶.

Какво се случи и какво (не) направи ВСС?

Посочените по-долу конкретни, макар и неизчерпателни примери за откровени атаки срещу съдии, съдилища или съдебната власт чрез средствата за масова информация разкриват тревожна тенденция към игнориране на фактите и правото за сметка на злонамерени и агресивни квалификации и манипулативно представяне на информацията.

На 11-ти януари 2018 г. състав на Бургаския районен съд осъжда¹⁷ две местни медии да заплатят обезщетение за причинени от публикации неимуществени вреди на Петър Низамов – Перата (медиите окачествили лицето в заглавията на новините си като „бияч“, докато наказателното производство срещу него е все още висящо (а впоследствие е оправдан), нарушавайки презумпцията за невиновност). Въпреки че решението подлежи на инстанционен контрол, на 15-ти януари журналисти излизат на протест пред съда и носят плакати, на които е изписано, че въпросният съдия е „Гробарят на свободното слово“, който е „застанал на страната на престъпността“.

Комисията по професионална етика (КПЕ) към Съдийската колегия на ВСС се самосезира още на следващия ден (16-ти януари). Съдийската колегия, след извънредно заседание, приема Декларация¹⁸, осъждаща „публичното заклеяване на постановени от съдии актове“ и „всяко посегателство върху независимостта на съдебната власт и българските магистратите“.

Декларацията е кратка, но навременността ѝ изпраща положителен сигнал сред съдийската общност и показва готовността на новия състав на СК на ВСС да защитава независимостта на съда, когато тя е накърнена. Съюзът на съдиите в България (ССБ) я приветства. Това е един от малкото случаи, в който ВСС проявява проактивност, а не действа реактивно след сигнали, отправени до Съвета.

На 19-ти февруари 2018 г. в интернет сайта „Правен свят“ излиза публикация „Как съдийка, командирована от Лозан Панов от Пещера в София, реши дело в негова полза“. Председателят на Върховния касационен съд (ВКС) е наречен „благодетел“, а делото, гледано от съдия от Софийския районен съд (СРС), „порочно“. Делото е трудово и се отнася за уволнен служител на ВКС.

Първоначална реакция от страна на ВСС липсва. Едва на 27-ми февруари след отворено писмо от 22-ри февруари на ССБ относно публикацията, искане за извършване на проверка от Председателя на ВКС и сериозен дебат, съдийската колегия (СК) на Съвета взема решение да

¹⁴ Относно статута на организацията виж: <https://medelnet.eu/>

¹⁵ Съорганизираната от Съюза на съдиите в България и MEDEL конференция се проведе на 16.11.2018 г.

https://www.judgesbg.org/images/MEDEL_17Nov.pdf

¹⁶ https://www.judgesbg.org/images/MEDEL_17Nov.pdf

¹⁷ Детайли виж тук: http://212.122.172.41:8888/LegalActs/2018/G/01.01-15/01634517_620c1317.htm

¹⁸ <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/18/2018-01-16.pdf>

възложи извършването на проверка по случая на Инспектората на ВСС (ИВСС)¹⁹. Според заключенията в Становището от Инспектората²⁰ разпределението на делото е съобразно правилата за случайно разпределение. През юли 2018 г. атаките срещу съдия Лили Владимировна се възобновяват поради искане за удължаване срока на командироването. Съдии от СРС изразяват подкрепата си към нея и нуждата от решаване на проблема с натовареността чрез декларация²¹. В крайна сметка съдията е откомандирана и се връща в Районен съд - Пещера през септември 2018 г. след решение на СК на ВСС²².

Макар на практика ИВСС да не открива нарушения в конкретния казус, авторитетът на съдията, за чиято работа се публикуват внушения, не бива ефективно защитен. Така конкретни медии, целяйки главно уязвяване на председателя на ВКС, уронват престижа на редови съдия. Вакуумът в това отношение е запълнен не от СК на ВСС, а от колегите на съдията в СРС, които чрез декларацията си свидетелстват за професионализма ѝ, обръщайки едновременно с това внимание на дълбок системен проблем – неравномерната за страната натовареност.

В края на март 2018 г. състав на Софийски градски съд (СГС) отправя преюдициално запитване към Съда на Европейския съюз (СЕС) относно това доколко българското законодателство за гражданската конфискация съответства на правото на ЕС. Запитването е по дело, заведено от КПКОНПИ (КОНПИ към датата на завеждането) срещу Цветан Василев (измежду други 27 физически и юридически лица на територията на три различни държави). На 2-ри април председателят на КПКОНПИ Пламен Георгиев дава интервю в „Правен свят“, в което откровено атакува съдията, отправила запитването и внушава нейната некомпетентност и/или обвързаност (части от искането са определено като „откровена лъжа“, „невярно“, „смушават“, а той е „озадачен“, „силно изумен“). Тези манипулации се разпространяват светкавично и в останалите медии с непрозрачна собственост и слабо прилагане на журналистическите стандарти.

ВСС отново не проявява активност²³ и не реагира на едно от най-скандалните за тази година вмешателства в работата на конкретен съдия. Нещо повече, дори след като е отправен сигнал до СК на Съвета²⁴, колегията не успя да стигне до решение „дали да изрази позиция“²⁵, тъй като само половината от членовете ѝ гласуват „за“. ВСС се оказва неспособен да отговори на тази недопустима намеса в работата на съда и флагрантно нарушение на принципа на разделение на властите.

Политическото влияние е ясно отлчиимо в разпечатката от гласуването. Всички гласували „за“ изразяване на позиция са от квотата на съдиите (с изключение на Лозан Панов, който е по право), а всички „против“ са от квотата на НС (с изключение на Георги Чолаков, който е по право):

¹⁹ Виж Протокол № 8 на СК на ВСС.

²⁰ вх. № ВСС – 2338/27.04.2018 г., прието за сведение от СК на ВСС по Протокол № 15 от 15 май 2018 г.

²¹ <https://news.lex.bg/%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BE%D1%82-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B8%D0%B8-%D1%81%D0%B0/>

²² <http://www.vss.justice.bg/page/view/7734>

²³ Това е отбелязано и в доклада на ЕК, стр. 2, бел. под линия 8.

²⁴ https://www.judgesbg.org/images/pismo_Pr%D0%B5liminary_R_attacks.pdf

²⁵ <http://www.vss.justice.bg/page/view/7161>

Членове на ВСС	За приема за сведение	За изразява позиция	Против
Драгомир Кояджиков	приема за сведение		
Боян Новански	приема за сведение		
Олга Керелска		изразява позиция	
Цветинка Пашкунова		изразява позиция	
Боян Магдалинчев	приема за сведение		
Георги Чолаков	приема за сведение		
Севдалин Мавров		изразява позиция	
Стефан Гроздев	приема за сведение		
Атанаска Дишева		изразява позиция	
Лозан Панов		изразява позиция	
Вероника Имова	приема за сведение		
Боряна Димитрова		изразява позиция	
Гласували: 12	6	6	0

Висш представител на държавен орган си позволява, инструментализирайки определени медии, публично да порицава съдия за това, че действа в рамките на своята компетентност и да „съветва“ останалите съдилища какво следва да правят²⁶. За разлика от институционалното бездействие на СК на ВСС, ръководството на СГС публикува прессъобщение, разясняващо правомощията на съда относно отправянето на преюдициални запитвания и обстоятелствата около направеното от съдия Енчева, като по този начин оборва твърденията на Пламен Георгиев. Това обаче не отменя конституционно и законово закрепеното задължение на ВСС именно той да закриля независимостта на съдебната власт.

На 23-ти април 2018 г. състав на Софийския районен съд уважава граждански иск срещу интернет сайта „ПИК“ и го осъжда да изплати 3000 лв. обезщетение за неимуществени вреди, претърпени от Емил Джасим вследствие на клеветническа информация. Дни по-късно „ПИК“ предприемат агресивна и мащабна атака срещу съдията, докладчик по делото и срещу съдебната власт като цяло. Това се случва докато делото е все още висящо и подлежи на инстанционен контрол. Съдията е наречена „съществото“, олицетворение на „националния nihilизъм и безродничество“. Според публикацията „най-големите негодници са се спотаили“ сред съдиите. Интернет сайтът става трибуна, от която и двама вицепремиери нападат съда с обидни квалификации. Валери Симеонов: „Това е отвратителното лице на корумпираната

²⁶ „Разбира се, право на СГС е да отправи такова запитване, но това не задължава никой друг съд да се съобразява с него. Ако съдиите по делата, които в момента водим, споделят моите аргументи, не би трябвало да спират висящите дела на комисията. Надявам се, че аргументите, които изтъкнах, ще бъдат чути.“ Интервю на Пламен Георгиев пред „Правен свят“ от 2-ри април 2018 г.

грантаджийска съдебна система“, „Това е отвратително“, Джасим е трябвало да бъде „смачкан“. Каракачанов: „за съжаление, българският съд е като жена – не знаеш като тръгне, докъде ще стигне“, „Българският съд често взема решения, които не почиват на здрава логика или го правят с някакви предубеждения емоции“²⁷. Съдията стана обект на недопустимо преследване от служители на „ПИК“ в сградата на съда и дома ѝ.

Степента на посегателството е толкова сериозна, че ръководството на СРС и отделно съдии от Софийски районен съд, СГС, Районен съд - Луковит, ВКС, ВАС и др., както и ССБ излязоха с декларации в подкрепа на съдията и изразиха нуждата от ефективна защита на независимостта на съда и личното достойнство и сигурност на всеки отделен съдия. Реакцията на СК на ВСС отново е последваща – тя се появи след сигнала на ССБ и декларацията на ръководството на СРС. Прави впечатление, че по време на заседание на СК на 8-ми май 2018 г., след сериозен дебат, не се стига до решение за конкретна реакция, а за по-нататъшно приемане на „принципна“ декларация за случаи, при които съдии са публично атакувани и независимостта им е застрашена. Два дни по-късно Цветинка Пашкунова самостоятелно, макар и от името и като говорител на СК, призовава в отворено писмо²⁸ собственика и главния редактор на „ПИК“ да преустановят „нагнетяването на напрежение в общественото пространство“ и изразява тревога от недопустимото вмешателство в работата на съда. В същото време Асоциацията на европейските журналисти – България също изразява своето притеснение от медийните нападки над съдията²⁹. Писмото е последвано от приемане на принципно становище³⁰ (което е стъпка в правилната посока и адресира и случая с атаките срещу съдии от Апелативния специализиран наказателен съд) на 15-ти май 2018 г. В него СК посочва: „категорично заявяваме, че ще реагираме при всеки опит за въздействие и посегателство срещу независимостта на съдебната власт, съда и всеки български съдия“ и приканва другите две власти да се противопоставят на „системните публични атаки и обругаването на съда“.

Въпреки това не става ясно защо наличните вече инструменти³¹ са недостатъчни, за да мотивират ВСС да реагира всеки път, когато са налице лични нападки, унижителни квалификации и вербална агресия към конкретни съдии и/или съдебната власт като цяло. Становището има декларативен характер, който не носи ново съдържание, а обективира вече съществуващото задължение на ВСС да отстоява независимостта на съдебната власт и отделния съдия.

Реакцията на ВСС не следва да е по принцип. Ефективната защита срещу лъжата

²⁷ Словообразуването е на Красимир Каракачанов, не става въпрос за грешка от страна на авторите.

²⁸ Виж тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/19/%20%D0%9F%D0%98%D0%A1%D0%9C%D0%9E%20-%20%D0%A1%D0%9A-0.pdf>

²⁹ Виж тук:

<http://www.aej-bulgaria.org/bul/p.php?post=9668&c=150&d=2018-05-10%2012:06:42&n=%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%BA%D0%B8-%D0%BD%D0%B5-%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D0%B0%D1%82-%D0%B4%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%8F%D1%82-%D1%84>

³⁰ Виж тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/19/Stanovishte-SK-2018-05-15.pdf>

³¹ Закон за съдебната власт (ЗСВ), „Комуникационна стратегия на съдебната власт 2014-2020“, „Наръчник за взаимодействие на органите на съдебната власт с медиите“, „Медийна стратегия на съдебната власт“, „План за действие на Комуникационната политика на ВСС 2014 – 2018 г.“, правила в областта на кризисния ПР за ВСС и органите на съдебната власт, Кодекс за етично поведение на българските магистрати

изисква да се посочат верните факти и спокойно да се обясни как е действал съдът. Но това съдията не може да го направи сам, а и не трябва при наличието на действащ съдебен съвет. Членовете на СК трябва да обяснят в конкретика проблема и да се ангажират с публичното му представяне чрез медиите – нещо, от което ВСС абдикира.

Последиците са опасни, тъй като подобни неприемливи действия от страна на медиите насаждат не само обществено недоверие към съдебната власт, а и създават впечатлението, че саморазправата със съдия, която изпълнява своите законоустановени функции по правораздаването, и грубото и безпардонно отношение, неосноваващо се на фактите и правото, е легитимен начин за конфронтиране със съда. Този вид атаки подриват демократичните устои и разрушават държавността.

С решение от 29-ти юни 2018 г. Административен съд – София-град (АССГ) призна правото на пребиваване на съпругеска хомосексуална двойка (граждани съответно на Франция и Австралия). Това се превърна в поредния повод за атака на съдията, постановила решението (публикация на в. „Труд“ от 6-ти юли). Решението разкривало „сложни процеси“ за „отслабване на националния суверенитет“, правото било „изнасилено“. Членството на съдията в ССБ се тълкува като признак за зависимост чрез опити за силогизъм.

Въпреки нарочното становище, прието два месеца по-рано, ВСС не изпълнява „категорично“-то си „обещание“, че ще реагира при всеки опит за посегателство над съда. На заседание на СК, проведено на 10-ти юли, 6-ма от членовете на Колегията на практика бламират предложението за декларация по случая.

Членове на ВСС	За	Против
Даниела Марчева		Против
Олга Керелска	За	
Георги Чолаков	За	
Боян Новански		Против
Лозан Панов	За	
Атанаска Дишева	За	
Красимир Шекерджиев	За	
Боряна Димитрова		Против
Севдалин Мавров		Против
Цветинка Пашкунова	За	
Вероника Имова		Против
Боян Магдалинчев		Против
Гласували: 12	6	6

ССБ отново припомня ролята на ВСС³² като активен участник в отстояването на истината и изобличаването на внушения по отношение работата на съда. С цел гарантиране на последователност на практиката по защита независимостта на съда, ССБ приканва СК да сподели публично „критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на задължението си по чл. 16, ал. 1 от Закона за съдебната власт да отстоява независимостта на съдебната власт при публикации, засягащи отделни съдии и съдебната власт като цяло.“

Липсата на последователност и предсказуемост от страна на ВСС в опитите си да защити независимата съдебна власт става все по-очевидна.

На 6-ти и 7-ми ноември 2018 г. телевизия „Алфа“ (телевизията на ПП „Атака“) излъчва многократно репортаж, придружен от стоп кадър на съдия от Софийския районен съд (СРС) с надпис „КОРУМПИРАНИЯТ СЪДИЯ ОТ СОФИЙСКИ РАЙОНЕН СЪД НИКОЛАЙ ВАСИЛЕВ ПУСНА НА СВОБОДА ПРЕСТЪПНИКА ОТ СУДАН“. Делото е по Указа за борба с дребното хулиганство (УБДХ) след спречкване между судански гражданин и съпругата на Волен Сидеров. Съдията смята, че няма достатъчно доказателства за налагане на наказание. Това се превръща в причина магистратът да стане обект на нападки, подронващи авторитета му. Подобно на други случаи първоначалната реакция в защита на съдията бе от ръководството на СРС, подкрепена от декларация от ССБ. ВСС отново реагира последен³³, но остро осъжда медийната атака срещу съдията.

На 14-ти ноември 2018 г. става ясен изходът на делото за инцидента на ул. „Алабин“ в гр. София. Съдебният състав постанови оправдателна присъда след 12 години (над 10 в прокуратурата). Съдебният акт не е влязъл в сила. Въпреки това обаче „Правен свят“ внушава зависимост на съдебния състав и какъв следва да е резултатът от делото. Няколко дни по-късно медийно е нападат съдия от Специализирания наказателен съд³⁴. Общата позицията на ВСС³⁵ относно двата казуса отново следва тези на ССБ. Тя по категоричен начин осъжда „безпрецедентното и грубо нарушаване на независимостта“ на магистрати.

Несъмнено един от най-проблематичните и показателни казуси, в който ВСС е активен участник, е свързан с речта³⁶ на председателя на ВКС Лозан Панов по време на международна конференция „Ролята на съдиите в обществената дискусия за върховенството на правото“. Речта е силно критична към случващото се в българското правосъдие. На 27-ми ноември по време на заседание на СК с изключение на Пашкунова, Дишева и Керелска, останалите членове на Колегията искат обяснение от Лозан Панов за речта и му поставят няколко подвеждащо и некоректно формулирани въпроси. Председателят на ВКС отказва да участва като заявява: „Що се касае до последната точка, ще ми позволите да не участвам, тъй като този подход е типичен за една друга епоха, за която се твърди, че вече е отминала. Да приема предложението ви би означавало, че се съгласявам да върнем времето назад и да създадем опасен прецедент за всеки, изразил мнение магистрат“³⁷.

³² Виж тук: https://www.judgesbg.org/images/Stanovishte_VSS_Medii.pdf

³³ Виж тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/20/Deklaracia-CK.pdf>

³⁴ Виж тук: https://www.judgesbg.org/images/Declaracia_SSB_211118.pdf

³⁵ Виж тук: <http://www.vss.justice.bg/page/view/8087>

³⁶ Виж тук: http://defakto.bg/2018/11/16/%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D0%BD-%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2-%D1%83%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE-%D0%B2%D1%8A%D1%80%D0%B2%D0%B8%D0%BC-%D0%BA%D1%8A%D0%BC-%D0%B0%D0%B2%D1%82%D0%BE%D0%BA%D1%80/?fbclid=IwAR2V-yW9tIgjXMLhN32C64xHjaTu0-YbkVH_k-4z56_t4cxjNL3uJ8SLs4

³⁷ Панов е подкрепен със становище на ССБ от 27.11. 2018 г., достъпно на портала на организацията.

Така се стига до парадоксалната ситуация органът, призван да защитава независимостта и авторитета на правосъдието, да атакува публично един от изявените критици на статуквото в съдебната власт и на факторите, които водят до съществуването и подържането на това статукво.

Когато към това се прибави, че председателят на ВКС бе проверен от НАП, а резултатите от проверката са изпратени и до КПКОНПИ, става ясно, че Лозан Панов е обект на атаки не само заради системното изразяване на принципни позиции, но и за да послужи като предупреждение към всеки друг магистрат, дръзнал да не проявява конформизъм. Поведението на част от членовете на СК на ВСС в този случай е в пряко противоречие с установени европейски и международни стандарти³⁸ за необходимостта от проактивност от съдиите, когато върховенството на правото е застрашено. Тези стандарти са препотвърдени в декларацията от MEDEL по време на международната конференция:

“Магистратите не само имат правото, те са длъжни да участват в информирането на обществото за правата на гражданите, както и да укрепват разбирането за върховенството на закона.”...“Магистратите трябва да се противопоставят публично, когато върховенството на правото се нарушава.”³⁹

В заключение, за разлика от предишни състави на ВСС, сегашният започна работата си по отстояване на независимостта на съдебната власт и на отделния съдия обещаващо. Далеч по-чести са случаите, в които СК на ВСС защитава авторитета на съда срещу недопустими вмешателства и нападки. Трябва да се отбележи обаче, че това се извършва по непоследователен и непредвидим начин, а реакциите по правило са последващи (след сигнали и позиции на ad hoc спонтанно организирани се съдии от различни съдилища и ССБ).

През последната година Колегията избирателно излизаше с декларации срещу несъстоятелни медийни публикации.

³⁸ Виж тук: <https://news.lex.bg/%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B8%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D1%82%D1%80%D1%8F%D0%B1%D0%B2%D0%B0-%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD/%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BB/>

³⁹ МЕДЕЛ споделя изразеното мнение в доклада „Съдебна етика – принципи, ценности и качества“, част от Лондонската декларация за съдебна етика, приет от Европейската мрежа на съдебните съвети през 2010, където се акцентира на следното:

„В същото време задължението на магистратите от въздържане (да търпят ограничения при публично изразяване на мнение) не може да оправдае или да бъде извинение за липсата на активност. Докато един съдия не трябва да говори за делата, които решава, то същият този съдия е в идеална позиция да обясни правото и неговото приложение. Съдията има образователна роля в подкрепа на правото наред с други институции със същата мисия. Когато демокрацията и основните права и свободи са застрашени, ограниченията на съдията при публичното говорене отстъпват пред задължението да се говори открито.“

Организацията припомня и Становище № 18 на КЕС, прието през ноември 2018 г., според което, „съществува ясна линия между свободата на изразяване и легитимната критика от една страна и неуважението и ненужния натиск срещу съдебната система от друга страна“.

Когато нападките са извършени от представител на държавен орган, СК на ВСС изглежда има проблем при постигането на съгласие за необходимостта от реакция и категоричността на позициите си, като по този начин не изпълнява конституционно и законово закрепеното си задължение по защита на независимостта на съда. Остава впечатлението, че съветът удобно заема конформистка позиция за да не застраши установеното статукво.

Положително развитие представлява и приемането на „Стандартите за независимостта на съдебната власт“⁴⁰. Те задълбочено изследват същността на съдебната независимост, факторите, които я застрашават. Приемането им обаче без предварително обсъждане и консултации в рамките на съдийската общност бе разкритикувано от Съюза на съдиите⁴¹. Подобно игнориране на професионалните организации и лишаването на отделни съдии от възможността да коментират съставените стандарти води до институционална изолация на ВСС и създава впечатлението, че мерките са „спуснати отгоре“ без приобщаване на общността, която ще е директно повлияна от приложението им. Основателна критика търпи и една от препоръките в Стандартите, насочена към законодателя, а именно инкриминиране на „намесата в работата на съдебната власт, като атаките, неправомерното влияние или въздействието върху съдия или прокурор по неподобаващ начин във връзка с изпълнението на служебни задължения се определят като престъпление против правосъдието“. Подобна идея разкрива институционалното безсилие на Съвета към враждебната към съда среда. Не става ясно защо ВСС счита, че съществуващите в закона механизми (обида, клевета; иск за обезщетение за причинени имуществени и неимуществени вреди) са недостатъчни. Прибягването до подобна мярка би могло да застраши свободата на словото и да доведе до злоупотреби със средствата за наказателна репресия срещу определени медии.

Несъмнено позитивното развитие по приемане на Стандартите бе опорочено от последвалата необоснована реакция срещу речта на председателя на ВКС. Изненадващо и бъдещо тревога е обстоятелството, че само месец след приемането им ВСС излезе от летаргията и прояви самоинициатива, но за огромно съжаление в обратна посока, поемайки ролята на другарски съд. Като се има предвид своеобразната „засада“, устроена на Лозан Панов, ВСС оставя впечатлението, че Стандартите, подобно на останалите инструменти, приети от Съвета в това отношение (посочени по-горе), ще останат предимно на хартия и ще бъдат прилагани само в случаите, когато това не застрашава съдебно-политическата конюнктура. Тепърва ще се проследи практиката на ВСС по изпълнението им и доколко те няма да останат само задълбочено изследване по въпроса за независимостта на съдебната власт без особено

⁴⁰ С Протокол № 31 на СК на ВСС от 23-ти октомври 2018 г.:

<http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/20/Standarts-2018.pdf>

⁴¹ Виж тук:

<https://www.judgesbg.org/bg/component/k2/item/1422-%D0%B8%D0%B7%D1%8F%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%81%D0%B1-%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE-%D1%83%D1%82%D0%B2%D1%8A%D1%80%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BE%D1%82-%D1%81%D0%BA-%D0%BD%D0%B0-%D0%B2%D1%81%D1%81-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%81%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82.htm>
!

практическо приложение. Имайки предвид атаката срещу Лозан Панов, има голяма вероятност високите очаквания в това отношение да бъдат неоправдани.

Агресивната медийна пропаганда срещу съдии, откритата инвазия в професионалния и личен живот, враждебната реторика на медии, политици и представители на изпълнителната власт са прекалено интензивни, за да позволят ВСС да продължи да участва в обществения дебат за съдебната независимост по същия начин и това да има някакъв ефект. Съветът следва по-пълноценно да изпълни ролята си на проактивен защитник на уязвения авторитет и независимост на съда, като да осигурява същата по интензитет защита и дори превенция (вкл. чрез образователни методи). Високото обществено недоверие към съдебната власт изисква пълноценно участие на ВСС във всеки случай, засягащ необосновано доброто име, професионализма и интегритета на съдии, изпълняващи своята правораздавателна функция. В противен случай ерозията би придобила ендемични мащаби, при които държавността е подкопана, съдиите губят своята мотивация за работа, а законовите права и интереси на гражданите не са ефективно защитени.

За разлика от съдиите, прокурорите на високо ниво като цяло се радват на засилено медийно внимание в положителна светлина. Последното се наблюдава ясно около акциите по ареста на кметницата на район „Младост“, разпространяването на снимки от дома на сем. Арабаджиеви по време на разследването им и разследването на сигналите за корупция в Държавната агенция за българите в чужбина.

Така уязвима се оказва отново онази част от съдебната власт, която се стреми да опази независимостта си от политиката и е фактор в развитието на правосъдието у нас, а именно съдийската общност. Различното медийно третиране допълнително и ненужно противопоставя съдии и прокурори.

3.2 Изборът на представляващ като потвърждение за политическата доминанта

На първото си заседание от мандата членовете на ВСС логично пристъпиха към избор на представляващ Съвета⁴².

След като бе конституиран и започна да изпълнява правомощията си, ВСС имаше първи важен избор, който да покаже как ще върви работата в Съвета, ще успее ли да се консолидира мнозинство около съдоустройствените проблеми и лица, носители на решения. Предложени бяха кандидатурите на Цветинка Пашкунова и Боян Магдалинчев, които съществено се различават. Цветинка Пашкунова още на първия вот от изборите успя да събере мнозинство сред съдиите и да получи най-висок вот сред всички магистрати и по този начин да стане обединяваща фигура за цялото магистратско съсловие (съдията бе единствената избрана още на първо гласуване). Професионалната ѝ биография показва последователно кариерно развитие през различните по степен нива в системата и неукорими нравствени качества. Фигурата на Магдалинчев, от своя страна, е политическо назначение в Съвета, белязана от спорни и скандални действия при разпределението на делата във Върховния административен съд⁴³.

⁴² Виж Стенограма от 03.10.2017 г. на Пленума на ВСС: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/17/pr-30-03-10-2017.pdf>

⁴³ Виж https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2015/02/17/2474033_protokoli_za_razpredelenieto_na_kljuchovi_dela_vuv_vas/ тук:

Вотът от първото гласуване⁴⁴ показва обединение между избраните от политическата квота членове на ВСС и доминираната от главния прокурор прокурорска колегия.

Членове на ВСС	За Цветинка Пашкунова	За Боян Магдалинчев	Против
Георги Колев		Боян Магдалинчев	
Огнян Дамянов		Боян Магдалинчев	
Калина Чапкънова		Боян Магдалинчев	
Йордан Стоев		Боян Магдалинчев	
Драгомир Кояджиков			Против
Красимир Шекерджиев	Цветинка Пашкунова		
Георги Кузманов		Боян Магдалинчев	
Боряна Димитрова	Цветинка Пашкунова		
Евгени Диков		Боян Магдалинчев	
Сотир Цацаров		Боян Магдалинчев	
Лозан Панов	Цветинка Пашкунова		
Гергана Мутафова		Боян Магдалинчев	
Даниела Машева	Цветинка Пашкунова		
Даниела Марчева			Против
Цветинка Пашкунова	Цветинка Пашкунова		
Атанаска Дишева	Цветинка Пашкунова		
Вероника Имова	Цветинка Пашкунова		
Стефан Гроздев			Против
Пламена Апостолова		Боян Магдалинчев	
Светлана Бошнакова		Боян Магдалинчев	
Севдалин Мавров	Цветинка Пашкунова		
Боян Магдалинчев		Боян Магдалинчев	
Боян Новански		Боян Магдалинчев	
Пламен Найденов		Боян Магдалинчев	
Олга Керелска	Цветинка Пашкунова		
Гласували: 25	9	13	3

Така малцинството на магистратурата и в частност на съдиите, избрани пряко от съдии, се потвърди като практика. В този дух започна и продължи работата на осмия състав на ВСС.

⁴⁴ Справка за разпределение на гласовете виж тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/17/Res-VSS-2017-10-03.pdf>

Някои практики на порочна приемственост между седмия и осмия състав на ВСС:

- От няколко години не се приема, съответно не се и публикува годишна програма за работата на Съвета; последната достъпна е едва от 2014 г. Така липсата на конкретни проблеми, чието решение да бъде заложено от ВСС, затлачва системата. Липсата на приоритети, от своя страна, влече след себе си неадекватно планиране на средства, а понятия като „програмно бюджетиране” остават на ниво евфемизъм.
- Годишните доклади на ВСС не се основават на предварително зададени приоритети и контролни индикатори, по които да се провери какво реално е постигнато. Изготвянето им е просто неизчерпателно изброяване на решения на Съвета без анализ и възможност за корекция и взимане на препоръки от самата магистратска общност⁴⁵.

3.3 ВСС и Европейската мрежа на съдебните съвети – политиката пред независимостта

Като член на Европейската мрежа на съдебните съвети ВСС бе длъжен да взема решение дали да гласува за прекратяване членството на Полша в мрежата (което щеше да се интерпретира и като ясно послание към Унгария). Именно независимостта на съдебната власт и върховенството на правото са основните ценности и теми, поради които и Полша, и Унгария са в процес на наказателна процедура от страна на ЕС⁴⁶. България вече над 10 г. има проблем да постигне напредък по същите базисни за Съюза въпроси, а от това произтичат производните и проблемни сфери като корупцията и нарушаването на човешки права.

В Полша се стигна до това политическата фигура на министъра на правосъдието да бъде и главен прокурор, който в това си качество е започнал наказателно преследване срещу съдии, чиито решения не одобрява. С това си поведение той директно влияе върху решенията на всички съдии, един вид им диктува как да си решават делата. Политиците промениха законовото устройство на тамошния съдебен съвет по начин, който им даде пълен контрол над него.

Предвид това Европейската комисия започна наказателна процедура срещу Полша. С особено внимание към нарушаването на европейските стандарти за независимостта на съдебната власт се отнесе и Европейската мрежа на съдебните съвети. От известно време тя бе поставила под наблюдение полския съдебен съвет. Експерти от съдебните съвети на държавите членки на ЕС направиха проверка и стигнаха до заключителен доклад, в който се посочва, че Полша не покрива стандарта за независимост на съдебния съвет от политическата власт. А така на практика и цялото правосъдие се поставя под контрол на политиците.

Българският ВСС имаше три възможности:

- да подкрепи изключването на Полша,
- да гласува против,
- да се въздържи.

⁴⁵ Виж статия на ИПИ по темата тук: <https://ime.bg/bg/articles/godishniyat-doklad-na-sydebniya-syvet-i-kalendaryt-na-mnogogodishnoto-bezvremie/>

⁴⁶ Процедурата срещу Полша е иницирана от Комисията, тази срещу Унгария от Европейския парламент.

Нито един от тези избори не би бил особено дискредитиращ, ако почиваше на някаква обосновка. Срамен бе начинът, по който се стигна до решението ВСС да гласува „въздържал се“.

За да реши как да постъпи, българският съдебен съвет поиска становище от Министерство на външните работи и от Министерството на правосъдието, тоест от изпълнителната власт. Така де факто реши да се подчини на волята на изпълнителната власт с мотива „отделните държави членки на Европейския съюз следват позиция, обусловена изцяло от националните им интереси“⁴⁷. Любопитно как за страни като Холандия, Белгия, Италия, Германия, Хърватия изключването на Полша не се оказа пречка за националния интерес.

Но наистина ли националният интерес на българската държава е водещ в това решение? По-скоро не; водещ е страхът, че България явно покрива критериите, по които може също да бъде приобщена към групата на Полша и Унгария:

- тук Висшият съдебен съвет също е доминиран от избрани от законодателната власт лица,
- тук също атаките по вътрешното убеждение на съдиите са ежедневна практика – както чрез политически коментари, така и чрез близки до партийните централи медии,
- тук също като в Полша на ръководни постове в съдебната власт се поставят посочени от силните на деня политици при откровени съмнения за корупция (примери са процедурите за избор на главен прокурор през 2012 г. и председател на Върховния административен съд през 2017 г.),
- тук също угодните по партийна линия съдии и прокурори извървяват по заобиколен маршрут пътя на кариерния си ръст.

Лесното и все пак достойно решение бе българският ВСС да прочете и съобрази становището на Изпълнителния съвет на Европейската мрежа на съдебните съвети⁴⁸, където на база на пространна проверка се стига до извода, че полският съдебен съвет не покрива и минималните стандарти. А в този случай единственият изход е прекратяване на членството на която и да е държава.

Това решение в навечерието на първата годишнина от встъпването на новия ВСС в длъжност е още едно доказателство за реалното разделение на силите в съвета – заемащите независими позиции са критично малцинство. Гласовете на политическото представителство, съвместно с гласовете на прокуратурата и следствието, отново надделяват именно по тема, която пряко касае независимостта и статуса на съдиите⁴⁹. Членовете на ВСС от парламентарната квота с поведението си се явяват политически продължения на излъчилите ги политически началници само преди година.

⁴⁷ Виж Протокол от заседание на Пленума на ВСС от 13.09.2018 г.: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/20/pr-22-13-09-2018-0.pdf>

⁴⁸ Налично тук: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/ENCJ%20Board%20position%20paper%20on%20KRS%20Poland.pdf>

⁴⁹ Виж извлечение от проведеното гласуване на сайта на ВСС тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/20/Res-VSS-2018-09-13.pdf>

3.4 ВСС атестира ВСС – липсата на оценка предполага липсата на отговорност

Когато през 2016 г. се извършваха основни промени в Закона за съдебната власт, един от дребните, но важни акценти бе да се създаде гаранция членовете на Висшия съдебен съвет, които са били магистрати преди постъпването си в Съвета, да се разделят с основанията за безотговорно поведение по време на мандата си. Причината за това е доказана през мандата на всеки състав на ВСС – отделяйки се от обичайната си професионална среда на съдия, прокурор или следовател, голяма част от тях стават политически услужливи с цел по-комфортно кариерно завръщане в системата. А от работата на самия ВСС зависят освен важните за магистратите кариерни въпроси и целият облик на правосъдието, включително колко пари на данъкоплатеца да струва услугата правосъдие и какъв е образът на съда и прокуратурата в услуга на гражданите. Така комбинацията от политическо послушание, съчетано с апатия към работата или краен непрофесионализъм, могат да се окажат крайно вредни. За да се сложи край на това в ЗСВ бе въведено индивидуално оценяване при приключване на мандата, което става неразделна част от професионалната атестация/биография на лицето при завръщането му като редови магистрат. За зла беда съдържателната страна на процедурата по оценяване бе оставена в ръцете на самия ВСС.

Резултатът

Предидшият седми състав на ВСС взе решение, че индивидуалните действия на лицата са неоченими при работата на колективен орган като ВСС и прие процедурно скромна методика⁵⁰ за оценката. Ето и три примера за опровержение на възприетата концепция, които показват, че индивидуалните действия по различни казуси лесно могат да бъдат доказани и членовете на съвета могат и трябва да носят отговорност за тях:

- При дългогодишната нерешена криза с натовареността и лошите материални условия за работа на съдиите и съдебната администрация в Софийския районен съд (СРС) председателят на съда Методи Лалов, съдиите и служителите от съда поискаха среща с ВСС, за да потърсят решение. Тогавашният състав на ВСС отказа да ги приеме и изслуша, без да мотивира решението си по същество. Протокол от всяко заседание на Съвета се пази в публичен архив, а гласуването за всяко решение е явно и мотивирано. Така при анализ на подобен тип зловредни решения, неподкрепени с релевантни мотиви, ясно може да се даде индивидуална оценка за работата на всеки член на ВСС;
- Втора възможност за индивидуална оценка е работата на членовете на ВСС по комисии, където от протоколите и резултатите на комисиите лесно може да се направи оценка за вида, характера и резултата от положените усилия;
- Трети повод за индивидуална оценка е работата по проекти, изпълнявани от ВСС. При атестиране и оценка на членовете с приключил мандат лесно може да се разбере какви резултати ВСС е постигнал при усвояване на 597 886,40 лв. по проект, финансиран с европейски средства по оперативна програма „Административен капацитет“, например. Целта на проекта е била ВСС да премине към програмен бюджет. Парите са похарчени, а резултат няма. Ръководител на проекта е бил бившият председател на бюджетната комисия в Съвета Михаил Кожарев. За този принос спокойно може да се направи индивидуална оценка и то очевидно недобра.

Посочените примери по никакъв начин не засягат независимостта на лицето при вземане на решение, тъй като почиват на обективни резултати и при изследване на ясни мотиви. А ако членът на ВСС не е мотивирал решението си, то това е закононарушение на чл. 34, ал. 3 от ЗСВ и е допълнителен ориентир за законосъобразното изпълнение на задълженията.

⁵⁰ Виж тук: http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/18/metodika_mvss-12032018.pdf

Настоящият състав на ВСС „надгради“ стореното от предишния в приетата методика като запази концепцията. На практика оценка на членовете на ВСС ще се прави на база на постигнатите от ВСС резултати, а не на основание постигнати резултати от самото лице. Този противоречив подход е скрепен с избирателно изброяване на стратегически документи и анализи за състоянието на съдебната власт (чл. 3 от методиката). На базата на заключенията за състоянието на българското правосъдие ще се заключава за успешното упражняване на мандата от членовете на Съвета. Получава се следната комична формула – ако ВСС не изпълни заложените си цели и компетенции, то и членовете му няма да са изпълнили задълженията си.

Удобно от обхвата на изследваните документи е изпусната концепцията на кандидата, а именно - началната отправна точка. Видно от дотук посочените примери първоначалната концепция се превръща в безполезен документ още от момента на избор на съответния кандидат и за осмия състав на ВСС.

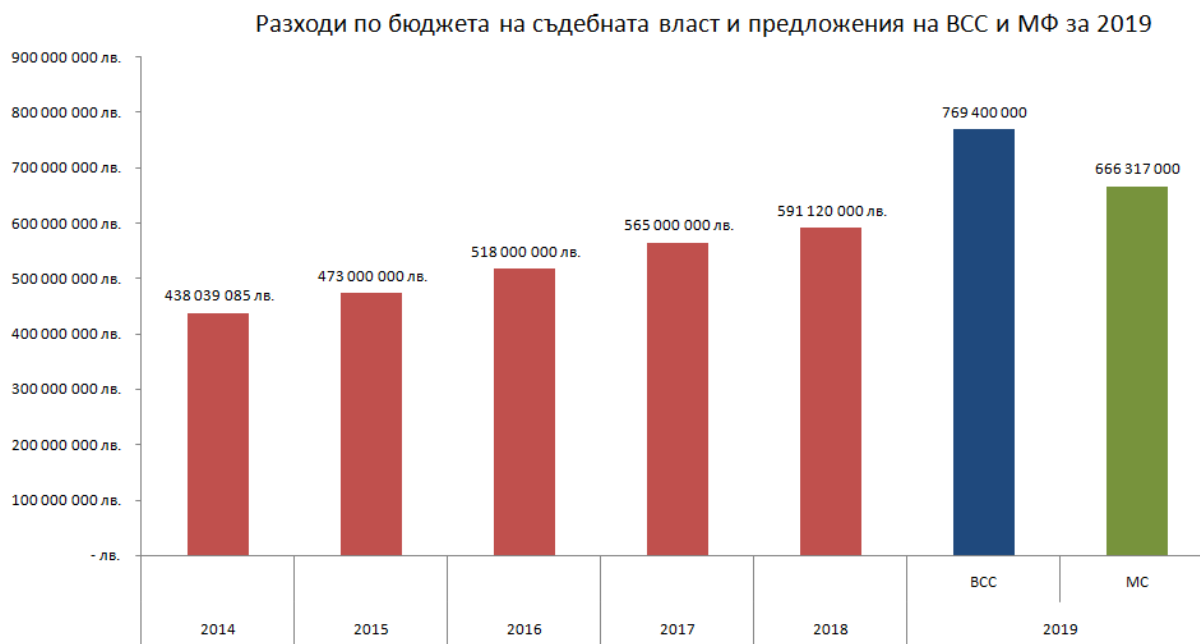
След липсата на ревизия от страна на методиката излиза, че е достатъчно членовете на ВСС да са присъствали на заседанията на Съвета, а това какво са свършили не се анализира и оценява.

Ако принципно се цели промяна в оценяването на членовете на ВСС, настоящият състав трябва да започне разписването на нова, съдържателно и процедурно издържана методика, защото настоящата и вече приложена не води до никакъв резултат. В момента вместо текст, който да развие законовата норма на чл. 28 от ЗСВ, изработената методика е кратка инструкция по обезсмислянето на законов текст в цялост и пример как акт с по-ниска степен може да отмени законова разпоредба с по-висока.

3.5 ВСС взаимодействия с останалите клонове на властта

Бюджетът на съдебната власт като опит за взаимодействие

Разминаванията между ВСС и Министерски съвет (МС) относно бюджета на съдебната власт за 2019 г. не бяха изненада. Поисканото от ВСС и предложеното от МС се разминаха с малко над 100 млн. лв., за разлика от миналогодишното „несъответствие“, когато първоначално предложението от ВСС бюджет и този на МС имаха разлика от „само“ 38 млн. лв. Независимо на какво се дължат, тези разлики показват, че или има неразбиране/неприемане на аргументите за повече средства на ВСС от правителството, или просто това е стратегия на членовете на ВСС да поискат нелогично голямо увеличение, за да получат нормално такова. И в двата случая гражданите са тези, които губят, защото се оказва, че бюджетът на съдебната власт не се подчинява на нормалния бюджетен процес (цели – индикатори – разчети - бюджет), а е „надцакване“, което настройва една голяма система, каквато е съдебната, срещу изпълнителната власт. От друга страна, бюджетът на ВСС изглежда като основен начин на взаимодействие от правителството с магистратите с цел постигане на някакви бюджетни реформи, но очевидно до момента е неуспешен подход, защото такива не се виждат, що се отнася до по-голяма бюджетна ефективност.



Източник: МФ

За какво са повечето поискани средства за 2019 г.?

Лесно достъпна информация за обществото за това няма. Към момента на изготвяне на проектобюджета има само една страница проект, представен от ВСС за бюджет 2019 г., но аргументацията липсва. Такава неубедително може да се получи само ако се присъства на изслушванията в Парламента, когато представител на ВСС представя проекта пред депутатите, или се чете стенограмата от тези изслушвания. Обсъждането на проектобюджета във ВСС на 13 септември продължава по-малко от час и се върти около планираното увеличение на заплатите със 17% през 2019 г., новите бройки за съдебни служители и липсата на средства за транспорт на пътуващите магистрати.

Изказване на Боян Магдалинчев, председател на "Бюджетната комисия" на ВСС и представляващ Съвета, обобщава настроението в залата:

„Нека да сме наясно, вие виждате какви са цифрите по проекта за бюджет, знаете, че такива разчети не вярвам и знам дали биха ни били уважени в този размер, който го поискаме, но ние сме длъжни да направим всичко възможно, което зависи от нас, затова предлагаме в това нещо да се включат не само аз като председател на Бюджетната комисия, но и двамата председатели на върховните съдилища и главният прокурор, при което да можем далеч по-убедително и аргументирано да докажем нуждите и потребностите на съдебната власт от сумите, които са заложили в проекта за бюджет“.

На фона на всичко поискано, Министерският съвет орязва исканията за увеличения в следните направления:

- ➔ Средствата за облекло, които ВСС залага в размер „до две средномесечни заплати на заетите в бюджетната сфера“ , а МФ предлага да се фиксират на „до 450 лв.“. Впоследствие този проблем е преодолян неясно защо със съдействието на главния прокурор;

- Допълнителното възнаграждение за натовареност на магистратите съгласно чл. 233 от Закона за съдебната власт в размер на до 6 основни месечни възнаграждения годишно да е възможно, а не задължително. Тук с Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет по-скоро се прави уточняваща редакция на разпоредбата, тъй като и към настоящия момент средствата се отпускат след преценка на съдебния съвет.

С други думи, „значителното“ разминаване между правителство и съдебна власт е в допълнителните възнаграждения в системата, но не и по същината на нейната конструкция.

Бюджетът е огледало на политиките, които се провеждат. Тъй като такива не са обсъждани от ВСС през септември 2018 г., нито пък има никакви индикатори и цели, които да се преследват през 2019 г., и през идната година ще продължим да търсим отговори на следните въпроси:

По-тривиалните:

- Защо постоянно нарастват капиталовите разходи, като те не се изпълняват систематично?
- Защо се увеличават бройките на съдебните служители, като няма анализ, който да показва нормата на съответствието между съдии и съдебни служители?
- Какви мерки се предвиждат за събиране на собствените приходи на съдебната система, които са начислени, но несъбрани?

Концептуалните:

- Какво е развитието с „преначертаването“ на съдебната карта?
- До какво води прилагането на системата за натовареност – има ли конкретни резултати, базирани на данните от прилагането ѝ?
- Има ли реален анализ за състоянието на съдебните сгради и инфраструктурата, така че да бъдат в услуга на гражданите, магистратите и съдебните служители?

За съжаление дебатът за финансирането на съдебната система през 2019 г. отново не отговори на тези въпроси. В този смисъл е налице абсолютна приемственост между седмия състав на ВСС с действащия осми.

4. КАДРОВА ДЕЙНОСТ НА ВСС

По силата на чл. 129, ал. 1 и чл. 130а, ал. 5, т. 1 и т. 4 от Конституцията на Република България магистратите, включително административните ръководители, „се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност“ от съдийската, съответно прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет. Тези правомощия на колегиите на ВСС са уредени по-детайлно в ЗСВ като например чл. 30, ал. 5, т. 4, Глава девета „Статут на съдиите, прокурорите и следователите“ и по-конкретно Раздел I „назначаване и освобождаване“, Раздел IIа „Конкурс за повишаване в длъжност и за преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт. Избор на административни ръководители на органите на съдебната власт“ и Раздел VII „Рангове. Повишаване на място. Старшинство“.

По силата на чл. 130а, ал. 5, т. 3 от Конституцията на Република България всяка от колегиите на ВСС е оправомощена да налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съответните магистрати (СК по отношение на съдиите, Прокурорската колегия на прокурорите и следователите). Дисциплинарната отговорност е детайлно уредена в Глава шестнадесета от ЗСВ. Последният освен понижаване (в ранг и в длъжност) и освобождаване от

длъжност (вкл. на административен ръководител или заместник) предвижда и намаляване на основното трудово възнаграждение и по-лекото наказание „забележка“, което се налага от административния ръководител. Това подлежи на контрол от колегията, която може да потвърди, отмени или да образува дисциплинарно производство, ако прецени, че има основание да се замени наложеното наказание с по-тежко. Освен това административният ръководител може и да „обръща внимание“ „за допуснатите от тях нарушения по образуването и движението на делата или по организацията на работата им, за което уведомява съответната колегия“ (чл.327, ал. 1 от ЗСВ). Основанията за налагане на дисциплинарно наказание са изброени в чл. 307, ал. 3 от ЗСВ.

Според Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) ЗСВ в общи линии е в съответствие с множество от европейските стандарти по отношение на дисциплинарната отговорност на магистратите, макар някои разпоредби да остават проблематични⁵¹.

4.1 Съдийска колегия

В общ план в областта на конкурсите и атестирането следва да се отбележи, че съдийската колегия на ВСС подходи противоречиво при прилагане на новите правила за конкурсите, възприети с промяната на ЗСВ от 2016 г. и приемането на нарочна наредба⁵² от ВСС. През есента на 2018 г. следваше да се формира вторият състав на Комисията по атестиране и конкурси. В резултат на това изборът приключи с големи противоречия между членовете на колегията и излъчените от Пленума на Върховния касационен съд съдии. Членовете на ВСС Севдалин Мавров и Боряна Димитрова отказаха да участват в КАК с мотива, че не са съгласни със самата процедура по атестирането. Трудно може да се приеме за правдоподобно членове на държавен орган да откажат да изпълняват задълженията си, още повече че именно в тяхната компетентност е да доразвият или изменят самата процедура по атестиране⁵³. Спорно протече и процедурата по попълване състава на наказателна и гражданска колегия на ВКС. В конкурсната комисия за гражданска колегия участваше съдия, който е придобил право на пенсия и не е пенсиониран от ВСС при положение, че пенсионирането е *ex lege* – шансовете този конкурс да падне при обжалването, което е в ход, са големи. Пропускът на такъв факт говори за силна немарливост.

Останалите конкурси в системата се бавят изключително и това води до възраждане на отречения и опорочен институт на командироването. След изменения на ЗСВ от 2017 и 2018 г. на практика отпаднаха ограниченията за командироването – сега масово се командирова съдии и прокурори „поради наличие на незаети щатни съдийски бройки“. Справка в регистъра на командированите съдии⁵⁴ показва, че голямо множество (близо една трета) от съдиите в Софийския апелативен съд са командировани. Аналогично и в специализираната прокуратура – почти половината от състава са командировани прокурори.

Така повсеместно не се планират далновидно конкурсите и кои съдийски и прокурорски длъжности да се обявят за конкурс. СК няма капацитет да реши елементарни кадрови проблеми – пример е случаят в Районен съд - Ихтиман, където на практика при състав от

⁵¹ [Становище на Венецианската комисия по отношение на България, прието на 6-7 октомври 2017 г.](#) на 112-та Пленарна сесия, стр. 21.

⁵² Виж Наредба № 2 от 23 февруари 2017 г. за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник-председател на съд, обн. ДВ. бр. 21 от 10 март 2017 г.

⁵³ Виж Протоколи от заседания на СК на ВСС от 17.07.2018 г. и 04.10.2018 г.

⁵⁴ Виж тук: http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/21/REG_COM_31-10-2018-S.pdf

четирима съдии действащ е само един и то председателят на съда. Така на практика се осуетява цялостната работа на този съд.

4.1.1 Избори за председатели на съдилища

Пропиляната възможност за избора на Председател на ВАС

Легитимността на една личност, заемаща висша длъжност в правосъдието, се изразява в това да бъде възприета като достойна за поста си и от хората в системата, и от гражданите. Когато такива личности олицетворяват институциите, законодателните дефицити и дефицитите на самата среда могат да бъдат преодолени, а доверието в съдебната власт би се възвърнало. Настоящият състав на ВСС получи в наследство започналата и произвела избор процедура за председател на Върховния административен съд⁵⁵. Това беше първият сериозен тест за настоящия ВСС.

От гледна точка на организацията за избор на нов председател на ВАС и настоящият, и действащият до октомври 2017 г. състав на ВСС допуснаха редица слабости при подготовката и провеждането на процедурата. На първо място бившият вече състав на ВСС измени параметрите за представянето на документи и изслушването на кандидатите за председател без правно обосновани мотиви. В стенограмата⁵⁶ от заседанието на Съвета от 11 май вече бившият председател на ВАС Георги Колев предлага изменението, но то не е мотивирано и поради това основание влиза в противоречие със закона и процедурните правила.

На второ място заседанието на пленума на ВАС за изслушване на кандидатите и гласуване на една от кандидатурите от върховните съдии бе проведено по време на съдебната лятна ваканция, когато множество от съдиите ползват отпуск. Освен това на въпросното заседание на Пленума на ВАС беше извършено недопустимо нарушаване на правилата за изслушване на кандидатите и гласуване от страна на върховните съдии. Бе им отнета тайната на вота чрез процедурните правила, като се въведе изискване да изразят гласа си явно. Това бе направено в недопустимо нарушаване на основно конституционно право - триединството на пряко, тайно и равно избирателно право. Пленумът на ВАС не е колективен административен орган като ВСС и прилагането по аналогия на явния вот е недопустимо.

Третата грешка на ВСС се състои в това, че не се извърши най-важното – проверка на публичните факти за репутацията на Чолаков. Новият ВСС дори не постави въпроса, а имаше правомощието да поиска нарочна проверка от Инспектората към ВСС. Нямахме и оценка на качествата на кандидатите, а просто позоваване на решението на Пленума и прегласуване на номинацията на г-н Чолаков, но оценка по същество не се състоя. Това процедурно решение се ползваше и с подкрепата на главния прокурор Цацаров и де факто предизвести какво ще се случи.

Така вместо ревизия на опорочена процедура се получи потвърждение. За слабостите в решителни моменти по избори за ключови места в правосъдието можем да съдим и от избора на председател на Софийския градски съд (виж т.5.3).

⁵⁵ Изборът за председател на ВАС се прави от Пленума на ВСС, но с оглед това, че се избира председател на съд, е разгледан при дейността на съдийската колегия.

⁵⁶ Достъпна на страницата на ВСС тук: <http://www.vss.justice.bg/page/view/5492>

Изборът на председател на Софийски градски съд (СГС) и явната политическа зависимост на ВСС

След неубедителната процедура за избор на председател на ВАС съдийската колегия на ВСС се изправи на няколко пъти пред важната задача да избере ръководител на СГС.

Първоначално през месец март 2018 г. съдийската колегия не успя да произведе годен избор при кандидатурите на Светлин Михайлов и Евгени Георгиев⁵⁷. Гласуването придоби и друго деление освен по това кой за кого от двамата кандидати е гласувал. Членовете на ВСС в съдийската колегия, избрани пряко от съдиите, упражниха мотивирано вота си и показаха кой кандидат подкрепят – 5 гласа събра издигнатият от общото събрание на съдиите в СГС Евгени Георгиев, а с 2 гласа остана другият кандидат Светлин Михайлов. Членовете на ВСС, избрани от политическата квота, не изложиха мотиви и гласуваха против двамата кандидати.

Членове на ВСС	За Евгени Георгиев	За Светлин Михайлов	Против
Красимир Шекерджиев	Евгени Георгиев		
Цветинка Пашкунова	Евгени Георгиев		
Боян Новански		Светлин Михайлов	
Лозан Панов	Евгени Георгиев		
Драгомир Кояджиков			Против
Севдалин Мавров		Светлин Михайлов	
Атанаска Дишева	Евгени Георгиев		
Даниела Марчева			Против
Стефан Гроздев			Против
Георги Чолаков			Против
Боян Магдалинчев			Против
Олга Керелска	Евгени Георгиев		
Вероника Имова			Против
Боряна Димитрова			Против
Гласували: 14	5	2	7

От това следват три извода за политическата квота във ВСС:

- не зачита независимостта на съдиите и правото им да се самоуправляват;
- неразпознала политически удобен (или обществено приемлив) кандидат, саботира избора до намиране на „свой човек“;

⁵⁷ Разпределението от гласевите виж на страницата на ВСС тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/18/Res-KS-2018-03-13.pdf> . Протокол от мартенското заседание достъпен тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/19/pr-9-13-03-2018-sk.pdf>

- нехае за това, че най-големият окръжен съд в страната няма постоянно ръководство.
- В последвалата през есента на 2018 г. процедура съдийската колегия на ВСС отново допусна две съществени нарушения на закона:
- за пореден път не зачете концепциите като елемент от конкурсната документация,
- за пореден път не зачете становището на общото събрание на съдиите от СГС.

Така изискуемите по закон концепции на кандидатите за развитие на съда практически се утвърдиха като вяло нормативно изискване без обвързваща сила, а уж съществен елемент на процедурата. По този начин професионалната биография и магистратската визия отстъпиха на това доколко си политически приближен и обещаващо послушен. Останалото, заедно с необходимите по Закона за съдебната власт „високи нравствени и професионални качества”, е механичен сбор от стаж и книжа. На практика процедурата за избор на председатели на съдилищата остава и до днес такава. А какво се промени ли?

В настоящия избор за председател на СГС стана ясно, че няма как получилият подкрепата на редовите съдии кандидат да бъде избран от Висш съдебен съвет, в който в съдийската колегия има повече представители на политическите, отколкото на съдиите. Затова проблемът с избора на председател на СГС и на всеки друг ключов от политическа гледна точка съд (поради делата, които гледа) ще става по политически почин.

След проведеня избор съдийското самоуправление е сведено по-скоро до съдийска съпротива срещу налагането на негодни или вредни за системата кадри на всички нива. А случаят със СГС показва, че съпротивителните сили са изцяло на принципни основания⁵⁸. И след този избор големият проблем на българското правосъдие остава именно независимостта, а едва като последващи проблеми - бързината и качеството. Когато дела се решават по неубедителен начин, това често не е от некомпетентност, а поради зависимости и тези зависимости тръгват от предварително подбрани кадри в системата.

Целенасоченото мачкане на смелите и безпристрастни съдии засилва апатията в системата, а съдийското самоуправление може да се изроди в легитимиране именно на партийно удобните. Изборът на председател на СГС през 2018 г. преповтаря избора на председател на СГС през 2012 г., когато политизираната Владимир Янева бе предпочетена пред номинираната от съдиите Величка Цанова. Приемственост в ключовите назначения по политически почин има, независимо от това доколко реформиран е ВСС след като съдийската колегия не е доминирана от съдии, избирани пряко от съдиите.

Следващият важен избор на ВСС ще бъде през есента на 2019 г. при определянето на бъдещия главен прокурор на страната. Предвид опита досега, с висока доза сигурност можем да очакваме, че политическите интереси и договорки ще надделеят и при тази процедура.

4.1.2 Съдийската колегия и нейната дисциплинарна дейност

Даниела Дончева и КТБ

Много са начините за измерване независимостта на съда, но най-важният показател е доколко се създават условия конкретният съдия да правораздава без да му се оказва влияние. А

⁵⁸ Извлечение от протокола от заседанието на общото събрание на СГС виж тук: <https://ime.bg/bg/articles/kolkoto-poit-i-doverie-vlojim-kym-pravosydiето-tolkova-i-shte-poluim/>

влианието намира различни пролуки към фигурата на съдията – от това да бъде затрупан с дела или обратното, да бъде разтоварен, за да се спечели неговата благосклонност. През октомври 2017 г. председателката на Софийския апелативен съд (САС) Даниела Дончева изне неправомерно делата на съдия Милен Василев, за да ги преразпредели на себе си. Сред делата бе и делото за централната сграда на фалиралата банка КТБ. В „замяна“ Дончева постави съдия Василев в ненатоварен съдебен състав. Но този тип институционална търговия с влияние не се понрави на съдия Василев и той направи действията ѝ публично достояние. Веднага се започнаха проверки, дадоха са обещания за наказания на виновните и т.н. В резултат прокуратурата не откри престъпление в действията на Дончева. Макар и Инспекторатът към Висшия съдебен съвет (ИВСС) да установи нарушение на принципа на случайно разпределение на делата между съдиите в САС, той без мотиви отказа да предложи за дисциплинарно наказване Дончева.

Актът от проверката⁵⁹ всъщност установи множество нарушения, които дават основание да се търси дисциплинарна отговорност на председателя на съда Даниела Дончева. Преди години за нарушението на случайното разпределение на делата в Софийски градски съд избухна скандалът Яневагейт, който сложи край на съдийската кариера на Владимира Янева. За разлика обаче от 2014 г., през 2018 г. нарушението на основен принцип явно следва да не се преследва. Въпреки констатациите си Инспекторатът с голямо мнозинство отказа да предложи Дончева за наказване.

На основание констатациите от проверката на ИВСС, които бяха потвърдени и от проверка на Върховния касационен съд (ВКС), председателят на ВКС Лозан Панов внесе предложение за дисциплинарното наказване на Дончева след необоснованата пасивност на самия ИВСС. Въпреки това Дисциплинарната комисия към съдийската колегия със свое решение⁶⁰ също не предложи за наказване Дончева поради изтичане на шестмесечния срок по чл.310, ал. 1 от Закона за съдебната власт. В протокола от заседанието не са изложени мотиви по каква причина точно е бездействала комисията.

Нарушенията, които Дончева е извършила, са детайлно описани в акта от проверката на Инспектората към Висшия съдебен съвет:

- Преместването на съдии в отделения е правомощие на общото събрание на всеки съд, това е закононарушение на Закона за съдебната власт и е в пряк разрез с принципа на съдийското самоуправление,
- без фактическо и правно основание Дончева е издавала заповеди за преразпределяне на дела на докладчици, различни от първоначално определените чрез системата за електронно разпределение на случаен принцип.

Този казус изцяло преповтаря случая Яневагейт и по-скоро говори за приемственост както в поведението на административни ръководители, така и в действията на самия ВСС. Щом се стигне до ключово правомощие на ВСС по обществено значим случай, настоящият състав на ВСС демонстрира отказ от изпълнение на основните си функции.

4.2 Прокурорска колегия

4.2.1 Избор на административни ръководители

⁵⁹ Наличен на страницата на ИВСС: <http://www.inspectoratvss.bg/acts/1524478452.pdf>

⁶⁰ Виж протокол № 19 от 09.07.2018 г. на комисията, достъпен на страницата на ВСС.

Едно от ключовите правомощия на колегиите във ВСС е изборът на административни ръководители в органите на съдебната власт. Това е така, защото от административния ръководител в голяма степен зависи цялостният облик и работа на конкретната структура, а и на тези под нея, ако става дума за по-висока инстанция. Неговата управленска компетентност, стратегическа визия и ясна концепция или липсата им предопределят развитието или регреса на органа, работната среда и типа магистрати, които се „възпроизвеждат“ по веригата. Това важи с особена сила за прокуратурата поради силно йерархичната структура и централизация, които позволяват концентрация на власт в ръцете на административните ръководители.

По-долу ще бъдат проследени примери, които са показателни за това как функционира Прокурорската колегия на ВСС (ПК на ВСС) при избора на административни ръководители на ключови в страната прокуратури.

Борислав Сарафов

На 6-ти декември 2017 г. всички 11 членове на ПК на ВСС единодушно гласуват Борислав Сарафов за директор на Националната следствена служба (НСлС)⁶¹. Кандидатурата му е подкрепена от главния прокурор и бившия директор на службата. Той е единственият кандидат за поста. За него са налице данни за това, че е оказвал натиск и е заплашвал и обиждал свои подчинени:

- служителка на ГДБОП по повод дело за данъчни престъпления на фирма „Агромах“;
- следовател Страхил Каменички от НСлС по повод разследването на железопътния инцидент в Хитрино (през 2017 г.).

По първия случай Сарафов се извинява на разследващата полицайка, а по втория следователят сезира етичната комисия на Върховната касационна прокуратура (ВКП) и завежда гражданско и наказателно дело, а ИВСС започва проверка. Нито делата, нито проверката на инспектората обаче не водят до последици за Сарафов. При встъпването на Сафаров в длъжност главният прокурор казва:

„Новият директор ще има пълната подкрепа на главния прокурор за промени в НСлС – като структура, ръководство и др. Настоятелно съм препоръчал на г-н Сарафов и съм сигурен, че ще го спази, да свика Общо събрание на следователите, на което да се обсъдят вижданията за нова структура, както и належащите проблеми“⁶².

След назначаването си Борислав Сарафов избира трима свои заместници в НСлС. Двама от тях не са от Службата, а прокурори от ВКП, а третата е била част от НСлС само от година, като преди това е била прокурор.

Иван Гешев

Иван Гешев е познат с това, че е наблюдаващ прокурор по делото КТБ и гръмката акция по ареста на кметницата на квартал „Младост“, както и бивш административен ръководител на Специализираната прокуратура. Именно когато е на тази позиция, следователят Бойко Атанасов го обвинява в различни правонарушения. Въпреки проблемите при разследването по делото КТБ, процесуалните нарушения и очевидния политически привкус по задържането на Иванчева и нейната заместничка, и твърденията на Бойко Атанасов за злоупотреба с власт от

⁶¹ Решение по Протокол № 39 от заседание на ПК на ВСС от 6.12.2018 г.

⁶²

<http://defakto.bg/2017/12/18/%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%B3%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%8F-%D1%88%D0%B5%D1%84-%D0%BD%D0%B0-%D0%BD%D1%81%D0%BB%D1%81-%D1%81%D0%B0%D1%80/>

страна на Иван Гешев, ПК на ВСС с решение по Протокол № 19⁶³ от 4-ти юли 2018 г. единодушно и без дискусия гласува Гешев за заместник на главния прокурор при ВКП. Предложението е на главния прокурор.

Димитър Франтишек Петров

Както бе посочено по-горе, Димитър Франтишек Петров се радва на завидно кариерно израстване. След като от прокурор в Софийската районна прокуратура е командирован в Софийска градска прокуратура (звено „Антикорупция“), през март 2018 г. ПК на ВСС единодушно и без дискусии гласува Петров за заместник на административния ръководител на Специализираната прокуратура⁶⁴. Няколко месеца по-късно⁶⁵ колегията единодушно определя Димитър Франтишек Петров за изпълняващ функциите „административен ръководител“ на Специализираната прокуратура. Предложението за това е на Иван Гешев. До това гласуване се стига след като Даниела Начева, и.д. административен ръководител на Специализираната прокуратура до онзи момент (след като Гешев става заместник на Цацаров), подава молба за освобождаване от поста. Мотивите ѝ за това не стават ясни.

„Лични причини“

През март 2018 г. Даниела Попова подава оставка като административен ръководител на Апелативната специализирана прокуратура. Като мотиви за това са посочени лични причини. По-късно през 2018 г. административният ръководител на СГП Емилия Русинова се кандидатира за административен ръководител на Апелативната специализирана прокуратура. Два поредни пъти изборът за административен ръководител се отлага. Русинова не се явява веднъж поради лични причини и веднъж поради болест. На 3-ти октомври изненадващо обаче оттегля кандидатурата си. Мотивите отново са от „личен характер“⁶⁶. Примерите за причини от "личен характер" създават впечатлението, че разместванията по върховете на прокуратурата изглежда обикновено се дължат на предварително направени уговорки, които просто се формализират чрез ВСС и са част от стратегически размествания и смяна на ландшафта на важни за функционирането на държавата прокуратури. Процес, който е свързан с приближаването на края на мандата на главния прокурор, отслабването на неговото влияние и овладяването на контрола над държавното обвинение. Дори това да е само хипотеза, при всички положения липсва дискусия в ПК за това какви са причините да няма кандидати за ръководител на специализираните прокуратури.

Владимир Чавдаров

На 6-ти юни 2018 г.⁶⁷ ПК на ВСС единодушно избра Владимир Чавдаров за административен ръководител на Апелативна прокуратура – Варна, макар той да е окръжен прокурор на Варна, а другите двама кандидати да са прокурори от Апелативна прокуратура - Варна. По време на изслушването Йордан Стоев⁶⁸ и Евгени Диков⁶⁹ определят и тримата кандидати като „отлични професионалисти“. Въпреки че Владимир Чавдаров няма нито един ден стаж на апелативно ниво и голяма част от опита в кариерата му е натрупан като военен следовател и военен прокурор, а другите двама кандидати са прокурори от кариерата, която се е развила

⁶³ Наличен на страницата на ВСС тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/20/pr-19-04-07-2018-pk.pdf>

⁶⁴ [Протокол № 7](#) от заседание на ПК на ВСС от 7-ми март 2018 г.

⁶⁵ Виж Протокол № 28 от заседание на ПК на ВСС от 31-ви октомври 2018 г.

⁶⁶ [Протокол № 25](#) от заседание на ПК на ВСС от 3-ти октомври 2018 г.

⁶⁷ [Протокол № 15](#) от заседание на ПК на ВСС от 6-ти юни 2018 г.

⁶⁸ Пак там, стр. 52

⁶⁹ Пак там, стр. 54

последователно в районната, окръжната и апелативната прокуратура на Варна, ПК избира именно него.

Както е видно, назначаването на административни ръководители би могло да се използва и за кариерно израстване чрез заобикаляне на закона и конкурсите. Именно конкурсното начало е основополагащо за последователен и достоен растеж в кариерата. Случаят с Владимир Чавдаров създава впечатлението за необоснован избор, пораждащ съмнения за автентичните мотиви, довели до единодушното му избиране. Останалите двама кандидати изглеждат не по-малко компетентни и за разлика от него притежават опит в съответната прокуратура. Поради това приложението на изключението в чл. 169, ал. 1 от ЗСВ (избор на кандидат от по-ниско ниво) е необяснимо. Не става ясно как магистрат от по-долна инстанция би могъл ефективно да администрира структура (Апелативна прокуратура - Варна), с която тепърва следва да се запознава в дълбочина и чийто район е вторият по големина в страната след Софийския, включвайки 6 окръжни и 20 районни прокуратури.

Във връзка с изборите на административни ръководители в прокуратурата, ПК на ВСС действа както и по отношение на други решения в нейните правомощия – с последователно единодушие. Прегледът на протоколите и разпечатките от компютъризираната система за гласуване на решенията разкрива, че ПК гласува като един човек. Рядко са налице задълбочени и критични дискусии. Макар пълното единомислие сред толкова магистрати да не е невъзможен резултат, то е по-скоро последица от структурен проблем в устройството на прокуратурата.

Резултатите от изборите за административни ръководители, особено на ключови прокуратури, са често предизвестени. В случаите, когато присъства елемент на изненада (например оттегляне от предстоящ избор), той изглежда, че обикновено се дължи на предварително направени уговорки, които просто се формализират чрез ВСС и са част от стратегически размествания и смяна на ландшафта на важни за функционирането на държавата прокуратури. Процес, който е свързан с приближаването на края на мандата на главния прокурор, отслабването на неговото влияние и овладяването на контрола над държавното обвинение. „Личните причини“ се превръщат в мощен двигател в тази динамика.

4.2.2 Дисциплинарна дейност

След разделянето на ВСС на две колегии, дисциплинарните въпроси, касаещи прокурори и следователи, се разглеждат от нарочната Комисия „Дисциплинарна дейност и взаимодействие с ИВСС“ – прокурорска колегия (КДДВИВСС – ПК). Прави впечатление, че в месечните отчети на Комисията липсва отчетност за 3 месеца от 2018 г. (април, май и юни) – наличните месечни отчети относно образуваните дисциплинарни производства и наложените наказания обхващат периодите от 1.01.2018 г. до 31.03.2018 г.⁷⁰ и от 1.07.2018 г. до 30.11.2018 г.⁷¹ Част от липсващите данни могат да бъдат открити в регистъра на дисциплинарните производства⁷². На пръв поглед дейността на Комисията и ПК (по отношение на дисциплинарната дейност)

⁷⁰ Виж тук:

<http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/19/%20%D0%9A%D0%94%D0%94%D0%92%D0%98%D0%92%D0%A1%D0%A1%20%D1%8F%D0%BD%D1%83%D0%B0%D1%80%D0%B8-%D0%BC%D0%B0%D1%80%D1%82%202018-1.pdf>

⁷¹ Виж тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/21/.pdf>

⁷² Виж тук: <http://www.vss.justice.bg/page/view/4531>

изглежда ритмична. При по-задълбочено вглеждане в дисциплинарната практика и проследяване на отделни казуси обаче картината изглежда различна. По-долу са представени случаи, които са индикативни за противоречивата дисциплинарна практика на ПК.

Бойко Атанасов

Бойко Атанасов е следовател в Следствения отдел в Софийска градска прокуратура (СГП). Известен е със силната си критичност към работата на прокуратурата и публичното изобличаване на т.нар. „шпицкоманди“. След открито говорене⁷³ за дълбоките проблеми на българското разследване и как то се ползва за осъществяване на натиск върху определени лица, той предрича, че срещу него ще има реваншизъм. Прегледът на дисциплинарната практика на ПК в последната година показва именно това. Срещу него са инициирани редица дисциплинарни производства. Емилия Русинова (административният ръководител на СГП)⁷⁴ издава заповед № 3930/28.11.2017 г. срещу Бойко Атанасов. Образувано е дисциплинарно дело №6/2018 г., което, с решение по Протокол № 25 от 03.10.2018 г., ПК прекратява, като връща преписката на административния ръководител за продължаване на производството. В средата на март 2018 г., отново по предложения на градския прокурор Емилия Русинова, ПК на ВСС образува дисциплинарно производство срещу Бойко Атанасов⁷⁵. По данни от медиите поводът за това са публичните изказвания на следователя за невъзможността на прокуратурата да се справи с организираната престъпност и за отказа ѝ да повдига обвинения, въпреки налични за това доказателства. В края на месец май 2018 г.⁷⁶ ПК образува още едно дисциплинарно дело срещу него. Предложението отново е на Емилия Русинова. По Протокол № 17/20.06.2018 г. ПК приема за сведение заповед № 1487/15.05.2018 г. на административния ръководител на СГП за обръщане на внимание на Бойко Атанасов.

По съществуващите тези действия са законни, но това не означава, че законът не може да бъде използван за тормоз. Идеята е да се покаже, че машината за дисциплинарни производства може да бъде впрегната за постигане на целени неправомерни резултати със законни средства, което на практика е злоупотреба с правото. Дори самата честота и броят на дисциплинарните действия са притеснителни. Ако наказваното лице не се поправя чрез тях, значи определено системата за дисциплинарни наказания не работи или прокурорската колегия на ВСС не я прилага адекватно.

Димитър Франтишек Петров

През пролетта на 2017 г. по данни на сайта „Бивол“ Димитър Франтишек Петров (към онзи момент прокурор в Софийска районна прокуратура) нападнал физически дете на опашката на училищна лавка, тъй като то го е прередило. През месец юли Емилия Русинова му налага дисциплинарно наказание „забележка“.⁷⁷ През септември 2017 г. КДДВСС-ПК не заема ясна и категорична позиция по въпроса, а предлага на ПК двата възможни варианта: да приеме решение наказанието да се отмени или да приеме решение то да се потвърди. ПК на ВСС (по време на предходния състав) отменя наложеното наказание⁷⁸. В края на март 2018 г. новият

⁷³ Гледай тук: https://www.youtube.com/watch?v=TfLij_uSUvc

⁷⁴ Към момента, в който Бойко Атанасов изнася публично информация относно шпицкомандата, Емилия Русинова е ръководител на първи отдел "Специализиран" на СГП, който ръководи дейността на 1-ви сектор „Специализиран“ на Столичното следствие – силно критикувано от Бойко Атанасов.

⁷⁵ Решението е прието по Протокол № 8/14.03.2018 г. на ПК на ВСС

⁷⁶ Решението е прието по Протокол № 14/ 23.05.2018 г. ПК на ВСС

⁷⁷ Заповед № 1738/07.06.2017 г.

⁷⁸ С решение по Протокол № 30 от 27.09.2017 г. на ПК

състав на ПК на ВСС приема заповед за обръщане на внимание на Петров от административния ръководител на СГП, издадена на 28.03.2018 г. Макар от наличните данни да не става ясна причината за това⁷⁹, едно от възможните тълкувания е, че след отмяната на заповедта за налагане на дисциплинарно наказание „забележка“ през 2017 г., ВСС е дал указания на административния ръководител да обърне внимание на Петров. Импликацията е, че тежестта на нарушението не предполага дисциплинарно наказание. Междувременно кариерното развитие на Димитър Франтишек Петров бележи сериозен подем. От прокурор в СРП (по време на инцидента с ученика пред лавката) той е командирован в СГП, а после става заместник административен ръководител на Специализираната прокуратура (по предложение на Иван Гешев). Известен е и с това, че прекратява досъдебното производство по Яневагейт, отказва да повдигне обвинение срещу Делян Пеевски за набеждаване и др.

В отчетите си за дисциплинарната практика ПК включва и окончателните съдебни решения на ВАС по отношение на дисциплинарните производства, което трябва да се отбележи като добра практика. Това се отнася и за наличието на публичен регистър на дисциплинарните производства. В същото време обаче, макар и малобройни, са налице примери, които създават впечатление за противоречивост и липса на последователност. Сигналът, който изглежда се изпраща, е, че лоялността към изискванията на статуквото е сигурна гаранция не само за липса на пропорционално наказание, макар основанията за това да са налични, но и за безпроблемно кариерно развитие. В същото време критичността и изобличаването на проблемите в разследването се третират като непослушание, срещу което следва да бъде размахан пръст, а дисциплинарното производство е механизмът, който може да бъде използван за сплашване и репресия. Липсата на предвидимост при дисциплинарните наказания създава впечатлението за произвол. На практика така по веригата се възпроизвеждат магистрати, които растат в кариерата не заради качества и компетентност, а заради ориентация към силните на деня, а в замяна на лоялността си жертват своята независимост. Съществуващата по този начин йерархичност в българската прокуратура (все още по съветски модел) отнема възможността на прокурорите да развиват индивидуална отговорност. Единоначалието и силната йерархия играят важна роля и по отношение на дисциплинарните процедури. По отношение на значими казуси, видно от протоколите, ПК действа единодушно и безкритично.

Предложения на КДДВВСС – ПК за законодателни промени, свързани с дисциплинарната отговорност

Огромно притеснение будят направените през декември 2018 г. предложения за изменения в ЗСВ, съставени именно от КДДВВСС-ПК за разширяване на правомощията на

⁷⁹ Макар чл. 318, ал. 1 от ЗСВ да предвижда, че заседанията на дисциплинарния състав се провеждат при закрити врати, [Становище на Венецианската комисия по отношение на България, прието на 6-7 октомври 2017 г.](#), съдържа критики, че не се предвижда изключение от това правило (например да са публични, освен ако магистратът изрично не поиска обратното) и подчертава, че в напредналия стадий на производството следва да е налице по-скоро публичност: Speaking of the procedure, the Venice Commission draws attention to Article 318 § 1 which provides no exceptions to the non-public character of the disciplinary proceedings. The UN Basic principles on the Independence of the Judiciary require that “[t]he examination of the complaint at its initial stage shall be kept confidential, unless otherwise requested by the judge” (§ 17). As to the later stages of disciplinary proceedings, the presumption should be rather in favour of public hearings. As stated in the Kyiv Recommendations on Judicial Independence, “[...] transparency shall be the rule for disciplinary hearings of judges. Such hearings shall be open, unless the judge who is accused requests that they be closed” (§ 26).

административните ръководители при образуването на дисциплинарни производства и налагането на дисциплинарни наказания. За сметка на това правомощията на съответните колегии ще бъдат орязани.

Според предложенията административният ръководител може да наложи наказание „забележка“ или „намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 20 на сто за срок от шест месеца до 1 година“. ВСС вече не би имал контрол над наказанието „забележка“, както досега, а ще бъде единствено уведомяван. Съдебен контрол е предвиден, но обжалването ще става пред административен съд, а неговото решение ще може да бъде обжалвано пред 3-членен състав на ВАС. Това създава неблагоприятни условия за разнородна практика по места (както от страна на административните ръководители, така и на административните съдилища) и липса на последователност и предвидимост.

Освен това, особено тревожно е предложението административният ръководител да има правомощия да прави предложение за образуване на дисциплинарно производство, да събира доказателства по него и да взема решения за наказанието. Това са несъвместими функции във всяка правова държава. Обвинителят е страна в процеса (дисциплинарното производство е една състезателна процедура) и не трябва да взема решение относно наказанието. Това е в пряко противоречие с гаранциите за справедлив и независим процес и предоставя в ръцете на прокуратурата инструментариум, който, в една така или иначе силно централизираната и йерархичната структура, би могъл да се използва за натиск и репресии. Макар официалният мотив за предложените изменения да е разтоварване на ВСС, подобен подход лишава производството от обективност и безпристрастност и би създал условия за саморазправа. Концентрирането на толкова власт в ръцете на административните ръководители ще противоречи на европейски и международни стандарти, уреждащи гаранции за независим, обективен и справедлив дисциплинарен процес.

Към датата на изследването съдийската колегия на ВСС чрез Комисията по дисциплинарна дейност е изразила отрицателно становище по предложените промени в ЗСВ. В момента има работна група в Министерство на правосъдието по това предложение.

5. ВСС КАТО ПАРТНЬОР В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Съвет за партньорство

Създаването на Съвета за партньорство (СП) е предвидено в чл. 217, ал. 3 от ЗСВ⁸⁰, а по силата на ал. 5 от чл. 217 организацията и дейността му се определят с наредба на пленума на ВСС. Наредба № 8 за организацията и дейността на Съвета за партньорство към Висшия съдебен съвет⁸¹ е приета с решение на Пленума на ВСС по протокол № 28 на 8-ми ноември 2018 г.

Целта на СП е определена в Наредбата като осъществяване на „диалог по всички въпроси, свързани с професионалните интереси на съдии, прокурори и следователи“, а дейността му се състои в:

- участие в обсъждането на въпроси, свързани с професионалните интереси на магистратите, вкл. организиране на квалификацията им;
- реформата на съдебната карта, възнагражденията, кариерното израстване;
- изготвяне на препоръки и предложения за дейността на ВСС, както и на становища в рамките на съгласувателните процедури при обсъждане на промени в законодателството, които засягат съдебната власт;
- подпомагане на ВСС при разработване и изпълнение на политики, програми и проекти и др.

СП се състои от 3-ма представители на ВСС, по един представител на всяка професионална организация на съдиите, прокурорите и следователите (чийто членски състав е не по-малък от 5 на сто от съответния брой), както и 11 магистрати (6-ма съдии, 4-ма прокурори и 1 следовател), които не членуват в такива организации. Всяка от общо 5-те магистратски организации (Асоциация на прокурорите, Асоциация на българските административни съдии, Българска съдийска асоциация, Камара на следователите, Съюз на съдиите в България) има минимално изискуемата членска маса от поне 5% от съответния брой съдии, прокурори и следователи. Броят на членовете (съгласно подадените декларации пред ВСС⁸²) са:

	Наименование	Брой членове
1.	Съюз на съдиите в България	582
2.	Асоциация на прокурорите	381
3.	Асоциация на българските административни съдии	235
4.	Българска съдийска асоциация	185
5.	Камара на следователите	169

⁸⁰ изм. – ДВ, бр. 65 от 2017 г.

⁸¹

<http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=646281C81CAFE36057EB062A8FD31A1C?idMat=132033>

⁸² Виж тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/21/pr-28-08-11-2018.pdf>

По информацията на ВСС сдружените съдии са 1002 (Съюза на съдиите, Българска съдийска асоциация, Асоциация на българските административни съдии), а несдружените – 1552; 550 от прокурорите и следователите са сдружени, а 1552 не са.

Зад идеята за създаването на СП стои необходимостта от непрекъсната и непосредствена връзка с магистратите. След избора им за членове на ВСС, магистратите се откъсват от типичната си работа за немалък период от време. Затова въвеждането на подобен механизъм би следвало да гарантира, че Съветът ще избегне капсулирането, а диалогът с магистратската общност ще се институционализира. Подобно взаимодействие е от особена важност, тъй като отделянето от работата „на терен“ обуславя отчуждаване от реалните проблеми на съдебната власт, а това би могло да се компенсира с критичния поглед на редовите съдии и прокурори, които ще участват в СП.

Предходни състави на ВСС не съумяваха да осъществят ефективно сътрудничество с магистратите по места и оставяха впечатлението за институционална изолираност от хората, чиито интереси следва да защитават. Настоящият състав на ВСС също не проявява особена активност при установяването на диалог с магистратите. В този смисъл въвеждането на СП в ЗСВ през лятото на 2017 г. е развитие, което следва да се поощри. За съжаление обаче, действията на ВСС не показаха особена мотивация за работа в тази посока. Нормативно уреденото сътрудничество не беше приоритет в работата на ВСС. ВСС публикува проекта на наредба за обществени консултации на 1-ви март 2018 г., а Наредбата бе приета едва ноември месец. Не става ясно защо близо 9 месеца след публикуването ѝ за обществено обсъждане и събирането на становища⁸³ в предвидения за това 30-дневен срок органът бездействаше. Подобно немотивирано и необяснимо забавяне подсказва по-скоро неохота и/или поне безразличие към формализирането и укрепването на диалога между ВСС и магистратите. Промените по същество в проекта за наредба след получаването на становищата не са толкова сложни и многобройни, нито наредбата е толкова обемна, че да обусловят подобно просрочване на приемането ѝ.

Начинът, по който е уредена представителността на магистратите в СП в наредбата, буди тревога. Числеността на представителите на ВСС в СП е уредено в ЗСВ (3-ма). Определянето на броя на представителите на сдружените и несдружени магистрати в СП обаче е правомощие на Пленума на ВСС. По силата на Наредбата, приета от ВСС, всяка една от организациите ще бъде представена в СП от един човек, който ще има 1 глас, т.е. една организация – един глас. В същото време чл. 3, ал. 1, т. 3 от Наредбата предвижда, че в състава на СП магистратите, които не членуват в организации, ще бъдат представени от „шестима съдии, четирима прокурори и един следовател“ и всеки от тях следва да е подкрепен от поне 100 колеги, нечленуващи в съсловни организации. ВСС обосновава това решение със „съпоставянето и численото съотношение между броя на членовете, представени от несдружени магистрати и броя на представените от професионални организации.“ Това обаче не обяснява защо се дава превес на броя на представителите на несдружени пред сдружени магистрати. Така сдружените съдии (1002-ма) ще бъдат представени от 3-ма човека, несдружените (1552-ма) - от 6, сдружените прокурори и следователи – от по 2-ма, а несдружените - от 5. Освен това не се взима под внимание, че

⁸³ Част от предложенията в становищата, постъпили във ВСС (<http://www.vss.justice.bg/page/view/3982>), са взети предвид. Прави впечатление, че докато най-старата съсловна организация на съдии в България е изпратила свое становище (https://www.judgesbg.org/images/Statement_VSS.pdf) относно Наредбата, Асоциацията на прокурорите се е въздържала от подобно действие. Всички становища, изпратени от 1 апелативна, 3 окръжни и 2 районни прокуратури изцяло подкрепят проекта на наредба. Нито едно от тях не съдържа препоръка, критика или бележки. Единствените предложения от страна на прокуратурата са дадени от главния прокурор.

например 1 съдия от ССБ представлява 582 съдии (или 23,7 % от всички съдии в страната, т.е. най-много от всички съдийски организации), докато 1 съдия, който също ще има право на 1 глас в СП, може да представлява и само 100 съдии. Създава се впечатление, че равнопоставеността при правото на участие на сдружени и несдружени магистрати е донякъде компрометирана, а решението за това как да са представени – необмислено в дълбочина или целенасочено.

Притеснителна е и възможността за определяне на членове на СП, представители на несдружените магистрати чрез жребий (чл. 6, ал. 3 от Наредбата), ако класираните кандидати са подкрепени от равен брой магистрати и са повече от обявения в Наредбата брой (6 за съдии, 4 за прокурори и 1 за следователи). Да се оставят най-малко 100 души непредставени (за сметка на други) единствено по силата на случайността е неприемливо и е в противоречие с концепцията за СП.

Може да възникне и друго предизвикателство – редовите съдии в по-малките съдебни райони, където броят на магистратите е ограничен, а проблемите са характерни за конкретната територия, могат да се сблъскат с проблем при осигуряването на подкрепа от поне 100 души. Това би било възможно по-скоро за „шефовете“ и то за тези в по-горни инстанции. За разлика от по-малките съдебни райони софийските съдилища са по-многобройни и събирането на подкрепа от по-голям брой хора на хоризонтално ниво би било по-лесно.

Като цяло изглежда, че към въпроса за представителността, така както е уреден в Наредбата, ВСС е подбрал без необходимото задълбочаване и сякаш механично е избрал някои от решенията. По силата на наредбата Пленумът на ВСС учредява СП в 2-месечен срок от влизането ѝ в сила. Тепърва предстои да се проследи доколко положителната идея за съществуването на подобен нормативно уреден механизъм за институционално сътрудничество ще проработи ефективно на практика.

6. ВСС ПО СТРАТЕГИЧЕСКИЯ ПРИОРИТЕТ ЗА СИСТЕМАТА – РЕФОРМА НА СЪДЕБНА КАРТА

6.1 Съд

В докладите си по Механизма за сътрудничество и проверка Европейската комисия няколкократно е отбелязвала необходимостта от регулиране на натовареността между различните съдилища като условие за по-бързо правосъдие и избягване на възможността за неправомерен натиск върху съдиите⁸⁴. Натовареността е основен фактор, който се взема предвид винаги когато стане въпрос за нуждата от прекрояване на съдебната карта. Под „съдебна карта“ най-общо се разбира „структурата на съдебните райони и границите на юрисдикцията на органите на съдебната власт на цялата територия на страната“⁸⁵. Тази структура е сложна⁸⁶ и статична, макар динамиката на обществените, икономически и

⁸⁴ Стр. 18, „Технически доклад, придружаващ Доклада относно напредъка на България по МСП 21.1.2016“: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0015&from=en>

⁸⁵ Пак там.

⁸⁶ Включва 113 районни, 28 окръжни, 5 апелативни, 2 върховни съдилища; извън системата на общите съдилища има и специализирани: 28 административни, 3 военни, военно-апелативен, специализиран наказателен и апелативен специализиран наказателен съд. Структурата на прокуратурата вече

демографски процеси да обуславя по-голяма гъвкавост. Въпросите за натовареността и съдебната карта са от изключително значение за осъществяването на справедливо правораздаване, достъпа до правосъдие и ефективната защита на правата на гражданите. В същото време са и от особена важност за по-ефективното разходване на средствата в съдебната власт.

Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и по-конкретно Стратегическа цел 3 „Ефективно администриране на съдебната власт“ предвижда специфични цели⁸⁷, сред които: регулиране натовареността на магистратите⁸⁸ и въвеждане на инструменти за дългосрочно планиране⁸⁹. В „Пътната карта“ за изпълнение на стратегията са предвидени и конкретни мерки и действия по приложението ѝ.

Предишният състав на ВСС и по-конкретно Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт (впоследствие Комисия „Съдебна карта, натовареност и съдебна статистика“или КСКНСС) положи немалко усилия в тази посока:

- изготви редица аналитични изследвания⁹⁰, които да послужат за основа на задълбочено и обширно обследване на проблема за натовареността и реформиране на съдебната карта
- редовно публикуваше годишни програми⁹¹, осигурявайки по този начин последователност и предсказуемост,
- изготвяше годишни отчети за дейността и напредъка⁹² (отчетност и публичност),
- подготви предложения за законодателни промени за промяна подсъдността на дела след задълбочени анализи относно значението на районите съдилища и прокуратури
- чрез включване на съдийската общност в дискусиата относно проблемите на натовареността и съдебната карта в поредица от кръгли маси⁹³ и в рамките на постоянни работни групи⁹⁴ създаде указания и представи резултати от изследвания на натовареността⁹⁵

съответства на тази на съдилищата само функционално, но не и структурно след Решение № 2 на КС от февруари 2017 г.

⁸⁷ Вж. стр. 10 -12 от Стратегията: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=957>

⁸⁸ Включително: „3.2.1 Въвеждане на постоянен механизъм за измерване тежестта на отделните видове дела и преписки и допълнителните служебни задължения; 3.2.2 Въвеждане на механизъм за определяне на норма на натовареност на магистратите и на съдебната администрация и равномерно разпределение на делата и преписките в рамките на отделните структури на съдебната власт и интегрирането му с другите процеси на планиране“

⁸⁹ Включително: „3.4.1 Стандарт и система от мерки за оценката на достъпа до правосъдие на гражданите и юридическите лица; 3.4.2 Създаване на специализирана географско-информационна система (ГИС), включваща инструменти за анализ и мониторинг на факторите, свързани със социалноикономическото развитие на съдебните райони и натовареността на съдилищата; 3.4.3 Оценка на ефективността на отделните структури на съдебната власт и реформа на съдебната карта; 3.4.5 Оценка на ефективността на структурите за специализирано правосъдие (системата на административните съдилища; военните съдилища; специализираните наказателни институции).“

⁹⁰ Достъпни на: <http://www.vss.justice.bg/page/view/2141>

⁹¹ Достъпни на: <http://www.vss.justice.bg/page/view/1455>

⁹² Достъпни на: <http://www.vss.justice.bg/page/view/1453>

⁹³ Достъпно на: <http://www.vss.justice.bg/page/view/2652>

⁹⁴ Достъпно на: <http://www.vss.justice.bg/page/view/4052>

⁹⁵ <http://www.vss.justice.bg/page/view/2042>

- прие „Правила за оценка на натовареността на съдиите“ (в сила от април 2016 г.)⁹⁶
- въведе централизирана Системата за изчисляване на натовареността на съдиите – СИНС (април 2016 г.),
- изготви експертен доклад по механизма за оценка на работната натовареност⁹⁷,
- въведе актуализирани статистически форми за отчет и др.⁹⁸.

Дейността на Комисията бе последователна и през цялото време на работа включваше професионалната общност в консултациите и дебатите. Резултатите бяха приветствани от Европейската комисия. Според ЕК „Прилагането в бъдеще на новите норми на натовареност може да окаже положително въздействие в редица насоки, в това число и върху случайното разпределение на делата на отделните съдии и прокурори, върху атестирането и повишенията, както и върху цялостното разпределение на ресурсите между съдебните райони и съдилищата. Конкретните резултати в различните насоки обаче предстои тепърва да бъдат постигнати и ще зависят от предприемането на допълнителни мерки.“⁹⁹ И още: „В бъдеще новите норми на натовареност, разработени от ВСС, може да послужат като основа за още по-голяма прецизност при вземането на такива решения чрез по-точно отразяване на ситуацията на относителната натовареност в различните съдилища.“¹⁰⁰

В Доклада по МСП си от 15.11.2017 г. ЕК препоръчва „да се намери решение на положението с натовареността в най-заетите съдилища въз основа новите стандарти за натовареност и да се постигне съгласие по пътна карта за реформа на съдебната карта...“¹⁰¹. В Техническият доклад по МСП отбелязва, че дейността по разработването на стандарти за натовареност и подготвянето на всеобхватна реформа на съдебната карта „вече е достигнала фаза, в която следва да е възможно да се предприемат конкретни стъпки за мащабна реформа на базата на събрана достатъчна информация“¹⁰², а стандартите за натовареност, които вече са в действие, биха могли да осигурят „добра основа за последователна политика за преразпределяне на натоварването и ресурсите, така че да се облекчат най-натоварените съдилища“¹⁰³. По-нататък Комисията посочва, че реформата на съдебната карта ще е „неизбежно“ „важен въпрос от дневния ред на новосформирания ВСС“ и че „следващите стъпки вероятно ще касаят не толкова извършването на по-нататъшен анализ, колкото съставянето на заключения и постигането на консенсус.“¹⁰⁴

Въпросите за натовареността и съдебната карта присъстваха в концепциите на почти всички кандидати за членове на СК на ВСС, което говори за актуалността на проблема и острата нужда от неговото решаване. Обемът и качеството на свършена работа от предишния състав на ВСС в

⁹⁶ Правилата са изготвени в резултат от проведено през 2014-2015 г. емпирично изследване на натовареността с участието на съдиите от районните, окръжните, административните, специализирания наказателен и апелативните съдилища: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/10/pravila-natovarenost.pdf>

⁹⁷ Виж тук: http://www.vss.justice.bg/root/f/b/15-12-2015_2.pdf

⁹⁸ Виж тук: <http://www.vss.justice.bg/page/view/4051>

⁹⁹ Пак там.

¹⁰⁰ Пак там.

¹⁰¹ Доклад относно напредъка на България по МСП от 15.11.2017 г., стр. 6: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-com-2018-850_bg.pdf

¹⁰² Технически доклад, стр. 10: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0700&from=EN>

¹⁰³ Пак там, стр. 11.

¹⁰⁴ Пак там, стр. 11.

посока измерване и оптимизиране на натовареността на органите на съдебната власт (с цел последващо несамоцелно реформиране на съдебната карта) е несъмнен. Това е лесно проследим процес, който включи редица разисквания и проучвания в професионалната общност и за първи път произведе и въведе аналитични инструменти, които да послужат за основа на едно обективно, обширно и задълбочено изследване на съдебната карта и нуждите от нейното преформатиране. Положителните резултатите от тази работа се потвърждават и от докладите по МСП на ЕК.

Прегледът на работата на новия състав на ВСС обаче не създава впечатление за приемственост и продължаване в посока на вече изграденото. Напротив, забелязва се по-скоро ретроградност и желание за връщане към стария начин за измерване на натовареността, който не може да отрази комплексността и спецификата на различните видове дела, тъй като се фокусира предимно върху броя дела като измерител.

За това свидетелства предложението на Красимир Шекерджиев за създаване на нова система за измерване на натовареността¹⁰⁵, приета за сведение по Протокол № 14 от заседание на КСКНСС, проведено на 22.05.2018 г. Видно от концепцията, Шекерджиев приема, че СИНС не произвежда достоверни данни поради възможността основният коефициент по дадено дело еднолично да се променя (основно да се завишава) и така да се създава впечатление за нереална картина във връзка с натовареността (обикновено по-голяма). Най-общо, според него този субективен фактор следва да се избегне, а времето като универсален критерий за измерване на тежестта на делата е в основата на недостатъците, посочени изчерпателно в концепцията му. Затова той предлага да се приеме система за натовареност, която да отчита „броя на разгледаните и решени дела, тъй като всяка съдийска дейност е свързана единствено и само с решаването на дела“¹⁰⁶.

От така изложената концепция не става ясно защо членът на ВСС смята, че въвеждането на изцяло нова система, която напълно отхвърля една готова „продукция“, е по-ефективно и ще спести повече време, средства и усилия от това набеязаните недостатъци (СИНС не е без такива) на вече разработена система да бъдат отстранени като, например, се въведе контрол при коригиране на коефициента. Не се разбира и защо магистратът счита, че новата система ще бъде свързана по-лесно с тази за случайното разпределение на делата като резултат от отчетена натовареност. Освен това буди притеснение фактът, че концепцията, представена по този начин, изглежда съставена еднолично от 1 член на съвета (няма налична информация в обратна посока), а не е резултат от проучване, в което са включени и други представители на съдийската общност. Действащата СИНС бе подложена на широко обсъждане и намира подкрепа сред съдийската общност като препоръките за корекцията ѝ са посочени от самите съдии. Не е ясен и процесът как са се формирали съответните предложения за нова методология и механизъм на оценка на тежестта – те резултат от консултации ли са или просто реакционен подход към вече съществуващата система?

¹⁰⁵ Концепцията на Красимир Шекерджиев е достъпна на: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/19/Konc-KSh.pdf>

¹⁰⁶ Пак там.

Въпреки недостатъците си, СИНС, отчитайки сложността на делата и времето, необходимо за тяхното разглеждане, се приближава към вида системи за отчитане на натовареността, които се използват в редица европейски държави и немалко щати в САЩ. Възгледът, че „всяка съдийска дейност е свързана единствено и само с решаването на дела“ (което обуславя регресията към броя на делата като измерител) не отговаря на реалността „на терен“. Този симплифициран подход не отчита, че съдията би могъл да извършва и други допълнителни действия, отнемачи време, като например административната работа, извършвана от председателите, исканията по Закона за електронните съобщения, наставничеството на младши съдии и т.н. Това би върнало системата за отчитане на натовареността към далеч по-формално и отчуждено съществуване, което не взема предвид в дълбочина сложността на съдийската работа и нейната многопластовост.

Макар ЕК да твърди, че е събрана „достатъчна информация“, че трябва да се стъпи на „новите стандарти за натовареност“ и че работата на новия състав на ВСС е „не толкова извършването на по-нататъшен анализ, колкото съставянето на заключения и постигането на консенсус“, КСКНСС правя заявки за обратното. По същия Протокол № 14, след предложението за създаване на нова система за измерване на натовареността, Комисията гласува „да се изпратят постъпилите предложения относно система за измерване на натовареността до всички съдии за запознаване и отправяне на въпроси, предложения и становища, в срок до 11.06.2018 г.“ Към настоящия момент в секцията на КСКНСС на сайта на ВСС липсва информация относно крайния резултат от обратната връзка. В тази връзка е редно да се отбележи, че Отчетът за дейността на комисията за 2017 г., макар да е приет от КСКНСС с Протокол № 15 на 28.05.2018 г., не присъства в предназначенията за това част на сайт на ВСС „Отчети“. Същото важи и за Програмата за дейността на КСКНСС към СК на ВСС от 01.06.2018 г. до 31.12.2018 г., приета от Комисията на 21.06.2018 г. Ако ВСС иска да следва принципите на публичност и предвидимост, тези документи би трябвало да са налични в съответните рубрики, а не да изискват нарочно търсене, отнемачо време.

В допълнение на предприетото в средата на годината, в края на септември 2018 г. (Протокол № 23 от 26.09.2018 г.) КСКНСС коригира актуализирания Примерен въпросник за провеждане на анкетно проучване за оценка на методологията за измерване на отделните видове дела и преписки и за отчитане на допълнителните служебни задължения на съдиите¹⁰⁷, приет първоначално за сведение от Комисията месец по-рано. Срокът на договора е „не по-късно от 10 септември 2018 г.“. Въпреки това, към момента няма данни да са налице резултати от анкетата. Предвид заявеното от членове на КСКНСС желание за нова система за измерване на натовареността, подобен въпросник би могъл да се ползва като инструмент за игнориране на извършеното до момента и да доведе до регресия. Така, въпреки тази „неотложна необходимост“¹⁰⁸ за предприемане на конкретни мерки за справяне с натовареността, повече от година след началото на мандата си новият състав на ВСС не е предприел такива. По подобен начин обявената през август обществена поръчка за консултантски услуги за оптимизиране на съдебната карта за момента е на етап решение, с което се определя изпълнителят¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Изготвен като част от изпълнението на проект „[Въвеждане система за наблюдение и регулиране на натовареността на магистратите и съдебната администрация, създаване на стандарт за условията на труд в органите на съдебната власт и повишаване на ефективността на работата им](#)“ (Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG05SFOP001-3.001-0011- C01/14.09.2017 г.). Изпълнител е ДЗЗД „Естрата“ (Договор № ВСС 9994 от 02.08.2018 г.)

¹⁰⁸ Доклад ЕК, 15.11.2017 г. Стр. 7

¹⁰⁹ На 4.12.2018 г. „Глобал адвайзърс“ АД е класиран на първо място и [определен за изпълнител](#) на обществената поръчката по проект „Създаване на модел за оптимизация на съдебната карта на

Административно правосъдие

Данните за натовареността на административните съдилища в страната показват диспропорция при обема на работа. Затова броят на тези съдилища от години е предмет на дебати. Това е и една от причините, поради които предишният състав ВСС поиска (чрез запитване до Министерството на правосъдието) функционален анализ на ВАС и системата на административните съдилища от външни експерти от Службата за подкрепа на структурните реформи към Генералния секретариат на Европейската комисия. Това щеше да осигури външна, независима оценка на системата, която от своя страна да позволи детайлно изследване на състоянието и обосновано на анализ реформиране на съдебната карта по отношение на административното правораздаване. Видно от Протокол № 14 от заседание на СК на ВСС от 8.05.2018 г. обаче, председателят на ВАС Георги Чолаков предлага това искане за анализ да отпадне. СК гласува почти единодушно – единственият гласувал против е председателят на ВКС Лозан Панов. Малко по-късно Министерски съвет потвърди решението на ВСС и така на практика се бламира възможността за обективно оценяване на системата на административните съдилища и пълноценното реформиране на съдебната карта. По този начин настоящият състав на ВСС за пореден път необосновано осуети едно от малкото положителни начинания на предшественика си, показва безкритичност и необяснима ретроградност.

Подсъдност

Едно от успешните начинания на ВСС през изминалата година беше инициативността му за съставяне на предложения за законодателни промени, които да балансират натовареността. Това е продължение на дейност, започната по време на мандата на предишния ВСС, когато работна група от съдии от различни нива на съдебната система състави предложения за законодателни изменения. Настоящият състав на СК на ВСС показва приемственост и проактивност. Няколко месеца по-късно Народното събрание гласува промените и застрахователните и потребителски дела да имат нова подсъдност.

6.2 Прокуратура

Кореспондиращата на КСКНСС комисия при прокурорите е комисия "Съдебна карта и натовареност на прокурори и следователи" (КСКНПС). В секцията на Комисията на сайта на ВСС обаче са налични само 8 протокола за 2018 г. Други материали (с изключение на правилата за работа, приети по време на мандата на предишния ВСС) липсват. Не са налични аналитични инструменти или например мотиви за закриването на 11-те прокуратури. През юли месец 2018 г.¹¹⁰ ВСС закри 11 прокуратури по предложение на прокурорската колегия¹¹¹ като ги трансформира в териториални отделения със същите правомощия и осигурено прокурорско присъствие (в сила от 01.01.2019 г.). По същността си това представлява окрупняване –

българските съдилища и прокуратури и разработване на Единна информационна система на съдилищата“ (2016 г.)

¹¹⁰ [Протокол № 21](#) от заседание на Пленума на ВСС на 19.07.2018 г.

¹¹¹ Прието на заседание на КСКНПС с Протокол № 20 от 11.07.2018 г.

закритите структури преминават към други районни прокуратури¹¹². Действията на прокуратурата са улеснени от Решение № 2 на КС от февруари 2017 г., според което структурата на прокуратурата вече съответства на тази на съдилищата само функционално, но не и структурно. Според главния прокурор предложението идва след работни обсъждания в колегията и срещи с административните ръководители на РП, планирани за закриване, тези в областните градове и съответните ОП. Подобна стъпка отговаря на препоръките на Анализа на българската прокуратура, извършен с подкрепата на Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи от екип прокурори на ръководни длъжности от Германия, Нидерландия, Испания и Обединеното кралство¹¹³. Става ясно обаче, че решението е взето без обществени консултации и задълбочени проучвания, тъй като представители на местната общност реагират остро на тази стъпка. Реакции има от общините в Ардино, Мадан и Чепеларе. В последния град има протести от жители, които изразяват притеснения, че достъпът им до правосъдие ще бъде ограничен. Жител на града дори завежда дело в този смисъл пред Върховния административен съд. Според ЕК „такива промени изискват, разбира се, внимателно обсъждане и анализ, за да се гарантира, че отразяват реалните условия на място и да се постигне очакваният резултат“, което изглежда не е постигнато в случая. Чрез взимането на подобно решение за закриване на структури ВСС демонстрира отчужденост от местната общност. Нещо повече, Съветът показва явна незаинтересованост, тъй като по време на заседанието на Пленума решението е взето единодушно без да се зададе нито един въпрос и без да се проведе дискусия. Бързината за реформиране на съдебната карта не трябва да става за сметка на липсата на проучване на всички значими за дадената общност фактори. Концепцията, мотивите и критериите за подобно действие следва да бъдат обществено известни и обсъдени - нещо, което в конкретния случай не се е случило. Подобни начинания приличат повече на мимикрия на реформа, отколкото на същинска такава.

Основен недостатък на Съвета е липсата на ясна визия и стратегическо мислене за реструктурирането на съдебната карта особено по отношение на ролята на съдилищата и прокуратурите, най-вече районните, в общността. Ако за съда се мисли само като функция на натовареността и не се отчита въздействието на присъствието му в дадена среда, се създава реален риск преформатирането на съдебната карта да се превърне в бюрократичен процес, който се фокусира не върху хората, а върху нормата.

¹¹² Брезник и Трън към РП - Перник, Белоградчик и Кула към РП - Видин, Дряново и Трявна към РП - Габрово, Тервел към РП - Добрич, Ардино към РП - Кърджали, Мадан и Чепеларе към РП - Смолян, Тополовград към РП - Ямбол

¹¹³ "...discuss (and support) plans for more efficient judicial mapping, involving the creation of "district hubs" from which prosecutors could service some of the regional courts without a PO in the regional centre. The introduction of such changes might also have the benefit of reducing opportunities for local influence on prosecutors."

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

И настоящият състав на ВСС, макар и лишен от силни противоречия и разделение, оставя по-скоро усещането, по думите на министъра на правосъдието Цецка Цачева при първото му заседание, че трябва „да бъдем търпеливи в решаването на нетърпящите отлагане въпроси на съдебната власт“.

Конституционните и законови дефицити, въпреки многобройните действия и увещания на политическите фактори, остават водещи в устройството на Съвета. Оттам самото им проявление в работата на новия ВСС в първата година от мандата му не е изненада, а по-скоро закономерност. Преодоляването на несъвършенствата би могло да бъде постигнато по пътя на поредно нормативно изменение и едва при постигането на утвърден устройствен стандарт.

Разпоредбите на Конституцията и Закона за съдебната власт се спазват, но когато е необходимо да се защити, повиши или назначи определен магистрат, законите не действат равнопоставено, а комисиите на Съвета невинаги демонстрират последователност и предвидимост в действията си. Редица от примерите оставят сериозното убеждение, че зад тези действия на ВСС стоят изцяло политически и икономически интереси. Паралелно с това дори рутинните действия като работата по бюджета или натовареността на съдилищата срещат нежелание за подобрене. Така с течение на времето първоначалните високи очаквания и надежди на професионалната общност за по-добро и смислено администриране на съдебната власт изглеждат неоправдани.

Сегашният състав на ВСС започна работата си по отстояване на независимостта на съдебната власт и на отделния съдия обещаващо. Въпреки това, реакциите по правило са последващи и непоследователни, а когато нападките са от представител на държавен орган, изглежда, че като цяло има проблем при постигането на съгласие въобще за необходимостта от реакция и категоричността на позициите си. Нещо повече, някои от комисиите (например що се отнася натовареността на различните органи на съдебната власт и реформиране на съдебната карта) показват ретроградност, пренебрегвайки работата, извършена от предишния състав на ВСС.

Работата на комисиите и Пленума доказва какво е реалното разделение на силите – заемащите независими позиции са критично малцинство, а съдийското самоуправление е сведено по-скоро до съдийска съпротива срещу налагането на негодни или вредни за системата кадри на всички нива.

Свръх функциите, с които е натоварен органът, го лишават от възможността ефективно да администрира съдебната власт. Липсата на ясна визия и стратегия за работата обрича Съвета на хаотично и непоследователно функциониране. Липсата на публично достъпна годишна програма за работата на Съвета е свидетелство за това, а липсата на приоритети води до неадекватно планиране на средствата. По този начин понятия като „програмно бюджетиране“ остават на ниво евфемизъм, а бюджетният процес е воден от силна инерция. Това, от своя страна, означава и невъзможност за обективно отчитане на постигнатото - годишните доклади на ВСС не се основават на предварително зададени приоритети и контролни индикатори. Изготвянето им е просто неизчерпателно изброяване на решения на Съвета без анализ и възможност за корекция и включване на магистратска общност.