

К О Н Ц Е П Ц И Я

на Гергана Найденова Мутафова-Административен ръководител на Районна прокуратура гр. Пловдив, изготвена на основание чл. 29в, ал. 4 от ЗСВ. Кандидат в открита процедура за пряк избор на членове на Висшия съдебен съвет от квотата на съдиите, прокурорите и следователите, открита чрез свикване на Общо събрание на прокурорите за избор на членове на Висшия съдебен съвет със Заповед на Главния прокурор № РД-04-18/26.01.2017г., обн. в ДВ бр. 16/17.02.2017г.

УВАЖАЕМИ КОЛЕГИ ПРОКУРОРИ,

Мотиви за издигане на кандидатурата

Работата ми в системата на Прокуратурата на Република България започна като младши прокурор през месец февруари 2001г. До месец август 2006г. съм работила като прокурор в Районна прокуратура гр.Пловдив, като на 01.08.2006г., след избор от страна на ВСС, встъпих в длъжност Административен ръководител на Районна прокуратура гр. Асеновград. От 23.03.2010г. заемам длъжността Административен ръководител-Районен прокурор на Районна прокуратура гр.Пловдив, а на 20.05.2015г. с решение на ВСС бях преизбрана за втори мандат на тази длъжност. Натрупаният прокурорски стаж като Административен ръководител и като редови прокурор в две различни по големина и специфики прокуратури ми дават увереност да твърдя, че познавам обективно състоянието на работата на районните прокуратури през последните изключително интензивни откъм законодателни промени и вътрешни системни реформи години. От друга страна допълнителните ми квалификации-магистратура „Финанси“ и магистратура „Право на ЕС и международно право и международни отношения“, както и текущи обучения по теми, касаещи наказателното правораздаване и повишаване на административния ми капацитет като Административен ръководител (подробно описани в автобиографията ми), ми дадоха лична мотивация да дам съгласието си за издигане на кандидатурата ми за избор и член на ВСС. Постигнатите през годините резултати в качеството на прокурорската дейност на Районна прокуратура гр.Пловдив и дадената оценка на ръководните ми умения в поредица от доклади на Инспектората при ВСС за проверка на цялостната работа на Районна прокуратура гр.Пловдив (вкл. за 2014г. и за 2015г.) бяха тези щрихи на увереност и самочувствие, необходими, за да подготвя и представя пред Вас моите

виждания за задачите и предизвикателствата, които стоят пред ВСС в следващите пет години.

Подготвяйки представянето на писмена концепция, съгласно ЗСВ за участие в преки избори на членове на ВСС от квотата на прокурорите, естествено, си зададох въпроса каква е целта на изготвянето на такава концепция и какво следва да е нейното съдържание. Ако споделите моите убеждения, че изборът на член на ВСС (а по мое мнение и на всеки административен ръководител в съдебната система) трябва да е състезание на идеи на отделните кандидати, анализ на личните им качества, респ. и възможности да осъществят представените концепции, то следва да четете следващите редове и с уговорката, че прокарването на каквито и да е политики на управление в един колективен орган като ВСС и неговите две колегии биха имали трайни резултати и почва за развитие въобще, ако срещнат идентичен отглас и съмишленици в болшинството от представителите в съответната колегия. Това е естествено и ясна закономерност от факта, че ВСС е колективно действащ орган, който в своя основен и разширен състав (Пленум) взема решенията си с мнозинство на присъстващите членове. Изготвянето на една сериозна, мотивирана и с уважение към целевата група, за която е предназначена, концепция за развитие и управление на съдебната система в лицето на ВСС изисква съобразяването и вметването на всички предлагани решения с действащата Актуализирана стратегия за продължаване на реформата на съдебната власт на Министерството на правосъдието и Пътната карта за нейното прилагане, наказателната политика на държавното управление към настоящия момент, динамично променящото се законодателство и възприятието на обществото за изключително висока степен на корупция и неефективност на съдебната система.

След последните изменения на Конституцията на Р. България (ДВ бр. 100/2015г.) и последвалите ги промени в ЗСВ (ДВ бр. 28/2016г.), ВСС осъществява правомощията си чрез Пленум, Съдийска и Прокурорска колегия, като основните правомощия – по приемане на бюджета, управление на недвижимите имоти, избор на председателите на ВКС и ВАС и Главен прокурор, определяне броя на съдилищата и прокуратурите, определяне на възнагражденията на магистратите, даване на становища по законопроекти и други са запазена компетентност на Пленума на ВСС. Дейността по оперативното управление на прокурорското и съдийското съсловие-конкурси, атестации, повишаване и преместване, дисциплинарни производства, определяне броя на съдебните служители и други са предоставени на съответните Прокурорски и Съдийски колегии. Изготвяйки настоящата концепция в духа на принципа, че „нищо не започва от нас“, без претенции за каквато и да е изчерпателност, ще взема отношение по всички важни дейности в правомощията на Прокурорската колегия и тези на Пленума на ВСС в светлината на подобряване на статута на прокурорите и съдебните служители в съдебната система и повишаване на качеството на дейността им.

Исторически бележки за развитието на съдебната система и реформите в нея.

Кратките политически хоризонти като основна характеристика на прехода в Р. България след 1989г. дадоха своя отпечатък и върху липсата на визия в държавното управление, относно това как трябва да изглежда съдебната система и правоохранителната дейност на държавата като цяло.

С новата Конституция от 1991г. беше предвидена изцяло нова уредба на правосъдие. Това може да бъде условно определено като начало на първия етап от съдебната реформа, който цели да изгради независима съдебна власт като част от новото демократично устройство на страната в контрапункт на предишния тоталитарен режим. В следващите години този етап включи създаването на ВСС, изграждането на триинстанционна структура на съдилищата, разделянето на ВС и възстановяването на ВАС в края на 1996г. В този период от влизането на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (в сила за Р.България от 07.09.1992г.) и мораториума върху смъртното наказание започнаха да се постановяват и важни решения на КС относно бюджетната независимост на съдебната власт и статута на ВСС.

Следващият важен период за съдебната реформа беше подготовката за начало на преговорите за присъединяване на страната ни към ЕС, условие за което е изпълнението на т.нар. Копенхагенски критерии. В този момент се направиха важни инвестиции в човешкия ресурс на съдебната система, като се покачи чувствително нивото на заплащане, въведоха се задължителни конкурси за влизане в системата и се създаде НИП, в който всички съдии и прокурори получават задължително входящо и текущо обучение. След 1994г. на преден план излязоха различни идеи за промяна в конституционната рамка на съдебната система, но беше постановено Решение № 3 от 2003г. на КС, по силата на което за реализация на повечето от тези идеи е необходимо свикване на ВНС. В крайна сметка през 2007г. бяха извършени първите от приемането на Конституцията изменения в нея, с които се създаде Инспектората към ВСС и се внесоха корекции в статута на магистратите. В този период ВСС стана постоянно действащ орган (дотогава, той се състоеше от магистрати, които продължаваха да практикуват магистратската си професия и се събираха веднъж седмично на заседание). Съветът, който встъпи в длъжност през 2007г. бе първият постоянно действащ и едва вторият, който довършва пълния си мандат през 2012г. Разтурянето на предишните съвети е израз на политическия натиск върху съдебната система и нейната нестабилност. Важно следствие от конституционните промени през този период беше прехвърлянето от над 90% от разследванията към полицията, с което на дневен ред излязоха неразрешените и до днес проблеми, свързани с полицейското разследване. От гледна точка на публичния дебат темата за съдебната реформа излезе от тясно

експертния контекст и постепенно стана все по-важен обществено-политически въпрос. Това се свързва, както с нарастващото значение на борбата с битовата и организираната престъпност и властовата корупция, така и с обществената реакция на приватизацията.

След приемането на Р.България и Р.Румъния в ЕС влезе в сила предвидения от присъединителните договори механизъм за сътрудничество и проверка, по силата на който ЕК изготвя 6-месечни доклади за напредъка на реформите в областта на правосъдието и вътрешния ред по отношение на шест критерия (които ще бъдат разгледани в отделна тема по-долу). Въпреки изпълнението на много от препоръките на ЕК (изменения на Конституцията, нов ГПК и др.) с течение на времето стана ясно, че еднократното изменение на Конституцията или на някои закони не е достатъчно и не изчерпва нуждата от реформи, а се налага планирането на нови, по-мащабни структурни промени в устройството и функциите на ВСС и други органи. Така въпросът за реформирането на конституционния модел отново излезе на дневен ред и доведе до следващи изменения на Конституцията.

През 2012г. започнаха да функционират Специализирания наказателен съд и Специализираната прокуратура. Към настоящия момент има предложение делата за корупция по високите етажи на властта да бъдат прехвърлени към тях.

Началото на нов етап на съдебната реформа се сложи с приемането от Парламента през месец януари 2015г. на актуализирания вариант на „Стратегия за продължаването на съдебната реформа“. Отправна точка в нея беше традиционно ниското обществено доверие в институциите на правосъдието, отчитано от различни организации, работещи по темата в страната и извън нея. Стратегията предвижда широк кръг структурни и организационни мерки за завършване на процеса на реформиране на съдебната власт и отговаряне на препоръките на ЕК и другите международни организации. Основни стратегически цели в нея са гарантиране независимостта на съда и другите органи на съдебната власт, ефективно управление на човешкия капитал и ефективно администриране на съдебната власт, прозрачност и ефикасност на бюджетирането на системата, модерна и ефективна наказателна политика и др. Като стъпка към изпълнение на заложените цели Стратегията предвиди реорганизация на ВСС и управлението на съдилищата, промяна на визията на Инспектората, промяна на начина на гласуване във ВСС. Така се стигна до поредните промени в Конституцията през 2015г., с които ВСС е разделен на две колегии – Съдийска и Прокурорска. Управлението на съдебните сгради е прехвърлено от Министерство на правосъдието към ВСС, въведе се мнозинство от 2/3 за избор на парламентарната квота във ВСС, въведе се пряк избор на изборните членове на магистратската квота, като отпадна избора на делегати и делегатските събрания, въведе се явното гласуване във ВСС и се разшириха правомощията на Инспектората на ВСС. Чрез последващи изменения в ЗСВ конституционните промени бяха доразвити, бяха

прехвърлени правомощия от председатели на съдилища към Общите събрания на съдиите, бяха извършени съществени промени в процеса на атестиране и конкурсите за назначаване, повишаване и преместване на магистратите, бяха извършени и промени в управлението на Прокуратурата.

С нарастващо значение за реформата и развитието на съдебната система у нас беше разгръщането на институциите на ЕС с правомощие в областта на правосъдието и вътрешния ред. Основа в това отношение полага Лисабонския договор, който предвижда възможността за създаване на Европейска прокуратура (чл. 86 от ДЕС), като конкретни мерки бяха предвидени в Стокхолмската програма. На фона на силния миграционен натиск и зачестилите прояви на международен тероризъм през последните години в Европа, темата за засилване на международната интеграция и новите технологии в сферата на обща европейска политика по сигурността ще има своето постоянно отражение във вътрешното законодателство.

Ефективно управление на ресурсите в съдебната система. Натовареност на магистратите. Съдебна карта. Формиране и изразходване на бюджета на съдебната власт. Възнаграждения и рангове на магистратите. Електронно правосъдие.

Една от основните причини за проблемите в работата на съдебната система на Р. България е неравномерната натовареност с дела на съдилищата и прокуратурите. Неравномерната натовареност е налице, когато броят на съдиите, прокурорите и следователите не отговаря на нуждите на гражданите, ползващи услугата правосъдие в съответния район. В резултат магистратите не могат да се справят навреме или с необходимото качество с възложените им дела. Именно това води до бавно правосъдие и поражда обществено недоволство.

Въпросът как се управлява ресурсът в съдебната система – финансов, човешки, времеви е основно предизвикателство, което стои пред действащия (с изтичащ мандат) ВСС от самото му структуриране. Именно за това беше създадена като постоянно действащ помощен орган към ВСС Комисия по анализ и отчитане на степента на натовареност в органите на съдебната власт. Нейна основна цел е изработването и прилагането на модел за анализ и обективно отчитане на натовареността в органите на съдебната власт, реформа на съдебната карта и преодоляване на неравномерната натовареност чрез оптимизиране на щатове в различните звена на съдебната система и чрез други, допустими от закона, мерки. В резултат на работата на Комисията на първия етап от процеса бяха приети Правила за измерване на натовареността на прокурорите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател, които влязоха в сила на 01.01.2015г., както и Правила за оценка на натовареността на съдиите, приети от ВСС на 16.12.2015г. Отчитайки общите и специфичните критерии в дейността на съдиите и прокурорите, ВСС приема, че натовареността не може да се

отчита с формални и произволни цифри, а следва да се има предвид обективен фактор-времето, необходимо за извършване на всички дейности от магистратите по възложените им дела и преписки. Създадената и приета "норма на натовареност" дава възможност за регулиране на персоналната натовареност на магистрата, когато значително се различава от средната норма на натовареност и това да се отчита при атестирането, кариерното израстване, поощренията и при дисциплинарната отговорност.

Обективното и достоверно измерване на натовареността на магистратите ще спомогне за осъществяване на правомощията на ВСС по:

- определяне състава и организацията на работа на съдебната власт и осъществяване на управлението на дейността ѝ;
- определяне броя на съдебните райони, съобразно степента на натовареност/ за създаване и закриване на органи на съдебната власт, промяна на съдебните райони и седалищата на органите на съдебната власт/;
- определяне на броя на съдиите, прокурорите и следователите, съобразно степента на натовареност /за постигане на равномерно разпределен щат в отделните органи на съдебната власт/;
- определяне броя на съдебните служители, съобразно степента на натовареност;
- извършването на атестиране на магистратите;
- анализиране и отчитане на степента на натовареност на отделните органи на съдебната власт.

Една реформа на съдебната карта обаче не бива да бъде самоцел-единствено и само да изравни натовареността на работещите магистрати. Тя трябва да се провежда изключително внимателно, да се базира на задълбочени анализи и да е свързана с постигането на две цели-гарантиране на достъп до качествено правосъдие на гражданите и същевременно да е свързана със създаването на условия за икономично и рационално изразходване на предоставените бюджетни ресурси.

Съдебна карта

При сегашния етап на информационните технологии и в частност широките възможности при ползването на интернет, близостта, измервана в разстояния, и на съда, и на прокуратурата до фирми и организации е с все по-намаляващо значение. Истинската близост все повече се изразява в лесен достъп чрез информационни технологии. ВСС е разработил и приел (Протокол № 40 от 15.07.2015г.) седем критерия, които следва да се вземат предвид при бъдещата реформа на съдебната карта:

- минимална численост на органа на съдебна власт;
- минимална натовареност на органа на съдебна власт;
- данните за разпределение на населението;

- географско разположение, достъпност до обществен транспорт;
- индекс за социално и икономическо развитие на района;
- дигитална достъпност и интернет;
- индивидуален подход към специфични райони (напр. гранични зони).

Поначало в повечето държави няма съвпадение между структурите на Съда и Прокуратурата. Функциите на Прокуратурата са очевидно различни от тези на съда и законодателите в тези страни са се съобразили с този факт. Огледални структури между Съда и Прокуратурата пречат на работата на органите, защото водят до поддържането на различни звена и съответно организационна обособеност, изискваща адекватно административно, счетоводно и друго обслужване. И към настоящия момент няма пълно съответствие между структурите на Съда и на Прокуратурата, няма отделни прокуратури, които да съответстват на административните съдилища. И няма нужда от такова съответствие, защото по силата на закона участието на Прокуратурата в работата на тези съдилища е относително слабо. Това е типичен пример, че огледалността на структурите на съдилищата и прокуратурите не винаги е целесъобразна.

С Решение № 2/07.02.2017г. на КС по к.д. № 13/2016г., по искане на Главния прокурор на Република България, е дадено задължително тълкуване на разпоредбата на чл.126, ал.1 от Конституцията по въпроса какво е съдържанието на изискването за съответствие между структурата на Прокуратурата и структурата на съдилищата. С това решение КС приема, че изискването за структурно съответствие между Съда и Прокуратурата е за съответствие на конституционно ниво, т.е. за създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл.119, ал.1 от Конституцията съдилища. Това изискване не съдържа задължение за съответствие на териториалните звена на Прокуратурата с тези на съдилищата, т.е с това решение структурата на Прокуратурата следва да съответства на съдилищата по функционален, а не по териториален принцип. Правомощия на Пленума на ВСС (чл. 30, ал. 2, т.7 от ЗСВ) е да определя броя, съдебните райони и седалищата на съдилищата и прокуратурите, както и съответното създаване на нови териториални подразделения или закриването на съществуващи такива. Отчитайки приетите от ВСС общи критерии, валидни за съдилищата и прокуратурите при реформата на съдебната карта, следва да се имат предвид и т.нар. специфични критерии за Прокуратурата при предстоящата корекция на съдебната карта, последвани от специфичната ѝ компетентност и правомощия, съгласно Конституцията на Р.България и други закони, регламентиращи дейността ѝ.

Числеността на прокурорите в районните прокуратури не би следвало да се определя само и единствено от данните за натовареността. Числеността на магистратите в Прокуратурата, с оглед спецификата на функционалните задължения на

Прокуратурата на Р.България, е необходимо да съответства от една страна на броя на населението, а от друга на криминогенната обстановка (възможно е да се възприеме съотношение „брой престъпления-население-брой магистрати“). Важно е да се вземе предвид и престъпната активност в определени населени райони в различни сезони на годината - напр. курортните райони през летните и зимни месеци, обезлюдените селища; видовете престъпления и спецификата на извършването им по принцип и за определени райони - напр. в района на т.нар. гранични прокуратури - престъпления по чл. 279 от НК, престъпления по чл. 280 от НК. Характерните видове престъпления за даден район са от значение и за постигане на ефективност, специализация и необходимото ниво на взаимодействие с другите държавни органи.

Горните специфики задължително следва да се анализират при вземането на бъдещо решение за прекрояване на съдебната карта на Прокуратурата. Провеждането на реформа в съдебната карта на съдилищата и прокуратурите следва да се извършва поетапно с отчитане на спецификите и след анализ за ефективност. При еднозначно решение за радикална промяна и закриване на прокуратури под определена степен на натовареност и/или под определен брой магистрати, то е необходимо да се обсъди на първо време запазването на седалищата на сегашните районни прокуратури. Те ще могат да се ползват за изнесени работни места на Прокуратурата и следствените отдели за разглеждане на определен вид дела (напр. бързи производства и незабавни производства) или извършване на определен вид процесуално-следствени действия (огледи, претърсвания, изземвания и др.), които налагат участието на прокурор/следовател в кратък отрязък от време.

При извършване на тези реформи следва да се отчита специфичното геополитическо разположение на Р.България и актуалната вътрешна и външнополитическа обстановка, свързана с бежанския поток и вътрешните имиграционни процеси у нас, политиката на ЕС и поетите ангажименти от страна на Р.България, както и препоръките по механизма на сътрудничество и проверка. Тези сериозни структурни промени, колкото и добре подготвени да са, неминуемо ще доведат до морално-психологически сътресения и демотивации вътре в системата и ще е необходим един дълъг период на адаптация на кадрите, който трябва да бъде съчетан с целенасочени мерки за стимулиране на професионалната компетентност и морална устойчивост на прокурорите.

Бюджет на Съдебната власт, управление на сграден фонд

Доброто и ефективно управление на съдебната власт неминуемо минава и през прозрачно и ефективно управление на финансовите средства на бюджета на съдебната власт. Настоящият ВСС за периода 2012г.-2014г. е бил бенефициент на проект „Въвеждане на модерни, надеждни и ефикасни процедури за планиране и изпълнение на бюджета на съдебната власт“. Основна цел на проекта е било въвеждането на

ефективна политика и методология за проектно бюджетирание в съдебната власт и изграждане на капацитет за въвеждане на подхода за програмно ориентиран към резултатите бюджет в съдебната система и неговото разходване. Към настоящия момент преминаването на бюджетния процес от „исторически“ тип бюджетирание към програмно не е осъществено. Бюджетът на съдебната власт за 2017г. е 565 млн. лева. Като процент от държавния бюджет Р.България плаща едни от най-високите разходи за съдебна власт спрямо останалите европейски страни със сходни съдебни системи. Това показва доклад на Съвета на Европа върху европейските съдебни системи от 2014г. Към този момент бюджетът на българската съдебна власт е бил 2.3% от бюджета на страната. В абсолютни стойности на разходите на съдебната власт, съотнесени към броя на населението, Р.България се нарежда в средата на таблицата, плащайки 29.9 евро на глава от населението (напр. подобно на Румъния и Испания). За сравнение Швеция и Швейцария плащат най-високи нива на разходи-над 100 евро на човек.

От друга страна, сред изследваните 47 държави в Европа, Р. България е на едно от челните места по брой на магистрати на глава от населението. Общият брой на магистратите за 2012г. е 57.8 на 100-хил. население, от които 27.1 са прокурорите и 30.7 са съдиите, което поставя Р.България на второ място в ЕС по този показател. За сравнение в Германия работят 6.5 прокурора и 24.7 съдии на 100 хил. население. Прави впечатление, че по среден брой съдии на глава от населението Р.България се нарежда в средата на таблицата спрямо останалите европейски страни, но по брой прокурори е на едно от челните места сред всички изследвани страни. В същото време по нива на натовареност системата ни не е на челно място в европейската класация, което идва да покаже една недобра ефективност-при неизключително висока натовареност се използва висок човешки и финансов ресурс. Един от основните проблеми за неефективното организиране на работата в съдилищата и прокуратурите е лошото технологично обезпечаване, както и посочената по-горе неравномерна натовареност на органите на съдебната власт.

Разходите за персонал представляват около 90% от целия бюджет на съдебната власт и затова въпросът за правилното управление на човешките ресурси е основен и за ефективното разходване на средствата. Между 2000г.-2016г. бюджетът на съдебната власт е нараснал неколkokратно. В същото време усещането на съдиите и прокурорите за промяна на условията им на труд и справедливо заплащане е в низходяща посока. Неравномерната натовареност при магистратите се мултиплицира и върху неравномерна натовареност на съдебните служители в органите на съдебната власт. В определени райони магистрати и служители работят три-четири пъти повече в сравнение с техни колеги. Това води до неефективно и нецелесъобразно управление и на финансовите ресурси в системата. Въведените нови правила за натовареност на прокурорите от 2015г. ще послужат като основа за реформиране и оптимизиране на

съдебната карта, като ще се пристъпи към съкращаване на разходите за администрация и поддръжка на сграден фонд на ниско натоварени прокуратури. На колегите прокурори от засегнатите от реформата на съдебната власт органи би следвало да се даде опция -при възможност да избират между две равно отдалечени прокуратури новата си работа, както и да се подсигури заплащане на разходите за път и квартира/ поне през първите две години от промяна на местоработата им/. Част от съдебната администрация очевидно трябва да бъде съкратена- при нежелание от нейна страна за смяна на местоработата в случай на свободни щатни бройки, като паралелно с това се въведе мораториум за период от време върху назначенията на съдебни служители в Прокуратурата и съкращаване на незаетите и ненужни щатни бройки. Тенденцията, започната от ръководството на Прокуратурата в тази насока от последните години, следва да бъде адмирирана и напълно продължена.

Най-важният за магистратите въпрос е при тази мащабна структурна реформа неминуемите неудобства и притеснения дали ще доведат до реална оптимизация на заплащането на принципа „всекиму спрямо заслугите“. Освободеният ресурс от Фонд „Работна заплата“ би могъл, от една страна, да се използва за реално увеличаване на работните заплати на всички магистрати, а от друга -за допълнителни възнаграждения в прокуратурите, пряко обвързани със степента на натовареност и степента на риск на позицията или местоработата на прокурора. Следва да се разработят различни гъвкави модели за реално финансово поощряване на прокурори при постигане на осъдителни присъди по тежки криминални или икономически престъпления. Тук биха могли да се ползват разработени добри практики в тази насока от Министерство на финансите. Като част от идеята за обвързване на допълнителното материално стимулиране с пряката ангажираност и натовареност на магистрата е законодателната промяна-въвеждане на таван на начислявания клас за прослужено време до 40% за всички магистрати. Въпросът за реалното допълнително материално стимулиране на органите на съдебна власт при значително по-висока натовареност следва да се свърже и с изготвянето на адекватен индекс и за натовареността, и за допълнителното заплащане на съдебните служители в тези структури. ВСС следва да разполага със задълбочен анализ, който да показва на база отчетената дейност на прокурорите и съдиите в годишните им доклади каква щатна численост от служители е необходима, за да се обезпечи ефективното извършване на дейността на съответния орган. Това следва да включва и справедливото разпределяне или допълнително отпускане на щатни бройки за съдебни/прокурорски помощници в най-натоварените органи на съдебна власт.

Крайно належащо е освен това изготвянето на всеобхватен анализ на техническата база на всички органи на съдебна власт. Този анализ ще покаже разходите за софтуер, хардуер и техническа поддръжка, както и до каква степен те отговарят на нуждите на системата. В момента Прокуратурата е обслужвана от УИС-2, към който са

присъединени всички териториални структури на Прокуратурата, но в съдилищата не стои така въпросът с единна деловодна система; липсва възможност на настоящия етап за единно проследяване на движението на дадено наказателно производство от деловодната система на полицията през деловодните системи на прокуратурите и съдилищата до окончателната реализация на наказателната репресия с постановяването на присъда. Въвеждането на стандарти за обмен на информация между отделните подсистеми на съдебната власт следва да се извърши чрез внедряването на стандартен софтуер за публичните регистри и информация за работата.

След последните изменения в ЗСВ и вменяването в задължение на Пленума на ВСС грижата и обезпечаването на сградния фонд на съдебната власт е необходимо изготвянето на изчерпателен анализ на състоянието на всички съдебни сгради и необходимите средства за в бъдеще за тяхната поддръжка и ремонт. След извършване на оптимизацията и редуциране броя на органите на съдебната власт неминуемо следва да се постави на дневен ред пред Парламента, който одобрява бюджета на съдебната власт, гласуването на средства за капитално строителство с цел изграждането в големите областни центрове в страната на модерни съдебни палати, които да осигурят както от една страна по-добри условия на труд на магистратите при европейски стандарти за сигурност, така и подобрен достъп на гражданите до административните услуги, които ползват в съдилищата и прокуратурите. Немислимо е, по мое мнение, през 2017г. все още да съществуват съдебни палати в големи областни центрове без наличието на обществен паркинг за гражданите, които се явяват в съдебните зали, подават молби и получават документи от служби, помещаващи се в съдебните палати.

Преминаването на процеса на бюджетиране в програмен неминуемо ще доведе и до една по-висока прозрачност за това за какви дейности в системата се харчат парите на данъкоплатците. Така при добро мотивиране на по-високи нужди за финансиране и определени промени с цел подобряване на качеството на работа на съдебната власт, обществото в лицето на Народното събрание ще бъде много по-склонно да одобри един завишен бюджет, знаейки как и къде се харчи.

Ефективното разходване на публични средства за правосъдие не може да бъде извършено без изграждането и интегрирането на качествено електронно правосъдие и електронно администриране на делата. Единният деловоден софтуер трябва да съдържа и системата за случайно разпределение на делата. В голяма част от страните на ЕС отдавна е въведено е-правосъдие, което включва възможността за гражданите да депозират книгата си и електронно. В синхрон с това разбиране са и последните изменения на ЗСВ, които ще влезнат в сила от 10.08.2019г. и касаят изграждането на единен портал за електронно правосъдие.

С цел подобряване на процеса на бюджетиране следва да се отбележи, че членовете на ВСС са високо квалифицирани и високо платени юристи, но не и

квалифицирани финансисти. Те могат и следва да одобряват проектобюджети, плановете за изпълнение и междинните годишни финансови отчети, но не би следвало да се занимават с оперативни решения по текущи финансови разходи на системата. В следващия ВСС би следвало да се обсъди идеята, предлагана в някои изследвания на НПО, за въвеждането на фигурата на главен финансист на съдебната власт – висококвалифициран кадър в областта на финансите, който по подобие на Министъра на финансите да носи отговорност както за бюджетния процес, така и за оперативното изпълнение на бюджета на съдебната власт и да е на пряко подчинение на ВСС.

В следващия ВСС следва да се обсъди и възможността за частична децентрализация на бюджета, що се отнася до управлението на недвижимото имущество на системата. Възможно би било да се позволи на председателите на съдилища да задържат процент от таксите, събирани от съответните органи, които ръководят за поддържането и развитието на съдебните ни сгради, като се изготвят правила за отчетност и метод, по който председателите могат да използват тези средства. Ако една такава мярка към днешна дата звучи нелепо при наличието на тази огромна фрагментарност с над 140 първоинстанционни прокуратури, след завършване на окрупняването би било напълно възможно всяка една прокуратура с обезпечен щат за съдебен администратор да извършва едно по-ефективно управление на бюджета си, що се отнася до поддръжка на собствения ѝ сграден фонд и осигуряване на битовите условия. Като първа стъпка тази децентрализация би могла да бъде извършена на апелативно ниво, като се дадат правомощия на апелативните прокурори да стопанисват недвижимото имущество и управляват ползвания от тях сграден фонд.

Заплащане на труда в Съдебната власт

Основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определя в размер на удвоената средно месечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера, съгласно данните на НСИ. Възнагражденията за останалите длъжности в органите на съдебната власт се определят от ВСС (чл. 218 от ЗСВ) при прилагане на следната политика и законови критерии:

-основното месечно възнаграждение се определя според длъжността и ранга на прокурора, съдията, следователя. Повишаването в ранг на място и съответно на възнаграждението се извършва съгласно новата редакция на чл. 234 от ЗСВ – при получена положителна комплексна оценка „много добра“ от последното атестиране, ако е прослужил на съответната длъжност най-малко 3 години и има изискуемия стаж за длъжността, съответстваща на ранга. Замислен от законодателя инструмент -за поощрение за добре свършена работа заплащането на ранг към настоящия момент, около 100 лева на всички магистрати, отговарящи на изискванията, не може да изиграе своята роля на стимул за подобряване на качеството или на разграничител на съвестните от недобросъвестните магистрати. Следва в новия ВСС да се преразгледа

политиката по определяне на размера на заплащане на ранговете с оглед по-висока адекватност при определяне на справедливи възнаграждения в системата.

Съгласно разпоредбата на чл. 233, ал. 6 от ЗСВ, въз основа на степента на натовареност на съответния орган на съдебната власт, ВСС може да определи допълнително възнаграждение на съдия, прокурор или следовател. Към настоящия момент не е налице практика за прилагането на тази разпоредба. Следва да се разработи пакет от мерки, които да дават възможност както за определяне на конкретни бонуси за добре свършена работа по дадено дело на определен магистрат, така и предоставяне на „премии“ на прокуратури, които са показали отлични резултати през определен период от време при значителна натовареност над средната на страната (особено за такива, които години наред работят в недокомплект откъм магистрати и служители и реализират икономии от Фонд „Работна заплата“).

В заключение може да се отбележи, че повишаването в ранг след атестиране с оценка „много добра“, което се получава след натрупване на опит (стаж) и качество на работа, би следвало да води и до значително увеличаване на възнаграждението на магистрата.

Според доклада на ЕК по МСП ежегодно се споменава, че Р. България се намира сред държавите-членки на ЕС, в които има най-засилено усещане за наличието на корупция. Същевременно във всички изследвания, касаещи съдебната система, се правят категорични заключения, че ниските заплати на държавни позиции създават предпоставки за корупция и че тяхното повишаване ще намали усещането за корумпираност и нивото на „покварност“ на администрацията като цяло.

Република България се намира в едно от челните места в Европа по разлика в заплатите между първоинстанционен магистрат и върховен. Продължаващата несправедлива тенденция през последните години на еднакво увеличение на работните заплати, което води до още по-големи разлики (тъй като е процент върху основното възнаграждение за съответната длъжност) следва да бъде категорично коригирана и прекъсната, като постепенно разликата се сведе до не повече от 50 %. Това от една страна ще доведе както до увеличаване на усещането у магистратите за справедливо заплащане на положения от тях труд, така и ще намали натиска за повишаване и вътрешно движение в по-малко натоварени райони/ОСВ с оглед получаване на по-високо заплащане при по-малко работа. Като цяло увеличаването на работните заплати и правилното допълнително стимулиране в съдебната система ще привлече повече почтени млади хора-с добро образование без нагласа за корумпираност и черпене на блага от властови позиции като магистрат. Комисиите по атестиране и Комисията по натовареност към ВСС биха могли да разработят критерии за допълнително стимулиране извън обичайното възнаграждение, което ежесечно се получава като работна заплата по две основни направления:

-допълнителни възнаграждения, свързани с конкретно свършена работа-премиране на конкретен прокурор с оглед постигане на осъдителна присъда (напр. по дела с огромен финансов интерес на държавата);

-допълнителни възнаграждения, които са свързани с обема от работа/натовареността, както на отделен прокурор, така и на цяла структура (прокуратура/съд).

Това ще намали рязко демотивацията в системата от неравномерното натоварване, съчетано с чувството за несправедливо заплащане, водещи до деморализация като цяло на системата.

Е- правосъдие

В ЗСВ с нова глава 18а, ДВ бр. 62 от 2016г., се въвежда издаването на актове и извършването на удостоверителни действия от органите на съдебната власт, както и поддържането на електронен портал за електронно правосъдие. Това задължение по изграждане и поддържане на портала е вменено на Пленума на ВСС. Тези разпоредби влизат в сила от 10.08.2019г. и дейността по организирането на съвместимост на използваните до момента деловодни системи в съдилищата, интегриране на системата за случайно разпределение в единна деловодна система, съвместяване на информационните системи на органите на съдебната власт помежду им, образуването и движението на електронните дела ще бъдат основно предизвикателство пред следващия ВСС. За ползите от електронното правосъдие, за подобряване на бързината на съдопроизводството, намаляване на разходите, намаляване на човеческите ресурси, за физическото администриране на делата, се говори през последните години в различни специализирани издания по темата толкова често и компетентно, че няма да се спирам по-подробно на това. Ползите от тази система за е-правосъдие са били разпознати и от политическата класа в Р.България, като са намерили израз в новата глава 18а от ЗСВ. Тук само следва да се отбележи изключителната нужда от свързване на деловодните системи на МВР, Прокуратура и Съд. Сериозна загуба на време и финансов ресурс е практиката разследващите полицаи да изготвят всички документи на хартия, след което да носят физически в прокуратурите многократно материалите на наблюдаващите прокурори, за да се запознаят с тях или да изготвят съответно искане по делото, попадащо в тяхната компетентност. При изграждането на е-дела всички молби, жалби, документи, които постъпват в Полицията/Прокуратурата ще се сканират и ще се изпращат по електронен път на съответния разследващ полицаи/прокурор, като по електронен път делата ще се движат между различните правоохранителни структури. Електронизирането на комуникацията между МВР, Прокуратурата и Съда ще доведе до сериозно спестяване на финансови ресурси и по-бързо правосъдие като цяло. Разбира се при изграждането и интегрирането на единния електронен портал и е-правосъдие първоначално ще има сериозен финансов разход на оптимизирането на времето и

намаляването на използвания човешки ресурс ще доведе до бърза компенсация на направената инвестиция.

Качествен и високо мотивиран човешки ресурс в съдебната система. Подбор, продължаващо обучение, повишаване. Дисциплинарна дейност.

Атестиране

Изхождайки от максимата, че правосъдието не може да бъде по-добро от хората, които го прилагат, считам, че основополагаща тема, свързана с повишаването на качеството на правораздавателната система, е тази за квалификацията, подбора и обучението на кадрите, работещи в нея-как подбираме хората, както на входа на системата, така и по нейните високи етажи; какви качества ценим в един юрист и какви проявления санкционираме; как поддържахме кадрите в съдебната система мотивирани и подготвени за постоянно изменящите се предизвикателства на живия живот. Тези ключови проблеми-атестирането, механизмите за израстване в йерархията, външният натиск върху системата чрез законодателния процес, дисциплинарната дейност на ВСС се открояват от магистратите в съдебната власт от години, като чакащи своето разрешаване и същевременно, даващи сериозно отражение за негативния облик на съдебната власт. Доверието в правосъдието и качеството в съдебната дейност от голяма степен зависят от професионалната компетентност и морална устойчивост на магистрата. Една от ключовите предпоставки за ерозия на вътрешните механизми за саморегулация на една съдебна система (атестиране, кариерно израстване, дисциплинарни производства, професионална етика) е формалната и лишена от справедливост оценка на работата на магистратите (атестация). Атестирането е основен инструмент за определяне качеството и количеството за работата и възнаграждението на конкретен магистрат и ето защо е важно този процес да бъде предвидим, прозрачен и обективен. В противен случай, вместо до стимулиране и поощряване на магистрата, той може да се окаже средство за вътрешна корупция и демотивация.

Първоначално правилата за атестиране на съдиите и прокурорите бяха създадени през 2009г. в отговор на изискванията на професионалната общност за усъвършенстване на механизмите за кариерно израстване, които бяха силно компрометирани. Въпреки последователното подобряване на законовите положения на атестирането в ЗСВ, целите на тази процедура-да осъществи обективна оценка на действителните качества на отделния магистрат- на практика не бяха постигнати до настоящия момент. С Актуализираната стратегия за съдебна реформа и предложенията за изменение в ЗСВ, първоначално се лансира тезата за необходимостта от създаване на единен централизиран орган, съставен от магистрати, които да се избират от Общите събрания на съдиите и прокурорите за определен срок. Очевидна е нуждата от промяна в начина на оценяване на прокурорската и съдийската работа, защото в момента атестирането е изцяло формален процес. Показателно е, че повече от 90% от

прокурорите имат еднакви (отлични) оценки, което не отчита действителните качества на прокурорската дейност, проявени в работата.

Така се стигна до нова законодателна концепция с измененията на ЗСВ (ДВ бр. 28/2016г.) и създаването на постоянно действащи Комисии по атестирането и конкурсите (КАК), подпомагащи дейността на съответните Съдийска и Прокурорска колегии (чл. 37, ал. 3 от ЗСВ). В състава на КАК при Прокурорската колегия се включват членове от колегията, както и избрани членове от Общите събрания на прокурорите от ВКП и ВАП, а за следователите от Общото събрание на НСлС (чл. 37, ал. 6 и ал. 7 от ЗСВ). Мандатът на КАК е едногодишен с възможност за преизбиране еднократно. Съгласно разпоредбата на чл. 38 и сл. от ЗСВ КАК имат широки правомощия по изготвяне на предложения за най-съществените дейности на ВСС: броя на съдиите, прокурорите, следователите, административните ръководители; назначаване, повишаване в ранг или длъжност на прокурори и административния ръководител; придобиване на статут на несменяемост. В чл. 196 от ЗСВ се въвежда 4 вида атестиране и се регламентира кога и при какви условия се пристъпва към всяко едно от тях. С измененията в чл. 204 от ЗСВ се определят правомощията на Постоянно действащи атестационни комисии към Апелативните прокуратури с мандат 2 години и избрани измежду Общите събрания на окръжните и апелативните прокуратури в даден апелативен район. Тези именно комисии ще извършват реалната подготовка и анализ на дейността на магистратите от районните прокуратури, които нямат право нито да излъчат свой представител, нито да гласуват за издигнето на такъв от съответната окръжна и апелативна прокуратура. Намирам това законодателно решение за твърде спорно и дискриминационно. Считаю, че същото следва да намери своята законодателна промяна в даване на възможност на прокурорите от районните прокуратури да участват в Общите събрания с право на глас.

Пленумът на ВСС по предложение на Прокурорската колегия прие Наредба съгласно чл. 209б от ЗСВ за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане на степента на натовареност на прокурорите и следователите и на административните ръководители и техните заместници, публикувана в ДВ бр 21от 10.03.2017.

С Приемането на този нова концепция за избор на членове на КАК от Общите събрания на ВКП и ВАП, а на постоянните помощни комисии от събранията на апелативните и окръжните прокуратури-на колеги с висок професионализъм, признат авторитет и морал, се повишават гаранциите, че прокурорите ще бъдат оценявани по достойнствата на своята работа, по единни критерии, прилагани от най-добрите и признати от колегите си професионалисти.

С Наредбата се въвеждат качествени и количествени ориентири за измерване на квалификацията и професионалната компетентност на прокурорите и следователите,

разделени на общи и специфични критерии и допълнителни критерии за административни ръководители; методи за атестиране и диференциране на правомощията на КАК и на постоянните атестационни комисии към апелативните прокуратури.

С тази Наредба ВСС се е опитал добронамерено и професионално да обхване показателите, реда и начина на оценяване и критериите, за да може да се изготви една обективна оценка на професионалните и нравствени качества на прокурорите, въз основа на които следва да се извършва и повишаването в длъжност и ранг, така че да се гарантира високо качество на правосъдието, вдъхващо доверие в обществото. В подзаконовата правна регламентация намират отражение и идеите на закона за нов подход при оценяването, насочен към самите атестирани-прокурори и следователи. Разширени са компонентите и източниците, участващи при реализацията на методите за атестиране и при анализа на достоверната писмена информация. Въведено е изискването за прилагане на ежегодни, обобщени, мотивирани писмени становища от съответния административен ръководител, които отразяват професионалното развитие на атестирания на база, изготвена част 3 от ЕФА за всяка година, както и възможността за представяне от самия атестиран на допълнителни данни за дела с особена правна или фактическа сложност и изразяване на становище, свързано с личната мотивираност и със самооценката му за професионалното развитие.

Дали тази Наредба ще изпълни заложените от нея цели в чл. 4, ще даде оценка следващия ВСС, прилагайки приетите в нея норми.

Конкурси

От общия преглед на организиранияте и проведени до момента конкурси от ВСС, може да се заключи, че съществуващите проблеми на нормативната уредба и фактическото положение относно досега действащите процедури за повишаване, се свеждаха до липси на каквито и да е гаранции, че системата за кариерно израстване се основаваше на вярна и обективна оценка на работата на прокурора и на неговата пригодност за длъжността, за която кандидатства. Практиката на атестиране до момента показва, че при така създадената система за оценка, основана на формални и статистически критерии, се постига „уравниловка“, която не позволява да се даде вярна оценка за качеството на работа на прокурорите. И тъй като се създаде невъзможност да се ползват реално оценките от атестационната процедура, решаващо място в действащата до момента конкурсна процедура за повишаване, играеше оценката от т.нар. събеседване с кандидатите. Формата и съдържанието на това събеседване не беше детайлно уредена в досега действащите правила за конкурсите. До голяма степен начинът на провеждане зависеше от организацията на съответната конкурсна комисия и се превръщаше в изпит по материално право без предварителен конспект. Така не се постигаше проверка на качеството на досегашната работа на прокурора, нито пък се

правеше анализ дали притежава най-добрите професионални качества да заеме длъжността, за която кандидатства. Запознаването с няколко акта от работата му не можеше по никакъв начин да компенсира некачественото и неефективно атестиране, което би следвало да стои в основата на оценката за повишение и кадрови подбор.

Промяната на концепцията за атестиране, намерила отражение в последните изменения в ЗСВ, доведе и до цялостна промяна на реда и организацията на конкурсите за повишаване в длъжност и преместване на съдия, прокурор и следовател и избор на административни ръководители. На основание чл. 194г от ЗСВ Пленумът на ВСС с Протокол № 5 от 09.02.2017г. прие Наредба за конкурсите за назначаване на:

- младши съдии, прокурори, младши следователи;
- първоначално назначаване на съдии, прокурори и следователи;
- преместване и повишаване в длъжност;
- административни ръководители.

Сред редицата изменения, които настъпиха в Закона, се откроява промяна по две наболели теми, които претърпяха своето положително развитие- премахването на възможността да има конкурс за първоначално назначаване на по-високо от Окръжно ниво в Съд или Прокуратура и за повече от 10% на броя на свободните длъжности в органите на съдебната власт и премахването на събеседването като форма на нерегламентиран „изпит“ при конкурса за повишаване. Така определянето на процеса на атестиране като централен за поставянето на ясна и справедлива оценка за работата на магистратите, надявам се, ще доведе до повишаване на вярата у колегите, че при добросъвестно и компетентно изпълнение на работата си, ще получат и адекватното им кариерно израстване.

Тук бих искала да отбележа, че следващия ВСС в лицето на своите колегии и дадените им правомощия по чл. 177 от ЗСВ следва да изготвя дългосрочна политика по планиране на длъжностите за младши прокурори и младши следователи за всяка година. Този въпрос пряко касае първоинстанционните районни прокуратури, тъй като при очевидна липса на кандидати за преместване и повишаване по чл. 188 от ЗСВ, съгласно разпоредбата на чл. 191, изр. последно от ЗСВ тези длъжности се заемат по реда на чл. 178 от ЗСВ чрез конкурс за първоначално назначаване от лица със стаж по чл. 164 от ЗСВ – минимум от 2 години и девет месеца. Считаю, че ВСС следва да извършва трансформация на тези бройки в такива за младши прокурори (задължително да има във всички районни прокуратури в областни градове по -ясен критерий за нужните бройки спрямо натовареността), а не автоматичното им прехвърляне в конкурс за първоначално назначаване. Смятам, че магистратската професия следва да се отвори по-широко пред завършващите студенти със специалността „Право“, за които има разработени добри и адекватни програми за обучение в НИП за младши магистрати и след това към юристи, работещи в други сфери на правната дейност. По този начин ще

бъдат стимулирани кадърни млади студенти да се насочат към Юридическите факултети и да станат част от магистратската общност, а от своя страна системата ще има по-голяма възможност за подбор на качествени и мотивирани юристи, които да бъдат селектирани допълнително при извършване на атестация за назначаването им за прокурори или съдии.

Пак в правомощията на ВСС стои възможността да определя броя и вида на служителите в съдебната система. Макар по своята правна природа съдебните/прокурорските помощници да попадат формално в номенклатурата на съдебните служители, самият ЗСВ е определил техния статут до твърде близък на този на младшите съдии/прокурори и го е уредил в същата Глава X –чл. 244 и следващите. Изискванията, на които едно лице трябва да отговаря, за да заеме длъжността съдебен/прокурорски помощник, съвпадат с тези за младшите магистрати. Известно е, че прокурорските помощници скоро след започване на работа придобиват знания и умения, равняващи се на тези на всеки един редови магистрат. Належащо е в следващия ВСС да се проведе дискусия относно преразглеждане на политиката както по определяне на броя на съдебните помощници в съдебните райони на първоинстанционните прокуратури с натовареност над средната за страната, така и относно даването на възможност след натрупване на определен стаж в един орган на съдебна власт и след няколко поредни отлични атестации съдебните/прокурорските помощници да преминават през облекчен вид конкурси или директно да се преназначават за магистрати в съответния Съд/Прокуратура.

В новата Наредба за конкурсите, по която тепърва ще се обявяват такива за магистрати, е дадена регламентация на всички нови положения, залегнали в ЗСВ-утвърждаване на конспекти, избор на конкурсни комисии, провеждане на изпити, оценяване и класиране при конкурс за повишаване, както и самостоятелна регламентация на конкурса за административни ръководители.

Както и при новата Наредба за атестиране, ползите и пропуските и на тази Наредба ще бъдат преценявани в хода на прилагането ѝ на практика при обявяване на следващите конкурси за кариерно израстване.

Дисциплинарна дейност на ВСС

Инспекторатът на ВСС (ИВСС) е един от важните вътрешно регулаторни механизми, който е създаден да защитава независимостта на магистратите чрез обективни и задълбочени проверки на тяхната дейност. С последните изменение на Конституцията и ЗСВ се разширяват правомощията на ИВСС, като тепърва ще се оценяват дали тези функции ще дадат гаранция за установяване на нередности и „пречистване“ на системата. Дисциплинарната дейност на ВСС е едно от най-мощните средства за въздействие върху правния статус на съдията, прокурора и следователя. Еманацията на дисциплинарната власт е правото на ВСС да наложи дисциплинарно

уволнение, т.е. дисциплинарната власт влияе не само на условията, при които съществува правоотношението на съдията, прокурора, следователя, а тя може да доведе и до прекратяване на това правоотношение. Прегледът на дисциплинарната практика на ВСС показва, че най-често предмет на дисциплинарните дела са дисциплинарно нарушение, поради неизпълнение на служебните задължения на съдии, прокурори и следователи, свързани с прилагането на процесуалните срокове по чл. 307, ал. 3, т. 1 от ЗСВ. Не малко са случаите, при които нарушенията по този текст са кумулативно свързани с такива по чл. 307, ал. 3, т. 2 и т. 4 от ЗСВ. В повечето случаи на съдиите, прокурорите и следователите се налага дисциплинарно наказание по чл. 308, ал. 1, т. 2 от ЗСВ. намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 25 на 100 за срок от 6 месеца до две години в различен размер и за различен период от време. В този смисъл не може да се отчете някаква системност при определяне на дисциплинарното наказание в сходни параметри при сходни случаи. Следва да се отбележи, че ВСС разполага с дискреция да определи наказанието, като се съобрази с критериите по чл. 309 от ЗСВ. В този контекст, условия за избягването на критики за непоследователност при решаване на дисциплинарната отговорност на съдиите, прокурорите и следователите и постигане на последователна дисциплинарна практика е във всеки конкретен случай да се дефинира, от една страна, обективното сходство с други подобни дела и от друга – да се посочват индивидуалните особености, които в своята съвкупност обосновават извод за прилагане на конкретното по вид, размер и срок дисциплинарно наказание на привлеченото към дисциплинарна отговорност лице. Значителен е сегментът на дисциплинарните санкции за извършени от магистратите нарушения на етичните правила и норми и уронване престижа на съдебната власт. При този вид дисциплинарни нарушения също се забелязват различия по отношение на налаганите дисциплинарни наказания. Ето защо при определяне на дисциплинарното наказание съществено е излагането на съображения, относно тежестта на конкретното нарушение и за негативните последици за авторитета на съдебната власт в обществото.

В заключение следващият състав на ВСС следва да извърши детайлен анализ, изготвен въз основа на подробни релевантни за целта количествени и качествени показатели на разгледаните и решени от ВСС дисциплинарни дела, който ще допринесе за подобряване на дисциплинарната дейност на Съвета.

Към настоящия момент действат Правила за дисциплинарната дейност на ВСС, приети с Решение на ВСС по Прокотол №60/11.12.2014г. и които залагат следните принципи в работата на Съвета при осъществяване на дисциплинарната си дейност:

- законоустановеност на нарушенията и наказанията;
- съразмерност, добросъвестност и справедливост при определяне на наказанието;
- еднократност на наказанието;

-безпристрастност, последователност и предвидимост при упражняване функциите на дисциплинарно наказващия орган;

-защита от дискриминация при реализация на дисциплинарната отговорност;

-равенство на страните в дисциплинарното производство.

Все още не е приключил и стои на дневен ред дебатът дали не следва осъществяването и реализацията на цялата дисциплинарна дейност на ВСС да бъде уредена в Закона за държавния служител или в самия ЗСВ. Очевидно въпросът за законоустановеността на дисциплинарното производство ще бъде предмет на разискване и сред членовете на следващия ВСС.

Взаимодействия на ВСС с други държавни органи. Комуникационна стратегия.

Тъй като ролята на ВСС е насочена не само да „управлява“ съдебната власт, а и да укрепва правовия ред и издига авторитета на съдебната власт, то много важна част от дейността му представлява и връзките му с много други модерни аспекти на гражданското общество като международни организации, работещи на плоскостта на правото, неправителствени организации, университети и др. В този смисъл основна политика на един модерен ВСС е да преориентира задачите си от вътрешно насочени към ориентиране навън; как да покаже на обществото какво върши съдебната власт, за да се справи с конкретни проявления на престъпност, как се отнася системата към пострадалите от престъпления и много други важни за обществото теми. Влизането в диалог с различни неправителствени и с международна репутация организации, организирането на дискусии и кръгли маси, с които се предлагат решения по конкретни проблеми в правораздаването на национално ниво ще покаже, че съдебната власт е способна да води разговор не само със себе си, а е готова да служи на общия интерес на българските граждани, вместо на интересите на самата себе си.

Съдебната власт трябва да е функционално независима от политическите власти при разрешаване на въпросите, свързани с основните ѝ функции, да осигурява ефикасно и деполитизирано правораздаване. И на свой ред тя не трябва да оказва недопустимо влияние върху тях.

Законодателният орган в лицето на Парламента оказва непряко влияние върху съдебната власт, от една страна посредством избора на 11 членове на ВСС и от друга – посредством законодателството, одобряване и приемане на бюджета на съдебната власт, чрез механизма на изслушване на годишните доклади за дейността на ВСС, Прокуратура на РБ и др.

Важен аспект в работата на ВСС е взаимодействието му чрез Прокуратурата (като ОСВ) с изпълнителната власт в лицето на Министерство на вътрешните работи. То е основен участник в правораздавателната верига в широк смисъл. Един от най-съществените проблеми, водещи до претовареност на прокурорската система, е

неясното разделение на функциите и задачите между Полицията и Прокуратурата. Следвайки приемането на новия НПК от 2006г. прокурорите навлязоха в една територия на дейност на разследване на дела и водене на проверки, която фактически е чисто полицейска. Не споделям разбирането, че понеже прокурорът е „господар“ на досъдебното производство, то той носи цялата отговорност по поддържане на обвинението в съда и следва да бъде пряко ангажиран от преди започване на производството и по възможност и най-добре сам да извърши разследването. Отговорността на прокурора следва да се разпростре до там, щото при получаване на един случай да прецени качеството и обема на събраните доказателства и въз основа на тях да изгради и поддържа обвинителната теза по-нататък. Казаното, разбира се, не означава, че прокурорът напълно трябва да изчезне от „полицейското поле“ на компетентност. Но той не трябва да е там по правило, а обратно – по изключение. Има много случаи, които могат да бъдат успешно решени, само ако капацитетът на разследването и прокурорските знания и умения се съчетаят и е ясно, че прокурорът направлява действията на полицията, имайки предвид предстоящия съдебен процес. Само по този начин можем да изградим една ангажирана, компетентна и добре работеща полиция, имаща доверие в собствените си възможности. Освен това е крайно време да се пресекат нереалистичните очаквания към работата на прокурорите и носенето на отговорност за неправилни действия и бездействия на органите на полицията, за които обществото обвинява Прокуратурата.

Тук ролята на ВСС, макар и опосредена, е особено важна, тъй като Съветът може и следва да настоява за изготвянето на законопроекти за изменение на процесуалните закони, съвместно с Министерство на правосъдието, и компетентно да обяснява нуждите и ползите им за правораздаването пред правната комисия на Парламента, за да се постигне тяхното окончателно приемане. МВР трябва да започне системно да събира, обобщава и публикува информация за ефективността на дейността си, както и да организира редовни виктимологични изследвания за установяване на реалната престъпност в страната. МВР трябва да публикува цялостна информация за изразходваните бюджетни средства по пера, включително разходите за издръжка и обучение на разследващия апарат, съотнесен към количеството свършена работа от него. Това са част от стъпките, които трябва да се предприемат, за да имаме качествено нова промяна във вида и ефективността на полицейското разследване.

В България след последните изменение на Конституцията и ЗСВ ВСС беше разделен на две колегии с постоянно действащи комисии, които на практика взимат суверенно и самостоятелно решение за самоуправлението на двете подсистеми в рамките на обща административна структура. За разширение състав на ВСС – Пленума бяха запазени правомощия, които касаят общия единен статут на съдиите, прокурорите, следователите. И при предходното, и при сегашното структуриране на Съвета никога

не съм споделяла опасенията, че магистратурата по опасен начин смесва съдиите, прокурорите и следователите и това пречи на тяхната независимост. Споделеният между нас статут на магистрати предполага определена степен на равенство в професионално отношение, а не някаква йерархична съподчиненост. Налице са обаче определени разлики в степента на автономия и посоките на контрол между Съда и Прокуратурата, като на съдиите са предоставени правомощия в рамките на производството по начин, който значително влияе върху решенията на Прокуратурата. На съдебен контрол подлежат всички случаи, при които прокурорът прегражда по-нататъшния ход на развитие на наказателното производство чрез спиране или прекратяване, при вземане на МНО „Задържане под стража“ и др. Съдът има право да се намесва в полето на действие на прокурора чрез връщане на делото на досъдебна фаза. Смятам, че една „санкция“ за прокурорът под формата на оправдателна присъда при един лошо изготвен обвинителен акт, би ни стимулирала повече да бъдем загрижени при подготовка на обвинението, отколкото ако ни „върнат“ делото. Да не говорим за всички останали аспекти на едно такова интервениране-отношенията на жертвите от престъплението, отдалечаване във времето от факта, който ще се доказва, финансов и човешки ресурс и т.н. ВСС следва да направи времеви и финансов анализ на тази законодателна разпоредба и да даде ясен отговор на въпроса чий законен интерес тя защитава в най-голяма степен (на обвиняемия, на пострадалия, на правосъдието) и следва ли да продължава съществуването и в този вид.

Комуникационна стратегия на ВСС

Съзнавайки нуждата от проактивно поведение за точно и обективно представяне на работата на съдебната власт, сега действащия ВСС разработи комуникационна стратегия на съдебната власт 2014г.-2020г. в изпълнение на Проект „Укрепване на капацитета на ВСС за по-добро управление на комуникационните процеси и повече прозрачност в дейността на съдебната система“. Разработената стратегия има два основни компонента на изследване-вътрешна комуникация в органите на съдебната власт и външна-работа с обществеността и медиите. При проведеното проучване в рамките на проекта е установено, че магистратите имат ясно изразено очакване за по-директен и резултатен институционален диалог с ВСС. Лошият публичен образ на ВСС се възприема като резултат от съществуващите комуникационни дефицити в рамките на самата съдебна система. На първо място в това отношение стои въпросът за ефективността от взаимодействието с Министерство на правосъдието като органа на изпълнителната власт. Втората линия за оценка на ВСС преминава през ролята, която Съветът успява да отстоява в отношенията с останалите органи на изпълнителната власт и Народното събрание. От гледна точка на резултатите тази комуникация се определя като недостатъчна.

Общественото доверие в Съда и Прокуратурата се определя като резултат от качеството и характера на медийното отразяване, а именно отражение на изкривената представа за дейността на съдебната система, която конструират медиите. Правната култура и информираност на българското общество като цяло остават изключително ниски. Това налага полагането на системни и последователни, всекидневни усилия, за да се предизвика промяна в масовите обществени нагласи и търсенето на нови канали за комуникация към целеви аудитории, включващи както новите информационни технологии, така и нови форми на публична активност.

Съдебната система е обект на все по-засилено и по-внимателно наблюдение от страна на медиите и обществеността и ежедневно трябва да отговаря на многобройно критични въпроси от тяхна страна. Ако комуникацията се свежда само до отговаряне на запитвания от медиите и гражданите и инициативата остава извън съдебната система, то дневният ред на дебата за съдебната власт се формира от други участници в него, които имат свои комуникационни, а често и политически цели. За повишаване на общественото доверие в системата и преодоляване на чувството за липса на справедливост е необходимо тя да стане основен източник на теми и новини за своята работа и поеме активно процесите по изграждане на своя позитивен образ. Затова споделям заложеното като цел в Комуникационната стратегия формиране на специален щат във всеки съдебен окръг, който да отговаря за „връзки с обществеността“ и повишаване на капацитета на информационните центрове, които не само да приемат жалби и сигнали на граждани, а да играят активна разяснителна роля по информирането за правата и процесуалните възможности на пострадалите.

Все в насока утвърждаване на по-ефикасни модели за управление, с цел повишаване отговорността и прозрачността, адмиравам изграждането и поддържането на единен портал на съдебната система за е-правосъдие, ориентиран към нуждите на потребителите на публичната услуга; регламентиране на ясни и ефективни правила за връзка между гражданите и служебните лица в администрацията на органите на съдебната власт, с цел постигането на общи стандарти за администрирането на съдебната дейност.

Въвеждането на унифицирана система за случайно разпределение на делата и механизъм за осъществяване на независим мониторинг: вътрешна интеграция на системите в съдебната власт, включително чрез създаване на стандарт за обмен на данни; осигуряване на възможност за подаване на електронни документи към съдебната власт и въвеждането на електронния подпис и електронния документ; повишаване на квалификацията на съдебната власт с ИТ-специалисти са мерки, заложи в програмата на ВСС до 2017г., които очевидно ще бъдат предизвикателство и пред следващия Съвет. Въз основа на приетата Комуникационна стратегия на съдебната власт беше приета и Медийната стратегия, разработена и утвърдена за изпълнение от Главния

прокурор на Р.България. В следствие на заложените в нея цели бяха назначени на апелативно ниво служители за „връзки с обществеността“, които подпомагат както говорителите в прокуратурите, така и професионално и активно представят дейността и основните послания, които прокурорите искат да бъдат възприети от обществото.

Въпреки изградената мрежа от говорители и пресаташета, подобрената като цялост, прозрачност и откритост на действията на ВСС, съдебната власт няма особен видим успех във връщането на доверието на обществото и популяризиране на магистратските позиции. Това, според мен, се дължи на една в известна степен злоупотреба на някои участници в правораздавателната верига със свои връзки с медиите, като разкриват детайли по неприключили обществено интересни случаи. Преждевременното очерняне на обвиняеми или създаване на погрешна обществена настройка, създава излишна враждебност не само към тях, но и към Съда и Прокуратурата, когато съответните дела нямат предполагаемия от общественото мнение резултат. „Един от подводните камъни, в които така често се разбива правосъдието е предубеждението“ (Ж.Ж.Русо). Налагането на своите собствени виждания по определени съдебни процеси или по конкретни действия на органите на съдебната власт, вкл. и ВСС и липсата на обективно и цялостно представяне на информацията от определени медии може да има доста силен заряд за деструктиране на правораздаването. Липсата на закон за медиите с ясно формулиране на техни задължения във връзка с отговорното представяне на информацията, създава предпоставки за манипулативно поднасяне на определена информация или части от нея. Това от своя страна целенасочено създава нагласи в отделни групи от обществото, които често се разминават съществено с преценката на професионалистите. Оставянето на въпроса за верността на публикациите само и единствено в ръцете на медиите предизвиква доста вредни за обществото и съдебната система последици.

Ефективност на наказателната политика. Законодателни промени, необходими за повишаване чувството за справедливост в обществото.

Наказателното право е остаряло и в значителна степен неадекватно на съвременните обществени отношения. Една е била престъпността през 1968г., когато е приет Наказателния кодекс, друга е днес – 50 години по-късно. Наказателната политика на Република България не е и не може да бъде свързана само и единствено с промени в НК и в НПК (от 2005г. до края на 2015г. НК е изменян 44 пъти, а НПК – 33 пъти). Тя е съвкупност от икономически, социални, организационни, институционални, правни и други мерки. Видимо е обаче лутането на държавата в това как и кога да интервенира в една или друга насока. Последните 20 години наблюдаваме една тенденция в реакцията на държавата при всяко деяние, предизвикващо обществено негодувание и широко отразено по медиите – следва инкриминиране на същото или в случай, че вече е инкриминирано – се увеличава размера на предвиденото за същото наказание. Опитите

чрез НК да се решават стихийно наболели обществени проблеми е признак на слабост на държавата и задълбочава безсилието вместо да решава проблеми. Пример в тази неправилна насока е дублирането на състави на престъпления и състави на административни нарушения, довели до констатации на Европейския съд за правата на човека за нарушаване на принципа „non bis in idem“ чрез кумулиране на наказателна и административна отговорност за едно и също деяние или воденето на паралелни производства по едни и същи факти. И вместо държавата в лицето на законодателния си орган да предприеме сериозна ревизия на НК в тази посока, се стигна до издаването на ТР № 3/2015г. на ОСНК на ВКС, което ще доведе, както до избягване на наказателна отговорност от лица, извършили престъпление, така и до още по-неравно третиране на гражданите, част от които ще понесат наказателна, а други-административна отговорност за еднакви деяния. Това е следствие от маниерът на държавата години наред да „решава“ общественото недоволство от всяко дръзко нарушаване на закони чрез промени в НК – за да възпитат под страх от наказателна отговорност извършителите на определени деяния. Поддаването на общественото мнение от страна на законотворците доведе до загуба на мярата за справедливост. А неяснотите, които възникват в правоприлагането на новата уредба, трудно могат да бъдат преодолени чрез тълкуване, защото най-често мотивите към законопроектите или са бланкетни, или преразказват предлаганите разпоредби, без да са подплатени нито със статистически данни, нито със съответни проучвания за нуждата от това законодателно изменение. Бързината и стихийността на законотворчеството в Република България доведе до рязко спадане на неговото качество и до разхищение на човешки и финансов ресурс за водене на наказателно производство (напр. от последните изменения на НК – управление на моторно превозно средство в срока на принудителната административна мярка лишаване от право да управлява моторно превозно средство в светлината на ТР № 3 от 2015г.) За съжаление през последните 20 години законодателната дейност в Република България заприлича на противопожарната – при гасенето на огъня се задушиха и редица принципи на съразмерност и съответност на деянията и санкциите за тях, почиващи на здравия житейски разум. Защото когато в основата на една норма стоят емоциите и извънправните аргументи, тя не постига своя целен положителен ефект, а по същество изкуствено поражда престъпления, с цел да бъдат наказвани. Това е така, защото наказателното право е санкционно-то намира приложение, когато едни други първични норми, не са постигнали целения с тях ефект. Отстраняването на пропуските в материалното право, което урежда по позитивен начин нормата на поведение, би довело до по-малко нарушения и съответно съсредоточаване усилията на наказателното право именно само върху най-сериозните от тях.

Да не говорим, че това интензивно законотворчество без никаква мяра и загубило всякакъв баланс между него и правоприлагането води до непрекъсната промяна на съдебната практика и на предвидимостта на правораздавателния процес като цяло.

Държавата ни се нуждае от спешен анализ и оценка на въздействието на нормативните актове в наказателното право като цяло. А що се отнася до НК-следва да се прецени необходимостта за в бъдеще продължаването на инкриминирането на едно или друго деяние, както и справедливото отмерване на вида и размера на наказанието. Декриминализирането на част от текстовете би ни позволило концентриране върху престъпленията, които към настоящия момент се възприемат от обществото като достатъчно опасни. Това ще бъде и положителна стъпка в разтоварване на системата, намаляване на натовареността и оптимизиране на разходите за наказателното правораздаване. Едновременно с това при изготвянето на един нов НК ще трябва да се установи двойно или тройно деление на престъпните деяния в посока към простъпки, наказуеми по друга по-облекчена процедура, което би елиминирало редица проблеми, като дублирането на състави на престъпления и административни нарушения в отделните закони, диспропорции в размера на наказания с една и съща, съответно с различна степен на обществена опасност, и ясно регламентиране на приложимостта на диференцираните наказателни процедури.

След като се направи анализ за нуждите от оставането в НК и прилагането на всяка една разпоредба, следва да се пристъпи към усъвършенстване на разследването в досъдебното и съдебното производство чрез изменения в НПК.

Съобразно практиката на съда в Страсбург едно разследване е ефективно, адекватно и задълбочено, безпристрастно и внимателно проведено със старание, бързина и разумна експедитивност, достъпно за пострадалия, съответно за неговото семейство до степента, необходима за защита на правата и законните им интереси.

Съобразно доклад, изготвен от Прокуратурата на Република България въз основа на 54 дела в Европейския съд за правата на човека срещу Република България, по които са констатирани неефективност на разследването у нас, следва да се преосмислят основанията за образуване на досъдебно производство у нас и практиката на водене на предварителни проверки по чл. 145 от ЗСВ. Неефективността и продължителността на предварителните проверки, според Съда на ЕКЗПЧ, отлагат образуването на досъдебно производство, а оттам и качествено и интензивно събиране на годни доказателства. На практика, проверката често осуетява започването на досъдебно производство и се явява некачествен заместител на същинското разследване, завършвайки с акт (отказ да се образува досъдебно производство), който е изведен от обхвата на съдебния контрол. Макар че с последните промени в ЗСВ се скъсиха сроковете за извършване на предварителната проверка, ще следва да се подложат на широко обсъждане измененията на основните положения в НПК относно формалното поставяне на начало

на процеса при законен повод и „достатъчно данни“. При едно деформализиране на започването на досъдебното производство, ще може да се използва ресурса на всеки един полицаи, данъчен или митнически служител, който при досег с факти, които проверява, изготвя материали с доказателствена стойност, които могат да се представят пред съда.

„Новият“ НПК в голямата си част повтори съдържанието на отменения закон, включително тези части от НПК, които установяват един ненужен формализъм при събирането на доказателства, допълнително засилен при тълкуването в съдебната практика. НПК установи като принципно положение централното място на съдебното производство, но същевременно остави неограничени възможности за връщане на едно дело в досъдебната фаза на процеса, поради допуснати „съществени процесуални нарушения“. Проблемът на това интервениране на Съда на досъдебната фаза, що се отнася до ефикасността на наказателната превенция-обща и специална, правата на пострадалия, финансовия аспект на правораздаването съм засегнала по-горе в темата Взаимодействие между Прокуратурата и Съда.

При сега действащата уредба на досъдебното производство липсата на информация от страна на пострадалия по хода на досъдебното производство е основният проблем, който наред с неясните практики относно регистрирането на сигналите за престъпления в МВР създава предпоставки и за изопачаване на статистиката. Въпреки правата на пострадалия по чл. 75 от НПК трябва да се отбележи, че по всички дела, които биват прекратявани и спирани преди момента на предявяване на разследването, пострадалият няма никакъв достъп до информация и документите по делото, които са от съществено значение за защита на неговите права. Забелязва се един парадокс в НПК – в много по-голяма степен са гарантирани правата на пострадалия от престъпления от частен характер, отколкото на пострадалия от значително по-тежко посегателство при престъпление от общ характер. Пострадалият, освен това, няма правата на обвиняемия по чл. 368 и следващите от НПК да предизвика съдебно разглеждане на делото. Затова едно бъдещо изменение на НПК следва да възстанови баланса между интересите на пострадалия, обвиняемия и правосъдието.

Една от големите теми в доклада на ЕСПЧ е неефективността на разследването на полицейското насилие. Тук могат да се приложат няколко подхода – изменението на чл. 396, ал. 1 от 1 НПК и възстановяване подсъдността на военните съдилища за престъпления, извършени от държавни служители в структурните звена на МВР; организационно обособяване специализирани в материята разследващи органи и прокурори; възлагане на разследване при случаи на полицейски насилие на следовател от Национална следствена служба. Който и процесуален подход да бъде избран при всички положения, той трябва да бъде предпоставен от изменението на чл. 371, буква

„в“ от НК, който с измененията - параграф 34 от ПЗР ЗМВР (ДВ бр. 53/2014г.) беше ненужно стеснен и доведе до практическата безполезност на общото длъжностно престъпление по чл. 387 от НК.

Що се отнася до по-общия проблем – липсата на качествено и безпристрастно разследване, трябва да се положат усилия в две основни насоки-създаване на нормативни и финансови условия Прокуратурата да развие собствен експертен потенциал с назначаване на специалисти в основни области, които да бъдат използвани при формулиране на експертни задачи и оценка на съдържанието на дадени вече заключения на вещи лица. На второ място, категорично да се извърши промяна в ЗМВР, която да въведе изискване за заемане на длъжността „разследващ полицай“ да се въведе изискването за завършено висше образование по специалността „Право“, степен „Магистър“ и придобита професионална квалификация „юрист“. По подобие на първоначалното обучение на младшите магистрати в НИП е необходимо законово да се уреди задължителното първоначално обучение на новоназначените разследващи полицаи в МВР. Ще следва да се въведе ред (по подобие за магистратите) за атестиране и оценка на работата на разследващите полицаи, в който да се отчита мнението на прокурорите или на административния ръководител на съответната първоинстанционна прокуратура по обективно зададени критерии и така изготвените атестации да служат за кариерно израстване и повишаване на възнаграждението на съответния разследващ полицай.

Като цяло разширяването на правомощията на прокурора в досъдебното производство и определянето му за „господар“ и отговарящ за всички несгоди на разследването, съобразно новия НПК, доведе до цялостно претоварване на Прокуратурата с функции и несвойствени отговорности. Видимо насочени към повишаване на качеството на разследването, с тях се постигна обратен ефект. Намали се мотивацията и отговорността на разследващите органи, които понастоящем често изпълняват функциите на квалифицирани сътрудници на прокурора, а не субект на самостоятелни процесуални действия. Към тази така или иначе тежка картина на досъдебната фаза се добавят и проблемите в съдебната фаза на процеса и доведеният до краен абсурд принцип на устност и непосредственост. Когато страните не желаят да се ползват от облекчените процедури, съдът повторно събира всички доказателства (възможно е и за трети път, ако е била извършвана предварителна проверка, в която са били събрани същите данни) – разпитва повторно свидетели, проверява документи, изслушва лично вещите лица по изготвените експертизи и др., а накрая изготвя и тежки мотиви към присъди и в случаите, когато те не се обжалват или протестират.

Изводът от гореизложеното е еднопосочен – следва да се извърши цялостно преразглеждане на съществуващите законодателни разпоредби, относно събирането и използването на доказателства; да се преразгледат задълбочено функциите на

Прокуратурата по граждански и административни дела, прехвърлянето на отговорността в тези области на съответните контролни органи на държавната администрация и вземането на целенасочени мерки за подобряване на капацитета в публичните органи като цяло да откриват корупционни рискове и да разкриват нарушения с корупционен произход преди намесата на Прокуратурата.

Въвеждането на принципа на случайното разпределение на делата в системата на Прокуратурата беше въведен и абсолютизиран с идеята, че същият представлява гарант за превенция на корупция след прокурорите и магистратите като цяло. Очевидно е, че това не се случи, защото „жизнеспособността“ на една система зависи най-вече от подбора на нейните членове – от това дали те са знаещи, можещи и почтени, а не от това дали им се разпределят „случайно“ дела. Разпределянето на делата в Прокуратурата доведе до невъзможност административните ръководители да управляват процеса на вземане на решения по тежки разследвания от магистрати с най-подходящ опит и компетентност, както и натоварването да бъде разпределено най-вече гъвкаво и оптимално между наличния човешки ресурс в даден орган на съдебната власт. В същото време от административните ръководители се търси отговорност за „провала“ на всяко едно дело, както и отговорност за лошите резултати на ръководената от него структура.

Реална мярка за превенция на корупцията сред магистратите и служителите от МВР (задължително) могат да бъдат стриктното спазване на по-високи стандарти за почтеността, въведени със съответните правила за професионална етика. Друго предложение е да бъде въведена методология за оценка на риска, която представлява система от индикатори. Основен индикатор за оценка на риска от корупционно поведение е вземането на различни решения по еднотипни казуси. Тук основна роля има не само непротиворечивата съдебна практика по еднотипни казуси, но и въвеждането вътре в системата на Прокуратурата на наръчници за работа по еднотипни казуси (най-масовите), които да дават еднопосочен алгоритъм за решаване на един казус при еднаквост на фактите. Ротацията на магистратите между Съда и Прокуратурата е типичен начин за превенция на корупцията. За съжаление, обаче, при последното изменение на ЗСВ, законодателят не само не възприе облекчаване на възможностите за гъвкаво преместване от един орган на съдебната власт в друг, но и напротив – утежни конкурсната процедура за това. Биха могли да бъдат посочени още редица предложения, които законодателят следва да постави на обсъждане и анализ при поредната констатация за тревожните тенденции относно цената на правосъдието у нас и оценката на обществото за неговата полезност.

Със сигурност, обаче, при следващите изменения на Конституцията трябва да се постави на широко обществено обсъждане въпросът за сливането на районните и окръжните прокуратури в единни първоинстанционни прокуратури (така както е

положението в по-голямата част от европейските държави). Реформа от такова естество, макар и в по-малък обем, следва да се обсъди евентуално и при съдилищата. Ползите от една такава стъпка, по мое мнение, са безспорни – оптимизиране на финансовите ресурси и освобождаване на средства за по-достойно заплащане на магистратския труд и прекъсване на порочната практика на „сваляне“ и „качване“ на разследвания от прокуратурите години след като делото е било под техния надзор и прекратено по текстове от компетентността им.

Макар ВСС да няма пряка законодателна инициатива, основна плоскост, на която той си съдейства с ОСВ, от една страна, и Министерството на правосъдието, от друга, (чл. 370, т. 2 от ЗСВ) е да бъде тази важна трансмисия между нуждите на професионалните гилдии и законодателния орган, така, че силно и ясно да може да представи проблемите пред правоприлагащите органи и последиците за обществото, ако не бъдат предприети съответните стъпки за решаването им, както и на кого са „заслугите“ за това.

Реформа в юридическото образование.

„Лошите закони в добрите ръце на изпълнителите са добри и най-добрите закони в ръцете на лоши изпълнители са вредни“ (Фридрих Велики)

Създаването на добри юристи не започва от висшето образование. То започва много преди това и важи за кадрите във всяка една област. Разпадът на образователната програма през последните години вече дава своите резултати. Демографската криза и големият брой висши училища имат за резултат глад за кандидат-студенти. Липсата на достатъчно деца, ниското ниво на средното образование, нуждата от финансиране на висшите училища води до толерантен прием. Липсата на обективни правила за оценяване пък доведе до съществени диспропорции в тежестта на една и съща оценка в различните висши училища. Вземайки предвид, че действащият модел на юридическо образование в Република България, е установен няколко години след началото на демократичните промени през 1989г. с приемането на Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионалната квалификация „юрист“ през 1996г., и възпроизвежда в значителна степен съществуващия преди това модел на обучение през годините на комунистическия режим, Министерството на правосъдието през месец април 2015г. сформира работна група, която да извърши оценка на актуалното състояние на юридическото образование и да предложи евентуални изменения в Наредбата, които да отговорят на новата реалност в българското общество.

През последните години общият брой на приеманите ежегодно във всички юридически факултети студенти е приблизително 2000. Общият брой на обучаваните към 2016г. е около 10 000. Макар че е огромен броят на обучаваните студенти по специалността „Право“, това не спомага измежду тях да излизат по-голям обем

подготвени юристи, които да започнат работа в органите на съдебната власт като магистрати. Наблюдава се и съществено различие между общото равнище на подготовка на студентите, които следват редовна форма на обучение и съответно студентите в задочна форма на обучение. При изготвяне на проект на нова Наредба за приемане на единни държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ задочна форма не се предвижда. Броят на факултетите, осъществяващи обучение по специалността „Право“, е девет и е прекомерен за нуждите на професията, още повече при припокриване на хабилитирания преподавателски състав, който е недостатъчен.

Като сериозен дефицит в действащата обща рамка на юридическото образование у нас се очертава и ограниченото обучение по дисциплината „Право на Европейския съюз“. Правната система на Европейския съюз е самостоятелен правопорядък с богата нормативна уредба, специфични институти, принципи и взаимовръзка между уредбата в различни материи и изисква сериозна специализирана подготовка на преподавателите по материята.

Като цяло към настоящия момент обучението по специалността „Право“ се характеризира преимуществено с обща теоретична насоченост и не формира достатъчно познания и умения за работа в реална среда, за решаване на възникващи в практиката казуси и за пълноценно приложение на правната уредба. Обучението води до висока степен на правен формализъм, на ясно изградена склонност към автоматизъм в правоприлагането и ограничаване на способността за критично мислене. Това затруднява силно интегрирането на завършващите юристи в работна среда и съответно влияе неблагоприятно на правоприлагането и особено на качеството на правораздаването.

Висшият съдебен съвет, който си взаимодейства пряко с Министерство на правосъдието и Националния институт по правосъдие, на плоскостта на професионалната квалификация и първоначалното обучение на спечелилите конкурса за младши магистрати, следва проактивно да поставя на масата на академичните съвети претенцията на магистратурата за минимално необходимия набор от знания и умения, които завършващите юристи следва да притежават. Недопустимо е в днешно време да завършват висше юридическо образование студенти без елементарни познания по защита на правата на човека и основните свободи и уредбата на ЕКЗПЧ, юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека и ефекта на решенията на Съда върху защита на основните права на национално равнище.

За мен лично, освен въвеждането на изпит по „Право на Европейския съюз“ по чл. 184 от ЗСВ за младши магистрати с цел да се стимулира чуждо езиковата подготовка на завършващите по специалността „Право“, може да се въведе

факултативен изпит по юридически английски, който да дава предимство на тези, които са го положили и издържали.

Напълно споделям предложението в проекта за Наредба като мярка за преодоляване на проблемите в качеството на юридическото образование въвеждането на изчерпателен единен ред на държавния изпит за завършващите специалността „Право“.

Засилването на практическото измерение на обучението по специалността „Право“ , още в ранните етапи на следването, чрез по-широко използване на форми като правни клиники, беше идентифицирано като нужда и добра практика в апелативната зона на Прокуратурата и Съда в Пловдив още преди повече от 10 години. В рамките на сключено споразумение между Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“ и Апелативна прокуратура гр.Пловдив, и съответно Апелативен съд гр.Пловдив в Районна прокуратура гр.Пловдив постъпваха в „правната клиника“ при нас студенти от специалността „Право“, които имаха интерес към професията, получаваха редица практически знания и умения и вземаха информирано решения за това дали да кандидатстват за работа в магистратурата, както и ние практикуващите имахме възможност да откриваме на по-ранен етап най-талантливите измежду студентите и да ги мотивираме да поемат по пътя на правораздавателната дейност.

Всички такива форми на практическо обучение-клиники, специализирани кръжоци, съдебни състезания, трябва да бъдат припознати от членовете на ВСС, които като избрани измежду най-почтените и подготвени представители на магистратурата, следва с лицата си и примера си да участват във всички форми на взаимодействие с висшите учебни заведения за издигане на авторитета на съдебната власт и привличане на най-добрите студенти за кадри на Съда и Прокуратурата.

Мерки по препоръките на Европейската комисия по Доклада за напредъка на Република България по механизма за сътрудничество и проверка (МСП). Роля на ВСС по изпълнението им.

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяване на Република България към Европейския съюз през 2007г., за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност, както и недостатъчната подготовка на Република България да затвори преговорната глава „Правосъдие и вътрешен ред“. На 25.01.2017г. Комисията, по повод 10 години от създаването на МСП, направи равносметка и преглед на постиженията, на предизвикателствата, които все още не са преодоленни, както и на оставащите стъпки, необходими за постигането на целите на МСП. Част от направените препоръки касаят пряко дейността на ВСС и следва да заемат централно място в плана за работа на следващия избран състав на Съвета. Обхватът на МСП включва оценката по шест ключови показатели-независимост и отчетност на съдебната

власт, нормативна уредба, продължаване на реформата на съдебната власт, борбата с корупцията по високите етажи на властта и в по-общ план и организирана престъпност. Последният доклад прави ретроспекция на постигнатото през последните 10 години по тези показатели и препоръки за продължаване на набиляване на мерки и конкретни действия в тези области, в които няма достатъчен и необратим напредък. Комисията започва своята оценка с констатацията, че законодателният процес в Република България не е осигурявал предсказуема правна среда. А българската медийна среда се характеризира с ниска степен на независимост и неефективно прилагане на журналистическите стандарти, което оказва цялостно отрицателно влияние върху обществения дебат относно съдебната реформа изобщо.

Първият показател се отнася до реформата на съдебната власт и е насочен към създаването на стабилна конституционна рамка за независима и отчетна съдебна система. Положително становище получават последните изменения на Конституцията и ЗСВ относно създаването на отделни съдийски и прокурорски колегии в рамките на ВСС, въвеждането на пряко гласуване за избран член на ВСС и засилената роля на Инспектората. В Доклада се сочи, че ВСС е ключова институция, която управлява съдебната власт в Република България и подобряването на функционирането му като цяло ще доведе до конкретни резултати за утвърждаване на независимостта на съдебната власт. Особено важно е във ВСС да има деполитизирана и професионална работна атмосфера, позволяваща концентриране на вниманието върху приоритетите на съдебната реформа. Поредицата от скандали и вътрешни борби, които бележат работата на ВСС през последните години, според Комисията, създадоха съмнение за наличие на външно влияние и подкопаха доверието на обществеността в съдебната власт. Тук правилно е отбелязано, че защитаването на независимостта на съдебната власт следва да бъде ценност на всички държавни органи – и законодателна, и изпълнителна власт. И то следва от лоялното сътрудничество между институциите.

За съжаление тук Комисията не отива по-далеч – да даде една обективна оценка на какво се дължи това бурно и ясно изразено вмешателство в работата на Съвета и дали то не се дължи до голяма степен на заложената „мина“ в Конституцията на Република България от 1991г. - броят на членовете, избирани от Парламента да е равен на този, избран от магистратските общности. И вместо да препоръчва да се гарантира прозрачен избор и изслушване на кандидатите от парламентарната квота, аз бих повдигнала въпроса за цялостна промяна на структурата на ВСС, като считам, че бройката на членовете, избрани от парламентарно представените партии следва да бъде намален наполовина, съответно в двете колегии на Съвета. По отношение на изпълнение на Актуализираната стратегия за съдебна реформа, Комисията оценява положително изменението на ЗСВ, като същевременно препоръчва да се приеме изготвения законопроект за изменение на НПК, както и като цяло да се подобри

нормативната уредба на наказателното материално право чрез изготвянето на нов НК, като се вземат предвид и препоръките, формулирани в проекта, координиран от Службата на Европейската комисия за подкрепа на структурните реформи.

Комисията препоръчва изготвянето на пътна карта за реформа на съдебната карта едновременно с пътната карта за развитие на електронното правосъдие (изготвена в Министерство на правосъдието). Разработените стандарти за оценка на натовареността в съдилищата и прокуратурите да залегнат в основата на вземане на управленски решения в областта на прекрояване на съдебната карта, атестирането, повишаването в длъжност, дисциплинарите производства.

Вземайки предвид завършения през 2016г. независим анализ на Прокуратурата от експерти от Германия, Испания, Нидерландия и Обединеното кралство с направени препоръки в НПК, Министърът на правосъдието със заповед е сформирал група за подготовка на проект за пътна карта за изпълнение на тези препоръки. В същата са определени за участие прокурори и членове на ВСС. По същия начин се процедира и при сформирането на междуведомствена работна група за анализ и оценка на направените препоръки в изготвения и завършен през ноември 2016г. анализ на решенията на ЕСПЧ, в които се установява неизпълнение от страна на българските органи на задължително провеждане на ефективно разследване. Що се отнася до показателите, отчитащи напредъка в борбата с корупцията по високите етажи на властта и на местно равнище, правилно Комисията отчита нарастване на броя на новите следствени дела и внесените обвинителни актове. Въпреки това се посочва, че продължават да липсват убедителни резултати, което се дължи на „всички институции в различните етапи на наказателното преследване“. Ясни са и препоръките в тези насоки за приемане на нова нормативна уредба относно борбата с корупцията и да се осъществи реформа на администрацията с цел укрепване на вътрешните инспекторати и контролно-ревизионни механизми.

При зачитане на презумпцията за невинност се отправя препоръка на основание чл. 84, т.16 от Конституцията Главният прокурор да отчита постигнатия напредък по дела за корупция, а Председателят на Върховния касационен съд и Министърът на правосъдието да докладват за постановените осъдителни присъди и за изпълнението на наказанията. В заключение, Комисията по МСП отчита постигнатия значителен напредък при изпълнението на стратегията за съдебна реформа и същевременно посочва областите, в които съществуват значителни предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени. Новото правителство може да набележи ограничен брой ключови препоръки, чието изпълнение да очертае пътя към временното прекратяване на наблюдението по отделни показатели, а след това и към приключване на процеса на МСП.

Именно към предприемането на този конструктивен и активен подход на взаимодействие между всички институции, ангажирани със съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност, следва да ориентира следващия ВСС, за да се достигне онази сигурност и необратимост на процесите в Република България, необходими за отпадане на Мониторинга на страната по глава „Правосъдие и вътрешен ред“.

Приключвам настоящата концепция, която представям пред Вас, без претенции за изчерпателност, но и без популистки твърдения и с амбицията да не съм заобиколила важните за системата теми и да съм изложила своите автентични послания, които бих прекроила в дела, ако ми гласувате доверие и дадете мандат за избран член на ВСС.

РАЙОНЕН ПРОКУРОР:

/БЕРГАНА МУТАФОВА/