

ЦЕНТЪР ЗА ПРИЛОЖНО - ПРАВНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ И ПРАКТИКИ

***ЧРЕЗ ДОВЕРИЕТО В МАГИСТРАТИТЕ ПО ПЪТЯ КЪМ ОБЩЕСТВЕНО И
МЕЖДУНАРОДНО ДОВЕРИЕ В БЪЛГАРСКАТА СЪДЕБНА СИСТЕМА***

Corruptio optimi pessima

Корупцията на най-добрия е най-лоша

ИЗСЛЕДВАНЕ

СТЕПЕН НА ЕФЕКТИВНОСТ НА АНТИ- КОРУПЦИОННИТЕ СТАНДАРТИ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕ НА ИЗБОРНИТЕ ПРОЦЕДУРИ

София 2011г.

Провежда се от Центъра за приложно-правни изследвания и практики /ЦППИП/ - изследователска структура, създадена от членове на Черноморската правна общност в състав:

МИЛА ГЕОРГИЕВА - прокурор във Върховна касационна прокуратура

ПЛАМЕН ПАНАЙОТОВ - прокурор в Софийска градска прокуратура

ПЛАМЕН ГЕОРГИЕВ - прокурор в Софийска градска прокуратура

Със съдействието на множество магистрати, на които изказваме специални благодарности.

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

2. МЕТОДИКА

3. ДОКЛАД

✚ ГРУПА I – Констатации от мониторинговия доклад на ЕС 2007г.

✚ ГРУПА II – Констатации от мониторинговия доклад на ЕС 2007г.

✚ ГРУПА III – Правомощията на ВСС по член 30 ал.1 т.4 от ЗСВ

✚ ГРУПА IV – Текущ антикорупционен мониторинг на професионалната среда на магистратите от ВСС

Г

✚ ГРУПА V – Външен корупционен натиск

✚ ГРУПА VI – Механизъм за провеждане на съдебната реформа

✚ ГРУПА VII – Организация на административните служби

4.ЗАКЛЮЧЕНИЕ

5.ПРЕПОРЪКИ

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящото изследване на Центъра за приложно-правни изследвания и практики е етап от комплексната ни изследователска дейността по проблемите свързани с реформирането на българската съдебната система. Това е междинно измерване на мнението на представителна група от магистрати, относно степента на прогрес и развитие на съдебната система в резултат на четиригодишната дейност на създадения постоянно действащ Висшия съдебен съвет /ВСС/ и инспектората към него/ИВСС/.

Поставихме акцент именно върху дейността на ВСС и инспектората към него, тъй като в глава 3.1 *„Съдебна реформа и борба с корупцията и организираната престъпност”* от редовния доклад на Европейската комисия /ЕК/ за 2007год. бяха инвестирани надежди за положително развитие.

Началното измерване на очакванията на българските магистрати по тази проблематика, формулирана в комплекс от въпроси, касаещи въвеждането на кадрите в съдебната система и критериите за последващото им професионално развитие, проведохме през 2008 година. Акцентирахме именно върху началното въвеждане на кадрите и последващото им развитие, тъй като в изминалия четиригодишен период бяха реализирани политики за реформа, в резултат на които бяха направени редица законови промени. Въпреки извършеното, съдебната система не се придвижи напред по пътя към устойчивост, ефективност, прозрачност и отчетност и повишено общественото доверие.

В доклада на ЕК от 20.07.2011 се констатира, че провинилите се магистрати все още не са обект на преследване от компетентните органи, а когато се наложат санкции, те са прекалено снизходителни. ЕК направи препоръки както следва:

1.Реформа на съдебната система

а) Изготвяне на предложения за извършването на реформи в структурите, правомощията, състава, назначенията и вътрешната организация на Висшия съдебен съвет, Върховната касационна прокуратура и прокуратурата като цяло.

2. Прозрачност и отчетност на съдебната власт

б) Отбелязване на напредък при назначенията и оценяването в съдебната власт, при които трябва безусловно да се спазват принципите на прозрачност, независимост, почтеност и професионални заслуги, като това се отнася и за назначенията във Висшия съдебен съвет;

в) Постигане на резултати при предприемането на дисциплинарни и наказателни действия по случаи на корупция и нарушения в съдебната власт;

ЕК отправя препоръка да продължи изпълнението на стратегията за съдебна реформа, относно която ние имаме сериозни резерви. Тази стратегия се изпълнява повече от година, а видим резултат не се наблюдава. Разтревожени сме от предложението за промени в структурата, правомощията, състава, назначенията и вътрешната организация на Върховната касационна прокуратура и прокуратурата като цяло. Убедени сме, че решаваща роля за успеха на всяка една законодателна промяна имат кадрите в съдебната система. Непознаването на тази проблематика, години наред мотивира управляващите за реформи в погрешни посоки.

Осъществяваната до момента реформа чрез отделни фрагменти затвърди убеждението ни, че е необходимо изработване на единна концепция за съдебната реформа, представляваща промяна в структура, функции, компетенции и кадрови потенциал. Укрепването на системата във всеки от гореизброените модули, сам за себе си и едновременно, синхронизирано и взаимнообвързано с реформирането на всички останали е гаранция за успех. Това обаче е възможно след сериозен проучвателен и аналитичен процес.

Съдебна реформа у нас се извършва в сложния период на промяна на икономическата база и политическата надстройка на държавата, която в процеса на прехода трябва да поддържа равновесие и устойчивост. Съдебната система е третата съставна част на държавното управление. Позитивното ѝ реформиране и развитие в съзвучие с целите на държавата е в пряка зависимост от дейността на кадрите, осъществяващи процеса на правоприлагане. До крайния етап на правоприлагането, държавата изминава сложния и дълъг път на формулиране на обществената цел, полагането ѝ като цел на конкретни политики и извеждането ѝ в законодателството. Правилното приложение на закона гарантира стабилност на държавата и равновесието в обществото. Именно затова подбора на магистратски кадри, неподвластни на корупция и външен натиск е особено важно. Корупционният пробив в съдебната система води до дисбаланс между законовата цел и постигнатия резултат в процеса на защита и възстановяване на нарушените права. Разминаването между поставените законови цели и крайния резултат от правоприлагането рязко снижава устойчивостта на държавното управление.

Както отбелязахме в нашето предходно изследване, така сега бихме искали да припомним:

Процесът на правоприлагане никога не следва да бъде осъществяван сам за себе си. Чрез него се възстановяват нарушените права и се постига обществената цел, залегнала в закона. Това не трябва да се забравя от нито един от нас-българските магистрати.

Методика на изследването

По утвърдената от ЦППИП методика, определящи за нас са експертните мнения на българските магистрати, които като участници в процеса на правоприлагане, съпреживяват от една страна обективните и субективни проблеми в пряката им ежедневна работа и от друга страна са главен обект на обществено недоверие и критики. Тринадесет години след първото ни изследване е много по-лесно да бъдем убедителни, че

основа в работата на огромния процент от българските магистрати е законът, справедливостта и морала. За съжаление следва и сега да повторим, че не можем да посочим положително развитие в антикорупционната устойчивост на системата като цяло. Признаците за системна корупция, за които продължава да дава убедителни симптоми, имат отношение главно към управленските постове в съдебната система, в които се концентрира власт и информация. Корупционните процеси са забулени в обем от информация, в която са посветени ограничен кръг магистрати. Крайният корупционен продукт-магистратският акт, постановен и нарушение на закона, трудно може да бъде разпознат. Обичайно той е верижно обусловен в процеса на събиране, анализ и преценката на фактите и доказателствата.

Ето защо нашият експертен ресурс са редовите магистрати, чиято оценка се формира на базата на ежедневно наблюдение и вътрешна информация. Съдебната система е консервативна, строго специфична по структура и функции и както до сега вътрешните ѝ процеси са трудно доловимо и малко разбираеми за външните анализатори.

Наблюдение на изследваните обекти

По традиция изследването включва наблюдение върху изследваните обекти-звена от съдебната система във върховните, окръжните/градските/ и регионалните нива. Тъй като е второ, текущо измерване, разполагаме и с база данни от началното измерване, което проведохме през 2008 година, когато начално измерихме очакванията на българските магистрати от действието на новия Закон за съдебната власт, дейността на постоянно действащия Висш съдебен съвет, и инспектора към него, по отношение оптимизиране на кадровата политика. Имахме и уникалния шанс през 2009 и 2010 год. да проведем мониторинг на процедурата по избор на административните ръководители в съдебната система, доклада, от който прилагаме по-долу.

От предходно наше изследване като изследователския екип на ЧПО от периода 2002-2003 година на тема “Холистичен подход в борбата с корупцията в съдебната система” знаехме, че

българската съдебна система работи под натиск на интереси с разнообразен генезис, който се разпределя мрежовидно чрез овладяване на ръководните магистратски постове по хоризонтал и вертикал във вътрешната ѝ структура.

Административните ръководители са ключовите магистрати, които на базата на законовите си правомощия концентрират власт и разполагат с неограничен достъп до входяща и изходяща информация. В същото време те пряко и индиректно упражняват административна власт върху редовите магистрати. От наблюдението ни върху управленската практика установихме, че на всички йерархични нива в съдебната система цари страх. Това лично усетихме по време на мониторинговата процедура. Много колеги ни съобщаваха важна информация с изричната уговорка да останат в анонимност. Чувството на страх се усещаше и в протестното писмо на 26 съдии от Софийския апелативен съд срещу избора на административния им ръководител.

Ето защо поредното, фронтално изправяне лице в лице с проблемите на съдебната система, беше отново съпроводено с тревогата, която винаги преживяваме от това дали колегите ни ще приемат предложението ни да съдействат за визуализация на изследваните проблеми. Ще изразят ли свободно и открито мнението си по поставените в анкетата въпроси? Ще оценят ли значимостта на идеята ни и мотивацията ни заедно да придвижим системата напред?

Подготовка на изследването

Както обичайно, всяко изследване подготвяме в разширен изследователски екип. Изследователската матрица, която подготвихме за началното измерване през 2008 година, сега преосмислихме заедно с 12 магистрати от състава на Върховната касационна прокуратура, Върховния касационен съд и Софийска градска прокуратура. Планирахме да проведем изследването по два начина на разпространение на анкетните карти, както следва:

■ I-ва група анкетни карти разпространени по административен ред, които бяха изпратени от ВКП до

съответните апелативни прокурори - **АП-Бургас, АП-Варна, АП-Велико Търново и АП-Пловдив.**

✚ II-ра група анкетни карти , лично разпространени сред колегите от членовете на изследователския екип.

Софийск и градски съд и Софийска градска прокуратура, Инспекторат при ВСС

В процеса на подготовката иммахме пълното съдействие на ръководството на Върховна касационна прокуратура и лично на Главния прокурор г-н Борис Велчев, за което искрено благодарим.

От мониторинга на процедурата за назначението на ръководните кадри в системата знаехме, че административната форма на организация при разпространението на анкетните карти, ще донесе важна управленска информация. Също толкова важна ще бъде информацията от разпространение, необвързано с административните ръководители.

Искахме да проследим реакцията на магистратските среди в региони, в които наблюдавахме **пряка реставрация на ръководни кадри-АП-Бургас и индиректна реставрация -АП-Пловдив.**

В първия случай назначения ръководител е заемал ръководни длъжности в същия апелативен регион на системата близо 20 години.

Във втория случай ,назначеният апелативен прокурор беше освободен от длъжност от ВСС заради връзки с търговеца на гласовете на ВСС-. “Красьо от Плевен”.

По времето на изготвянето на настоящия анализ последва избор на нов административен ръководител. Срещу избрания кандидат е било депозирано групово протестно писмо, което ВСС не е съобразил.

В АП-В.Търново и АП-Варна бяха избрани безспорни лидери,ползващи се с уважението на колегите си и доверието на обществото.

Важна информация очаквахме от съдържанието на анкетното проучване сред съдиите от Софийския апелативен съд. Назначаването на административния ръководител, последвалото му уволнение и възстановяването му от Върховния административен съд създаде напрежение, което очаквахме да проличи в резултатите.

Ето защо в последващия анализ ще проследим вътрешните зависимости в системата на базата на личността на административния ръководител.

В методически план анкетната карта бе конструирана като анонимен въпросник, който съдържа 45 твърдения, групирани в 7 раздела :

- ✚ Група I – Констатации от мониторинговия доклад на ЕС 2007г. Ефективност на конституционните промени и новият Закон за съдебната власт, приети през 2007г. /създаване на инспекторат към ВСС и постоянно действащ ВСС/.

- ✚ Група II – Констатации от мониторинговия доклад на ЕС 2007г.

- ✚ Група III – Правомощията на ВСС по чл.30 ал.1 т.4 от ЗСВ

- ✚ Група IV-Текущ антикорупционен мониторинг на професионалната среда на магистратите.

- ✚ Група V – Външен корупционен натиск.

- ✚ Група VI –Механизъм при провеждане на съдебната реформа.

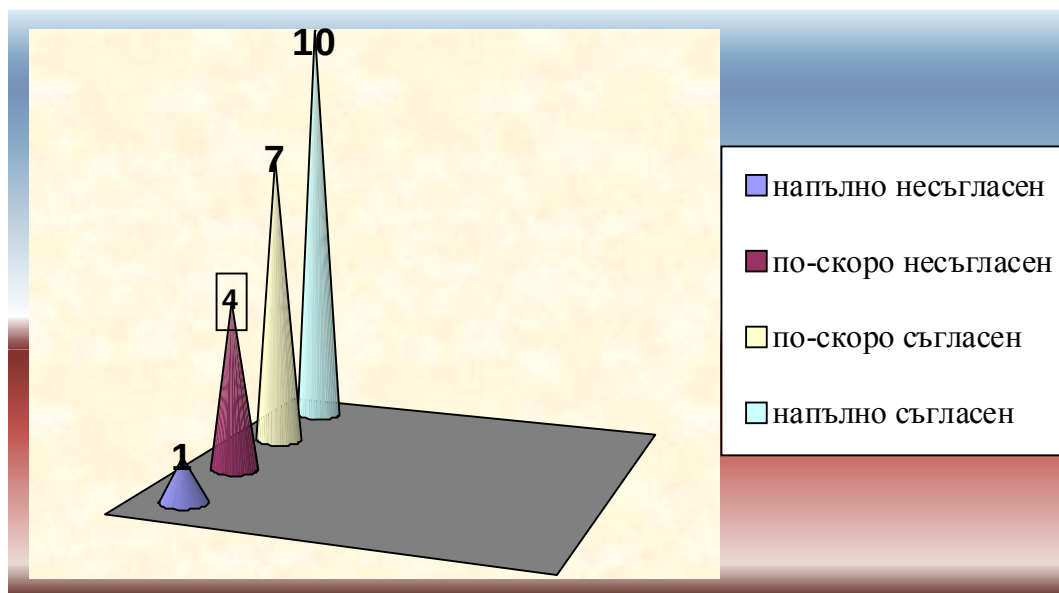
- ✚ Група VII– Организация на административните служби.

В анализа на резултатите по-долу следва да се има предвид, че въпросите от група II-ра при анкетното проучване през 2008год., съответстват на група II и група III от настоящото изследване.

С оглед сложността на проблематиката и еднаквото тълкуване на смисъла на твърденията от отделните групи, в част от разделите се съдържат работни дефиниции на визираните в тях понятия.

Съзнателно предложихме въпросите в цялостно позитивна редакция. Начинът на отговаряне предполагаше преценка на всяко от твърденията по **10-бална скала**, като оценка от **0 до 1**

означаваше, че анкетираните са напълно несъгласни с него; от 2 до 4 – по-скоро несъгласни; от 5 до 7 – по-скоро съгласни; и от 8 до 10 – че са напълно съгласни с така формулираното изказване.



На практика, оценката по оста **несъгласие – съгласие** отразява не друго, а степента на наличие или отсъствие на дадения критерий в днешната реалност на съдебната система.

За по-голямата представителност на данните има принос и фактът, че включилите се магистрати работят в различни звена и нива в съдебната система. Анкетираните са представители на апелативни, окръжни и районни нива от всички региони на съдебната система.

ГРУПА I – Констатации от мониторинговия доклад на ЕС от 2007г.

Ефективност на конституционните промени и новият ЗСВ, приети през 2007год. /създаване на инспекторат към ВСС-чл. 132 А от Конституцията и постоянно действащ ВСС - чл16 от ЗСВ/

1. Създаденият инспекторат към ВСС доведе до дисциплиниране на съдебната система и отговори на потребността на обществото от ефективна и прозрачна съдебна система.
2. Начинът по който се извърши номинирането на кандидатите за членове на Инспектората към ВСС изключи предварителната им обвързаност с политическите сили, които ги предлагат.
3. Начинът ,по който бяха избрани номинираните кандидати изключи последващата им обвързаност с политическите сили, които са ги предложили и не ограничи независимостта на съдебната система.
4. Процедурата по избиране на номинираните кандидати от Народното събрание, изключи възможността да бъдат избрани кандидати с нисък професионален и морален облик.
5. Законите правомощия на инспектората към ВСС му позволи да развие ефективна и радикална, контролна дейност, отговаряща на обществените очаквания.
6. Въведените от законодателя условия в ЗСВ за заемане на длъжност главен инспектор и инспектори в инспектората на ВСС са ефективни и обуславят избора на кандидати с висок професионализъм и нравствени качества.

Резултати 2008г.

ГРУПА I	СЪДИИ	Прокурори	Следователи	Адвокати	Всички анкетирани
1	5.3	4.09	5.7	4	4.77
2	3.78	2.6	3.14	3.25	3.19
3	3.74	2.64	3.2	2.14	2.93
4	3.84	2.92	3.76	4.25	3.69
5	5.24	4.33	5.51	4.37	4.86

Резултати 2011г.

ГРУПА I	АС София	СГП,СГС	АП-В. ТЪРНОВО	АП- ВАРНА	АП- ПЛОВДИВ	ВКП	АП- БУРГАС	Всички
1	0	3.32	4.78	3.22	6.33	3.78	6.80	4.03
2	0	2.36	4.50	2.74	4.83	4.22	6.40	3.58
3	0	2.09	3.89	2.83	4.83	3.89	6.60	3.45
4	0	2.45	3.74	2.39	3.83	4.78	5.60	3.26
5	0	2.90	4.81	2.68	5.50	4.63	6.10	3.80

6	0	3.09	4.96	3.91	6.67	4.78	6.90	4.33
---	---	------	------	------	------	------	------	-------------

През 2007год. влезе в сила новия Закон за съдебната власт /ЗСВ/. В чл.16 от ЗСВ за първи път се въвеждаше постоянно действащ Висш съдебен съвет и Инспекторат към него. Това нововъведение се предхождаше от четвърта промяна в Конституцията на Р.България. С текста на чл.132 А се промени структурата на съдебната власт. В тази промяна бяха инвестирани надежди за дисциплиниране на системата и придвижването ѝ напред към стабилност и ефективност. За съжаление обаче ние съзирахме преекспониране на очакванията. Действително се въвеждаше контролен орган, подпомагащ управленските функции на ВСС. Тази нова държавна политика за управление на съдебната власт създаваше възможности за политическо влияние върху дейността на инспектората. Кандидатите, които парламента следваше да избира бяха номинации на парламентарно представените политически партии. Избора се осъществяваше с мнозинство от 2/3 от народните представители, но в Четиридесетото народно събрание парламентарното мнозинство се формираше от партиите от тройната коалиция, което позволи в състава на инспектората да попаднат хора пряко свързани с едни или други представители на управляващата коалиция. Не следва да се забравя, че за главен инспектор беше избран бивш депутат, тясно свързан с политическа партия.

При обща оценка 4,03 на отговора по въпрос №1 и 3,58 на отговора на въпрос №2, прави впечатление оптимизмът и одобрението на магистратите от бургаския и пловдивския апелативни региони и категоричното несъгласие на съдиите от Софийския апелативен съд. Както обяснихме в методиката на изследването предварително очаквахме, че резултатите в отделните групи респонденти ще бъдат повлияни от напреженията в системата, породени от избора на някои от административните ръководители. Обобщително по първите два въпроса следва да се приеме ,че при резултат 4,03 през 2011год. и 4,77 през 2008год. анкетираните магистрати нито сега нито четири години по-рано са били съгласни, че инспекторатът при ВСС ще дисциплинира системата, а членовете на състава му няма да бъдат обвързани с политически партии.

Отговорът на въпрос № 3 от 2011 год. е 3,45, а през 2008 год. е бил 2,93.

При въпрос № 4 през 2011 год. е 3,26, а през 2008год. 3,69. Несъщественият разлики от началното и настоящото измерване запазват резултата под оценка 4, с което те остават по-скоро несъгласни с очакването, че избраните членове са извън съмнение за политическа обвързаност. Поставената под съмнение необвързаност е позволила да приемат, че са избрани кандидати не заради професионалните и личните им качества, а поради протекция на власт имащите.

В изследването от 2008год. въпросите от група I-ва бяха общо 5.

През 2011 год. поради промяна в закона и въвеждането на изискването главният инспектор да бъде действащ магистрат включихме въпрос № 6 относно избора на ръководителя на инспектората.

Резултатът за общия за двете изследвания въпрос № 5 през 2011 год. е 3,80, а през 2008год. е бил 4,86, от което следва да се направи извод, че ограничените законови правомощия на инспектората не му позволяват, по мнението на анкетирания, да развие ефективна и радикална контролна дейност. В този смисъл следва да си припомним извършените ревизии на дейността на съдиите от Софийски градски съд и техните възражения. В същото време от дадените интервюта в електронните медии и в пресата стана ясно, че официално констатираният проблем с масово забавяне на дела е бил отдавна известен на инспектората, но не са били предприети действия. Това поставя под съмнение целите и обективността на извършената впоследствие ревизия.

Следва да се обърне внимание отново на „щастливите“ възприятия на прокурорите от АП-Бургас и АП-Пловдив и отчаянието в оценката на съдиите от Софийския апелативен съд.

Идентична е тенденцията в отговора на посочените групи магистрати и по отношение въпрос №6. Първите две групи анкетирани приемат със съгласие законовите изисквания за избор на главен инспектор и членове на инспектората като гарантиращи прецизен избор. Общата оценка от всички анкетирани обаче е 4,33, което очертава съмнение и недоверие в критериите за избор.

ГРУПА II – Констатации от мониторинговия доклад на ЕС от 2007г.

Радикалност на новоприетият Закон за съдебната власт от 2007год. /ЗСВ/ чрез създаване на постоянно действащ Висш съдебен съвет /ВСС/

1. Постоянно действащият съдебен съвет осъществява всеобхватно ръководство на съдебната система и ефективно решава, както текущите, така и магистралните ѝ проблеми.
2. Процедурата по избор на парламентарната квота от членове на ВСС не позволи в състава му да попаднат магистрати със съмнителни морални качества и професионализъм.
3. Изборът на магистратската квота на ВСС се извърши демократично, без влияние на вътрешни, лобистки групи, административен натиск или външен натиск на интереси.
4. Откъсването на членовете на ВСС от колективите, които са ги избрали не им попречи да познават в детайли текущите проблеми на системата.
5. ВСС извършва обективен и безпристрастен избор на ръководителите на ВКС, ВАС, Главен прокурор и Директор на Н.Сл.С.

Резултати 2008г.

ГРУПА II	СЪДИИ	Прокурори	Следователи	Адвокати	Всички анкетирани
1	6.82	5.11	7.04	3.5	5.62
2	4.09	2.56	4.67	2.75	3.52
3	4.97	3.81	5.25	2.37	4.1
4	5.99	4.31	5.65	4.28	5.06
5	4.81	3.65	4.65	3	4.03

Резултати 2011г.

ГРУПА II	АС София	СП,СГС	АП-В. ТЪРНОВО	АП-ВАРНА	АП-ПЛОВДИВ	ВКП	АП-БУРГАС	Всички
1	0.8	3.58	4.92	3.39	5.83	4.89	6.30	4.25
2	0	3.03	3.25	3.17	3.50	4.44	5.00	3.20
3	1.2	3.77	4.46	4.17	5.67	5.75	6.50	4.50
4	0.5	3.81	4.75	3.00	5.67	5.11	6.30	4.16
5	0	2.58	4.54	3.17	3.67	4.56	5.70	3.46

Изследването на въпросите, включени в тази група на анкетата е насочено към оценка на политика на държавата за управление на съдебната система чрез постоянно действащ Висш съдебен съвет /ВСС/ и неговите помощни органи във връзка с приетия през 2007г. Закон за съдебната власт, с който се създаде постоянно действащ Висш съдебен съвет и инспекторат към ВСС.

Твърденията в тази група имат за цел пряк сондаж на мнението на юристите относно реформата на най-висшия управителен и представителен орган на съдебната власт и тяхната еволюция от 2008г. /първото проведено изследване/ до 2011 г. /настоящото изследване/.

През 2008г. и трите категории респонденти – съдии, прокурори и следователи – са били единни в становището си, че постоянно действащ Висш съдебен съвет ще може всеобхватно да ръководи съдебната система и ефективно да решава както текущите, така и принципните ѝ проблеми – средната оценка 6,35 от тези три звена на съдебната система по твърдение първо сочи на одобрение на новия принцип на функциониране на съдебния съвет.

През 2011г. обаче доверието в постоянно действащия Висш съдебен съвет е намаляло. Средната оценка вече е 4,25. Промяната е съществена поради това, че докато оценката от 6,35 изразява по-скоро съгласие, то оценката 4,25 изразява по-скоро несъгласие, че постоянно действащия ВСС осъществява всеобхватно ръководство на съдебната система и ефективно решава както текущите, така и магистралните ѝ проблеми. Тревожното е, че три години след първоначалното изследване доверието във ВСС като орган, който успешно се справя с проблемите в съдебната власт значително е намаляло. Докато през 2008г. магистратите все още са възлагали надежди на новосъздадения постоянно действащ орган, то резултатите през 2011г. вече са израз на недоволство от работата на ВСС и неговата дейност, свързана с множество скандали.

Това което не са одобрявали магистратите през 2008г. е намесата на политическите сили, материализирана при избора на парламентарната квота от членове на ВСС. Всички анкетирани са изразили по-скоро несъгласие с твърдение второ – процедурата

по избора на парламентарната квота от членове на ВСС не позволява в състава му да попаднат юристи със съмнителни морални качества и професионализъм. Средната оценка на респондентите е 3,52, като най-висока степен на негативни очаквания от магистратите регистрират прокурорите /2,56/. Политическата класа си е осигурила, чрез коментирания механизъм за съставяне на ВСС, не само влияние и контрол над “правителството” на съдебната система, тя си е присвоила и решаващата дума за избора на “президентите” на съдебната система, доколкото ВСС е органа, който предлага на президента на Република България за назначаване и освобождаване председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор, и избира и освобождава директора на Националната следствена служба. Този втори пласт на проблема е оценен адекватно от магистратите, които със средна оценка 4,37 изразяват по-скоро недоверие, че ВСС ще извършва обективен и безпристрастен избор на ръководителите на ВКС, ВАС, Главен прокурор и Директора на НСС /твърдение пето/.

Неодобрението на магистратите през 2011г. във връзка с твърдение второ е приблизително в същите граници като през 2008г. – 3,20. Поради това може да се направи изводът, че негативните очаквания са се потвърдили. Магистратите не желаят парламентарната квота да е толкова голяма, колкото е предвидена в ЗСВ. Преобладава становището, че по този начин във ВСС попадат магистрати със съмнителни морални качества и професионализъм. Още по-рязко е неодобрението към начина за избор на ръководителите на ВКС, ВАС, Главен прокурор и Директор на НСлС. Средната оценка по твърдение пето намалява от 4,37 до 3,46 и това е ясен знак, че опасенията на магистратите досежно избора на ръководителите в съдебната власт са нараснали предвид прекомерно високата квота, избирана от Народното събрание – 11 души, толкова колкото се избират и от органите на съдебната власт. Може да се направи предположение, че намаляване на квотата, избирана от Народното събрание /без пълното ѝ изключване като коректив/ и увеличаване на квотата на съдебната власт ще доведе до засилване доверието в институцията на ВСС.

Горният извод се потвърждава и от резултатите, досежно отношението на магистратите към избора на съдебната квота на ВСС – твърдение трето. През 2008г. анкетираните съдии и следователи са по-скоро съгласни, че избора на професионалните представители в съдебния съвет е демократичен, без външно влияние и без вътрешен административен натиск. С обща оценка 4,67, която е много близо до границата несъгласие – съгласие, магистратите декларират желание за повече прозрачност и честност при избора на своите представители в съдебния съвет. През 2011г. практически няма промяна и оценката на магистратите е 4,50. Независимо от граничните стойности съгласие-несъгласие обаче ясно е изразено по-високото доверие на магистратите в членовете на ВСС, избирани от тяхната квота.

Дали откъсването на членовете на ВСС от колективите, които са ги избрали, ще попречи на познаването на проблемите на системата – това е предмета на твърдение четвърто в тази подгрупа. Със средна оценка през 2008г. 5,32 магистратите са смятали, че това няма да се случи и дават висок кредит на доверие на своите избраници. Три години по-късно обаче скептицизмът се е засилил и оценката е намаляла до 4,16, която вече е по-близко до недоверие в лицата, които са избрали. И тук отново не може да бъдат пренебрегнати множеството скандали, с които беше свързано името на институцията ВСС като обяснение за много ниската оценка.

ГРУПА III – Правомощията на ВСС по член 30 ал.1 т.4 от ЗСВ

Тази група въпроси касае ефективността на приетия през 2007г. Закон за съдебната власт досежно промени, касаещи кариерното развитие на магистратите.

1. Действащият правен механизъм за назначаване, повишаване, преместване и налагането на дисциплинарни наказания на магистратите дисциплинира съдебната система и елиминира съществуващите корупционни практики.

2. ВСС изгради прозрачен и ефективен механизъм за избор на ръководните кадри в съдебната система.

3. Правилата за атестиране на магистрати се прилагат точно и безпристрастно

4. ВСС провежда обективни и безпристрастни конкурси за новопостъпващите кадри в съдебната система.

5. ВСС създаде обективен и безпристрастен механизъм за повишаване и преместване на кадрите в съдебната система.

6. ВСС създаде обективен механизъм за оповестяване и санкциониране на неправомерното поведение на всички провинили се магистрати, преодолявайки непотичните кръгове.

7. ВСС организира ясни и прозрачни правила за квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите в страната и в чужбина, с което елиминира съществуващите непотични *практики.

*непотизъм- вид корупционна среда, формирана на базата на приятелство, роднинство и пр.

8. Въведеното от законодателя конкурсно начало за повишаване в длъжност и преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната система е добър механизъм, който гарантира обективност и безпристрастност при неговото осъществяване.

9. Конкурсното начало приложимо по отношение на магистратите съответства на изборното, установено от законодателя по отношение на административните ръководители.

10. Въведеното от законодателя конкурсно начало гарантира висок професионализъм и възможност за професионално утвърждаване и кариерно израстване на магистратите.

11. Целите на законодателя, заложили в ЗСВ са ясни и конкретни, същите не обслужват конкретни партийно-политически или лобистки интереси.

12. ЗСВ съдържа в себе си правни механизми, които изцяло съответстват на обществените потребности за изграждане на функционираща, ефективна и прозрачна съдебна система.

Резултати 2008г.

ГРУПА II Подгрупа 2	СЪДИИ	Прокурори	Следователи	Адвокати	Всички анкетирани
1	5.51	4.36	5.67	3.25	4.69
2	4.64	4.2	5.45	4	4.57
3	4.93	4.04	5.39	3.37	4.43
4	4.56	3.9	5.06	3	4.13
5	5.11	4.29	5.43	3.5	4.58

Резултати 2011г.

ГРУПА III	АС София	СГП,СГС	АП-В. ТЪРНОВО	АП- ВАРНА	АП- ПЛОВДИВ	ВКП	АП- БУРГАС	Всички анкетирани
1	0	2.94	3.80	2.13	3.50	3.78	6.80	3.28
2	0	2.50	3.22	2.39	3.67	3.22	5.70	2.96
3	0	3.39	4.19	2.35	5.00	5.13	6.50	3.79
4	0	3.39	4.96	4.04	6.17	4.56	7.00	4.30
5	0	2.61	4.00	2.22	5.50	4.00	6.60	3.56
6	0	3.35	4.67	4.13	4.33	3.44	6.90	3.83
7	0	2.71	4.64	3.35	5.25	4.11	5.80	3.69
8	0	3.68	4.63	3.87	6.67	5.56	7.50	4.56
9	0	3.32	5.04	4.04	4.50	2.56	5.80	3.61
10	0	3.16	4.67	4.17	6.67	4.22	6.70	4.23
11	0	3.87	5.37	4.43	6.50	3.78	8.10	4.58
12	0	3.52	5.04	3.91	4.83	4.78	7.00	4.15

Въпросите в тази група са насочени към анализ на компетентността на ВСС относно назначаването, израстването и развитието на магистратите, както и възможностите му за контрол и стимулиране на поведението и морала на работещите в съдебната власт. В анализа на анкетата през 2008г. не е регистрирано становището на адвокатите, поради това, че се касае за кариерно развитие на магистратите.

За нуждите на изследването и за улеснение на анкетираните бе обяснен термина “непотизъм” – вид корупционна среда, формирана на базата на приятелство, роднинство и пр.

Анкетираните магистрати са били склонни през 2008г. да гласуват предпазливо доверие на новото правителство на съдебната власт. Със средна оценка 5,18 те изразяват по-скоро съгласие с очакванията новите правомощия на ВСС да му

позволят да дисциплинира съдебната система и да елиминира съществуващите корупционни практики /твърдение първо/. Три години по-късно за съжаление очакванията не са се оправдали и средната оценка по този критерий е спаднала до 3,28. Това означава, че магистратите вече изразяват по-скоро несъгласие, че действащият механизъм за назначаване, повишаване, преместване и налагане на дисциплинарни наказания на магистратите ще дисциплинира съдебната система и ще елиминира съществуващите корупционни практики. Очевидно магистратите не са доволни от действащата кадрова политика на ВСС. Това недоволство към кадровата политика е оценено и от органите на законодателната власт. Предприеха се законодателни промени, с които се ограничи властта на ВСС във връзка с кадрването. Чрез промяна на Закона за съдебната власт се въведе нов Раздел II „а“ към глава IX, касаещ конкурс за повишаване в длъжност и за преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт, който е в сила от 04.01.2011г. Въведе се конкурсна комисия /нов орган/, съставена от магистрати. Конкурсът се провежда чрез събеседване с кандидатите по практически въпроси, свързани с прилагането на законите. При определяне на резултата на всеки кандидат вече се вземат предвид оценката от събеседването и резултатите от проведените периодични атестирания /също въведени с новия ЗСВ/, въз основа на които се прави обща оценка за притежаваните от кандидата професионални качества. Новост е и становището на комисията "Професионална етика и превенция на корупцията" при ВСС. Тя извършва преценка на притежаваните нравствени качества на всеки кандидат въз основа на документите, представени от кандидата, и документите, съдържащи се в кадровото дело, относно резултатите от проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет, поощренията и наказанията, сигналите за нарушение на правилата за професионална етика на съдиите, прокурорите и следователите. Висшият съдебен съвет вече действа до голяма степен при условията на обвързаност от направеното класиране на кандидатите и приема решение за повишаване или за преместване на съдия, прокурор или следовател по поредността на класирането до попълване на местата. Тези опити на

законодателната власт да отговори на желанието за промяна в кадровата политика следва да бъдат оценени положително. Времето и практиката обаче тепърва покаже ще доведат до добри резултати и ще повишат ли доверието на магистратите в тази така чувствителна сфера.

Вече беше проведен конкурс за свободните длъжности в Специализираните съдилища и прокуратури. По време на тези конкурси различните комисии приложиха различни начини на провеждане на конкурсите и различни критерии на оценяване. Това наложи ВСС да приеме Указания за дейността на конкурсните комисии и администрацията на ВСС при провеждане на събеседване с кандидатите. Това също следва да бъде оценено положително с оглед уеднаквяване начина на провежданите конкурси. Няма съмнение, че на този етап посочените указания са непълни – съдържат само седем точки, но тепърва ще се провеждат конкурси и указанията вероятно ще бъдат допълвани от ВСС.

Твърдение второ и трето и четвърто не са включени в изследването през 2008г. поради това, че новата процедура все още е била в началото на приложението си. Три години по-късно вече процедурата по кадрово развитие на магистрати вече е имала многократно приложение и поради своята неефективност е заменена по посочения по-горе начин /конкурсното начало/. Мнението на магистратите относно изграждане на прозрачен и ефективен механизъм за избор на ръководните кадри в съдебната система /твърдение второ/ е силно отрицателно – оценката на магистратите е 2,96. Те не са доволни от избора на ръководни кадри. Магистратите не смятат, че правилата за атестиране се прилагат точно и безпристрастно /твърдение трето/ и това е предизвикало ниската оценка от 3,79.

Оценките на магистратите за всички следващи въпроси от тази група се движат в зоната “по-скоро несъгласни”, между 4 и 5 през 2008г. и между 3 и 4 през 2011г. Със средна оценка 4,76 анкетираните изразяват относително несъгласие с твърдението, че ВСС ще организира при ясни и прозрачни правила квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите в страната и чужбина, с което ще елиминира съществуващи непотични практики. В анализа през 2008г. е посочено, че

възможните обяснения на този “негативен вот” са две. Или все още е била силна инерцията от познатото старо време ръководителите да изпращат “свои хора” на обучения и командировки в чужди държави /дефицит на справедливост/ или е липсвала яснота и форма на разясняване на взетите решения в тази насока /дефицит на прозрачност/. Оценката от 3,69 през 2011г. показва ясно задълбочаване на несъгласието от страна на магистратите, като посочените обяснения в доклада през 2008г. важат в пълна степен и през 2011г.

Близки, и все така в зоната на недоверието, са мненията на анкетираните по други две твърдения. През 2008г. със средни оценки 4,78 и 4,51 магистратите смятат, че ВСС по-скоро ще срещне големи трудности при провеждането на обективни и безпристрастни конкурси за новопостъпващите кадри в системата, както и създаването на обективен и безпристрастен механизъм за повишаване и преместване на магистратите. През 2011г. картината е подобна като продължава да е ниска оценката на магистратите досежно проведените конкурси за новопостъпващи кадри в съдебната система /твърдение четвърто/ – 4,30. Тази оценка продължава да е в сектора на по-скоро негативните оценки. Оценката за създаване на обективен и безпристрастен механизъм за повишаване и преместване на магистратите обаче е значително понижена като е достигнала до 3,56, което разкрива, че негативизма у магистратите е значително засилен след като същите са били свидетели в продължение на три години как се е реализирала на практика кадровата политика спрямо тях. Всички тези оценки обаче касаят вече една отминала процедура, която е заменена с нова /подробно обяснено по-горе/. Негативизма досежно кадрването в съдебната система логично е довел до опит за промяна на правилата в тази насока чрез измененията на Закона за съдебната власт.

Ако се направи сравнение със сходни въпроси и резултати от направено проучване през 2003г. ще се види, че тогава оценката на магистратите по коментираните теми /около 4/ е била по-ниска от тази през 2008г., но по-висока от тази през 2011г. Следователно първоначално недоверието е станало по-слабо, но в последствие се е задълбочило. Както е изтъкнато в анализа през 2008г. оптимизмът се е засилил поради приетите от ВСС и

публикувани ясни правила за влизане в системата и кариерно израстване чрез конкурси и атестации. Впоследствие обаче се е констатирало, че новите правила не са били последователно прилагани във времето по отношение на всички кадри /което опасение е посочено в доклада през 2008г./ и това е довело до силно негативната оценка.

В анализа от 2008г. е посочено, че колебанието проличава и в отговорите относно бъдещите действия на ВСС за създаване на обективен механизъм за оповестяване и санкциониране на неправомерно поведение на всички провинили се магистрати, преодолявайки непотичните кръгове. Отговорите на магистратите са били на границата на оста съгласие-несъгласие с оценка 4,94. От анализа на резултатите през 2011г. се вижда, че магистратите са разочаровани от начина на оповестяване на неправомерно поведение и от санкционната политика на ВСС. Неодобрението вече е силно изразено с оценка 3,83.

Въведеното през 2011г. от законодателя конкурсно начало за повишаване в длъжност и преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната система като добър механизъм, гарантиращ обективност и безпристрастност при неговото осъществяване /твърдение осмо/ отново е на границата на съгласие–несъгласие. Следва обаче да се изтъкне, че магистратите имат положителни очаквания, защото тази оценка е една от най-високите измежду въпросите в Група III, касаещи кадровата политика в съдебната система. Магистратите обаче не са съгласни, че конкурсното начало съответства на изборното, установено от законодателя по отношение на административните ръководители /твърдение девето/ и оценяват това с ниската оценка 3,61. Конкурсното начало получава отново оценка по оста съгласие-несъгласие 4,23 във връзка с твърдение десето, според което чрез него се гарантира висок професионализъм и възможност за професионално утвърждаване и кариерно израстване на магистратите. Както вече беше посочено оценките над 4 в тази група въпроси са най-високите, следователно може да се направи извода, че въпреки всички съмнения магистратите имат положителни очаквания от въвеждане на конкурсното начало при кариерното развитие.

Най-високата оценка, получена в изследването през 2011г. в тази група въпроси е 4,58. Отново магистратите силно се колебаят, като са на границата на скептицизма и оптимизма. Както вече беше посочено конкурсното начало, с което са свързани основните промени в ЗСВ през 2011г. дават надежди и оптимизъм и това е обяснението на този получен най-висок резултат в групата. Разгледан извън групата, този резултат обаче е доста нисък и показва голямата несигурност у магистратите.

Съвсем логично, предвид отговорите на всички въпроси в тази група, отново в графата съгласен-несъгласен се поставя и твърдение дванадесет. че ЗСВ съдържа в себе си правни механизми, които изцяло съответстват на обществените потребности за изграждане на функционираща, ефективна и прозрачна съдебна система. Тук вече магистратите изразяват своето колебливо отношение за законодателната рамка. Въпреки предприетите промени в закона магистратите не считат, че настоящата законодателна регламентация е достатъчно добра. Вероятно негативната оценка на цялата кадрова политика по действащата система преди въвеждане на конкурсното начало и излъганите очаквания за обективни кадрови механизми /оценките през 2008г. са били по-високи/ са довели до песимизъм и към новите законодателни промени.

ГРУПА IV – Текущ антикорупционен мониторинг на професионалната среда на магистратите от ВСС

Дефиниция за корупционен натиск-/ трансформация на служебна власт в личен интерес , при което действията на магистрата са обусловени от устни или писмени указания по йерархичен ред/

1. ВСС изгради антикорупционни механизми, изключващи въздействие в съдебната система на висшестоящите магистрати върху подчинените им магистрати при решаване на конкретни казуси.

2. Около управляващите магистрати не съществуват непотични кръгове.

3. Ако сте наблюдавали корупционно въздействие от висшестоящ към редови магистрат, оценете условия за корупционно въздействие в различните звена на системата, както следва:

съд.....

прокуратура.....

следствие.....

4. Случайното разпределение на делата и преписките е законово гарантирано и е ефективен, антикорупционен механизъм.

5. Гарантирано е еднакво натоварване на магистратите чрез случайното разпределение на делата и преписките.

6. Повишено е доверието към магистратите, заемащи длъжности, които концентрират власт и информация. Не съществува съмнение за обслужване на политически, икономически и други групи външни интереси.

7. Въведената мандатност за ръководните постове в съдебната система е предпоставка за ограничаване на условията за корупция.

Резултати 2008г.

ГРУПА III	СЪДИИ	Прокурори	Следователи	Адвокати	Всички анкетирани
1	6.68	4.77	5.94	3.12	5.13
2	4.72	3.7	4.46	2.71	3.89
3 съд	3.61	5.56	4.81	5	4.74
прокуратура	6.08	4.71	6.39	7.67	6.21
следствие	6.06	5.17	3.30	5.67	5.05
4	7.49	5.84	6.37	5	6.17
5	6.63	5.29	4.63	4.75	5.32
6	5.1	3.87	3.8	2.71	3.87
7	6.65	5.82	5.98	5.87	6.08

Резултати 2011г.

ГРУПА IV	АС София	СГП,СГС	АП-В. ТЪРНОВО	АП- ВАРНА	АП- ПЛОВДИВ	ВКП	АП- БУРГАС	Всички анкетирани
1	0	2.65	4.93	2.96	4.17	4.78	7.00	3.78
2	0	1.97	3.78	2.45	3.00	3.00	6.50	2.96
3. a	0	5.00	3.50	5.80	2.67	4.63	n/a	3.60
3. b	3.5	4.80	4.20	6.00	5.50	8.25	n/a	5.38
3. c	0	5.50	3.50	4.60	2.67	8.13	n/a	4.07
4	0	4.23	7.33	5.59	7.50	6.67	7.20	5.50
5	0	3.52	6.26	4.13	5.33	6.33	6.20	4.54
6	0	2.60	4.48	3.00	5.33	3.44	6.70	3.65
7	0	4.77	6.78	5.52	7.33	6.44	8.50	5.62

Тази част от анкетата се фокусира върху корупционни практики, резултат от въздействие по административно-йерархичен ред. За нуждите на изследването корупционните практики са дефинирани като “Трансформация на служебна власт в личен интерес, при което действията на магистрата са обусловени от устни или писмени указания по йерархичен ред”. Очевидно седемте твърдения от тази група визират изключително специфични и често невидими за външния наблюдател въпроси, които обаче имат ключово значение при търсене на причините и методите за противодействие на корупцията в съдебната система. При изследването, проведено през 2003г. проблемите на вътресистемното функциониране бяха посочени на трето място сред факторите, генериращи корупция. Значителна част от съдебната реформа бе насочена точно към тези проблеми, като например въвеждане на мандатност на ръководните кадри, въвеждане на случайния принцип за разпределение на дела и преписки и др. В тази група при анализа на резултатите през 2008г. отново не са включени оценките на адвокатите, участници в анкетата, тъй като трудно може да се приеме, че същите имат обективен поглед за случващото се в кухнята на магистратурата.

Видно от изследването през 2008г. случаите на натиск от висшестоящи магистрати върху подчинените им при решаване на конкретни казуси са намалели спрямо 2003г., но за съжаление са се увеличили сериозно през последните години, предвид резултатите от изследването през 2011г. Това се потвърждава от отговорите на първото твърдение в групата, които през 2008г. са със средна оценка 5,8, а през 2011г. оценката драстично е

намаляла до 3,78. Оценката за ВСС е силно негативна и разкрива огромните резерви, които магистратите имат в тази област, главно поради липсата на изградени антикорупционни механизми от ВСС. За съжаление според магистратите сериозно са се засилили опитите за “дирижиране” на решаването на казусите от страна на ръководните кадри към редовите магистрати.

Второто твърдение касае осъществяването на тези практики в тесния кръг от “приближени” магистрати, гравитиращи около фигурите, заемащи ръководни постове в системата. Несъгласието с твърдението, че такива непотични кръгове не съществуват, има средно цифрово изражение 4,3 / по-скоро несъгласен / през 2008г. Тези резултати обаче са доста потрешовни през 2011г. – средна оценка 2,96. Това означава, че мнението на магистратите през настоящата година вече е, че съществуват непотични кръгове, които представляват една реална корупционна пътека. Тук прави впечатление още един факт - странно отклоняващите се резултати в гр. Бургас – средна оценка 6,50. Това означава, че магистратите там смятат, че не съществуват непотични кръгове или изпитват страх да изразят мнението си именно поради съществуващите непотични кръгове.

Ето защо едва ли предизвикват изненада данните по 6-то твърдение от раздела, относно това, че управляващите магистрати се ползват с високо доверие и липсват съмнения за принадлежността им към политически, икономически и други групи външни интереси. Средната оценка 4,26 или “по-скоро несъгласен” през 2008г., засилена негативно до 3,65 през 2011г. говори тъкмо за обратното. В тази връзка не е трудно да си представим психологическата атмосфера в звена, призвани да противодействат на корупцията, където ръководителите будят съмнения със своите действия или бездействия за обвързване точно с тези, които подчинените им трябва да проверяват. Ситуацията през 2011г. се е влошила значително, като дори негативните нива са по-ниски от предходното проучване през 2003г., когато анкетираните с оценка от 3,9 демонстрираха силно критично отношение към своите ръководители.

Третото твърдение от групата изисква от респондентите да преценят условията за корупционни въздействия от висшестоящ към подчинен магистрат в различните звена: съд, прокуратура и

следствие. Тук картината е предвидима - всяка общност от магистрати оценява своето звено като по-малко засегнато от вътрешноведомствен натиск в сравнение с другите.

Четвъртото твърдение на тази група е свързано със случайното разпределение на делата и преписките, което представлява ефективен механизъм за ограничаване на корупционни практики. През 2008г. участниците в проучването са били по-скоро съгласни с това твърдение, като средната им оценка 6,57 е достатъчно красноречива. Независимо от лекото занижаване на оценката по този критерий при изследването през 2011г. – 5,50 следва да се посочи, че магистратите все още одобряват случайното разпределение на делата като мярка за ограничаване на корупционните практики и получената оценка е сред най-високите в тази група.

Тази антикорупционна практика е подобрила климата в съдебната система през 2008г. и в друг аспект – повишило се е чувството за еднакво и справедливо натоварване на магистратите. Към този извод ни насочва средната оценка 5,52 от отговорите на петото твърдение, получена през 2008г. Три години по-късно обаче със средна оценка от 4,54 магистратите са по-скоро несъгласни с подобно разбиране на нещата, което означава, че случайното разпределение на делата и преписките не е довело до очакваното справедливо натоварване на магистратите. Може да се направи изводът, че само случайното разпределение не е достатъчно, а трябва да се потърсят и други методи за справедливо и равномерно натоварване на магистратите, като например отчитане на обема на получените дела и преписки, тяхната сложност и намаляване на процентното натоварване на магистратите, предвид получаване на преписки и дела с голям обем и сложност.

Една от добрите стъпки в съдебната реформа разкрива анализа на отговорите по седмото твърдение – въвеждането на мандатност за ръководните длъжности в съдебната система е предпоставка за ограничаване на условията за корупция. Със средна оценка 6,15 през 2008г. участниците изразяват подкрепа на това становище. През 2011г. се вижда по-голяма скептичност – 5,62. Все пак отговорите са в зоната на “по-скоро съгласни” с

предложеното твърдение, което е сериозна подкрепа отвътре на посоката на съдебната реформа и въведената мандатност.

Още при изследването през 2003г. е регистрирано широкото одобрение на магистратите на идеята за въвеждане на мандатност на ръководните кадри. Тази стъпка на законодателя, е положителна и се оценява все още високо от юристите в съдебната система.

ГРУПА V – Външен корупционен натиск

1. Поради естеството на работата си да решава конфликти и разрешава спорове, съдебната система се намира под натиск на интереси с разнообразен генезис включително и в дейността на ВСС.

2. Не се наблюдава външен корупционен натиск за овладяване на ключовите магистратски постове, концентриращи власт и информация.

3. Не се наблюдава политически натиск, в каквато и да е форма.

4. Отстояването на независимостта на съдебната система и спазването на закона не създават лични проблеми на конкретните магистрати и членове на ВСС.

5. В законодателната и изпълнителната власт са създадени механизми, които минимизират възможностите за корупционен натиск върху съдебната власт.

6. Дейността на неправителствените организации е значим фактор за създаване на устойчива, антикорупционна среда в съдебната система.

Резултати 2008г.

ГРУПА IV	СЪДИИ	Прокурори	Следователи	Адвокати	Всички анкетирани
1	7.92	7.58	7.51	7.75	7.69
2	3.44	3.17	3.89	2.83	3.33
3	3.21	2.78	3.43	2.5	2.98
4	4.37	3.56	5.59	3.37	4.22
5	3.89	3.27	4.37	2.75	3.57
6	4.66	5.02	4.47	6.25	5.1

Резултати 2011г.

ГРУПА V	АС София	СГП,СГС	АП-В. ТЪРНОВО	АП- ВАРНА	АП- ПЛОВДИВ	ВКП	АП- БУРГАС	Всички анкетирани
1	5.4	7.13	7.30	7.70	8.50	6.89	8.30	7.32
2	0	2.19	3.54	2.78	2.33	3.89	5.80	2.93
3	0	2.13	3.46	3.04	2.83	2.56	4.20	2.60
4	0.5	3.00	4.14	3.09	3.00	3.56	5.20	3.21
5	0	2.97	5.00	3.09	4.17	4.00	6.50	3.67
6	0	4.39	6.04	4.39	6.67	5.67	6.90	4.86

Темите в този раздел са насочени към изследване на формите, последствията и възможните методи за противодействие на един от най-негативните феномени на днешната българска действителност – повече или по-малко открития, директно брутален или по-изтънчен натиск върху магистратите в тяхната работа. Доколко това е значим корупционен фактор проличава и от настоящото проучване, след като в предходното ни проучване на този въпрос през 2008г. анкетираниите му отредиха второ място, след подкупността на индивидуално ниво, като източник на корупция в съдебната система.

Почти единодушни са анкетираниите в отговорите си на първото твърдение, че поради самото естество на работата си, съдебната система се намира под натиска на разнообразни външни интереси, като средната оценка от 7,32 плътно се доближава до областта на пълно съгласие с тази констатация. Правят впечатление отговорите по региони – най-несъгласни са съдиите от АС – София – 5,4, а най – съгласни с твърдението са магистратите от Пловдив и Бургас. Вероятно магистратите във всички страни са подложени на подобни въздействия, но не може да не ни тревожи силата на неправомерния натиск, който изпитват върху себе си българските съдии, прокурори и следователи. Оттук естествено произтича въпросът – дали и доколко дефинираната по конституция независимост на съдебната власт не е само мит? И дали днес не сме изправени пред ситуация, когато са застрашени самите устои на европейските ценности в България?

Следващото, второ поред твърдение, конкретизира един от най-действените начини за реализиране на външния корупционен

натиск, а именно чрез стремеж за овладяване на ключовите магистратски постове, които концентрират в себе си значителна власт и информация. И тук общият цифров показател от 2,93 сочи явното несъгласие на участниците, че този стремеж е отживелица и представлява маркер за реалното присъствие и опасните последици за системата от деформациите, произтичащи от издигането на ръководни длъжности на юристи, водени в дейността си от користни интереси, а не от професионалния и гражданския си морал. Отговорите по това твърдение още веднъж потвърждават полезността от въвеждането на мандатност за ръководните постове в съдебната система. При предходното изследване резултатът е 3,3. Открояват се резултатите на съдиите от АС – София – 0. На другия полюс са отговорите на магистратите от Бургас – 5,80.

Формулировката на третото твърдение – политическите сили не оказват натиск върху ключовите магистрати в случаите, когато работата на съдебната система засяга техните интереси, насочва към един от най-дискутираните въпроси сред широката общественост. Какво мислят по това самите магистрати? Средната им оценка от 2,60 показва, че като цяло те са по-скоро несъгласни, че липсва политически натиск. Политическата класа на България изглежда все още не се е отказала от желанието си да контролира съдебната система и продължава да упражнява натиск върху нея, макар и вече не толкова директен, но все така агресивен и разочароващ. Това ясно личи и при сравнение с резултатите от сходен въпрос от нашето проучване през 2008г. – тогава общата оценка е била 2,98, през 2003г.- 3,2 и тя представлява траен индикатор за присъствие на политическия натиск като външен корупционен фактор. Това отношение на магистратите вероятно се дължи на все по-ясното демонстриране на политическа воля и действия за реформиране на съдебната система. Но за да бъдат разбрани политиките и за да не предизвикат анти-настроения, те трябва да увеличат формите на диалог и убеждение спрямо магистратите.

Очевидно е, обаче, че присъствието му не е различно в отделните региони и на различните звена на съдебната система, защото не се наблюдават някои съществени разлики в мненията

на анкетираните. Отново се открояват мненията на съдиите от АС – София – 0 и магистратите от Бургас – 4,20.

В светлината на изнесеното дотук не будят изненада и данните по четвъртото твърдение, че отстояването на независимостта на съдебната система и спазването на закона не създава лични проблеми на конкретните магистрати. Анкетираните не са съгласни, че това е така и средната им оценка от 3,21 илюстрира казаното. Тук изпъква любопитна разлика между резултатите в различните региони – най застрашени се чувстват съдиите от АС – София – 0,5, а най съгласни с твърдението са магистратите от Бургас – 5,20. Забелязваме неблагоприятна тенденция в сравнение с предходното изследване. През 2008г. средната оценка е 4,22.

В случая понятието “лични проблеми” включва не само физическата сигурност на магистратите, но и обществената атмосфера на съмнение и недоверие към съдебната система, която в последно време стана още по-проблематична поради системните и често необосновани нападки, върху съдебната власт като цяло. В подобна обстановка достойното практикуване на професията изисква немалко мъжество и фактът, че негативната оценка на участниците не е още по-ниска, свидетелства, че на мнозина от тях не им липсва гражданска смелост.

Към някои от възможностите за противодействие са ориентирани последните две твърдения от раздела: петото – в законодателната и изпълнителната власти са въведени механизми за държавен и публичен контрол, които минимизират възможностите за корупционен натиск върху съдебната власт; и шестото – дейността на неправителствените организации е значим фактор за създаване на антикорупционна среда. И по двете констатации респондентите изразяват по-скоро несъгласие или колебливо отношение със средни оценки, съответно 3,67 и 4,86 като по-критични са спрямо другите две държавни власти, отколкото към гражданските обединения. Искане ни се да се надяваме, че макар и скромни, приноси за това имат и последователната работа и усилия на Черноморската правна общност – Бургас през последните години, както и на другите сродни нестопански организации с антикорупционна насоченост.

Тук трябва да се констатира една смущаваща тенденция. Доверието на магистратите към неправителствения сектор е намаляло за последните 4 години – на аналогичен въпрос за ролята на тези организации в създаването на антикорупционна среда в проучването ни през 2008г. бе поставена разочароващо ниската оценка от 5,1.

ГРУПА VI – Механизъм за провеждане на съдебната реформа

1. Параметрите на съдебната реформа са обективно и точно определени и съответстват на потребностите на обществото.

2. При законодателни промени ,мнението на магистратите се проучва задълбочено и се съобразява .Дава се гласност на мненията, различни от официалните.

3.

В провежданата съдебна реформа реципрочно участват екипи от съдии, прокурори и следователи , което позволява максимално познаване на модела на съдебната система в цялост и на спецификите в отделните ѝ съставни звена.

4. Провежданите форуми по проблемите на съдебната реформа са широко оповестявани и се дава възможност за участие на всички желаещи.

Резултати 2008г.

<i>ГРУПА V</i>	<i>СЪДИИ</i>	<i>Прокурори</i>	<i>Следователи</i>	<i>Адвокати</i>	<i>Всички анкетирани</i>
1	4.66	4.09	4.21	3.25	4.05
2	3.02	2.23	3.18	3.25	2.92
3	3.82	2.93	3.48	3.67	3.47
4	3.54	3.14	3.82	3.62	3.53

Резултати 2011г.

<i>ГРУПА VI</i>	<i>АС София</i>	<i>СГП,СГС</i>	<i>АП- В.ТЪРНОВО</i>	<i>АП- ВАРНА</i>	<i>АП- ПЛОВДИВ</i>	<i>ВКП</i>	<i>АП- БУРГАС</i>	<i>Всички анкетирани</i>
1	0	3.23	4.48	4.00	3.33	4.00	5.90	3.56
2	0	2.31	3.56	1.91	3.33	2.67	4.60	2.63
3	0.5	2.86	4.41	2.70	5.00	3.67	4.90	3.43
4	0	2.97	4.30	3.22	3.50	3.78	5.30	3.29

Тематиката на този раздел е дефинирана като “влияние на интереси с разнообразен произход насочени към стратегическо овладяване на позиции в системата” и е смислово свързана с анализирания дотук проблеми от групи IV и V.

Първото твърдение търси отговор на въпроса доколко функционирането и развитието на съдебната система, съобразно променящата се икономическа база, са обект на непрекъснато наблюдение и изследване, което обективно определя параметрите на съдебната реформа. Според оценката на участниците – средно 3,56, това по-скоро не е така, въпреки, че магистратите от Бургас са на различно мнение с оценка 5,90. На другия полюс са съдиите от АС – София с резултат 0. Като цяло преобладаващо е становището, че съдебната реформа се извършва непоследователно, без ясна стратегия, с много спорни стъпки, обусловени от множество фактори, в това число политически промени и конюнктурни съображения.

Най-голяма неудовлетвореност в тази група твърдения проличава от отговорите на анкетираните на второто от тях – мнението на магистратите се проучва задълбочено, като се вземат предвид и се дава гласност на становища, различни от официалните. Средният показател е 2,63, като оценките варират от 0 при съдиите от АС – София до 4,60 при магистратите от Бургас. Очевидно редовите магистрати се чувстват пренебрегнати и изолирани от процесите на реформи в съдебната система, което ги демотивира и снижава вътрешната им съпричастност и ангажираност с промените. Това се потвърждава и от данните по третото твърдение относно реципрочното участие на екипи от съдии, прокурори и следователи в провежданата съдебна и правна реформи. Средната оценка 3,43 сочи, че респондентите са по-скоро несъгласни, че това е така, като в по-неизгодна позиция се чувстват прокурорите от СГП /оценка 2,86/, отколкото магистратите от Бургас /4,90/ и от Пловдив /5.00/. Общо е обаче становището на всички анкетирани, че без участие на представители на всички звена не може да се постигне максимално познаване на модела на системата в цялост и на спецификите в структурата и дейността на съставните ѝ части.

Последното твърдение от групата касае широкото оповестяване на провежданите форуми по проблемите на правната и съдебната реформи и възможността за участие в тях на всички желаещи. Средната оценка 3,29 показва недвусмислено, че прозрачността и достъпа до включване в обсъжданията на промените са недостатъчни и не отговарят на потребностите на магистратите. Общо за раздела е че участниците са по-скоро неудовлетворени от начина на протичане на съдебната реформа, като по-силно тази тенденция е изразена при съдиите от АС София и прокурорите от СГП и относително по-слабо при останалите.

ГРУПА VII – Организация на административните служби

1. Администрацията в съдебната система е надеждна, не позволява неправомерно изтичане на информация и гарантира опазването на делата и преписките.
2. В административните служби е невъзможно издаването на документи без резолюция на магистратите и без да са платени определените такси.
3. Административните служби гарантират защита и опазване на всички представени по делата доказателства.
4. Административните служби не позволяват манипулации при призоваване на страните по делата.
5. Назначаването, освобождаването, както и кариерното развитие на служителите в администрацията е прозрачно и се извършва при спазване на законовите процедури.

Резултати 2008г.

ГРУПА VI	СЪДИИ	Прокурори	Следователи	Адвокати	Всички анкетирани
1	5.47	3.95	4.78	3.25	4.36
2	6.91	5.94	7.26	7	6.78
3	6.72	5.34	6.27	5.62	5.99
4	6.12	4.68	6.12	4.37	5.32
5	4.94	3.53	4.43	3.25	4.04

Резултати 2011г.

ГРУПА VII	АС София	СГП,СГС	АП-В. ТЪРНОВО	АП- ВАРНА	АП- ПЛОВДИВ	ВКП	АП- БУРГАС	Всички анкетирани
1	4.2	3.71	5.74	5.04	4.83	3.33	7.50	4.91
2	2.4	4.84	7.04	6.74	7.17	5.78	8.40	6.05
3	3.4	4.67	6.41	6.78	6.33	5.56	8.10	5.89
4	3.4	4.93	6.44	6.30	5.33	5.56	8.30	5.75
5	0	3.87	6.41	3.61	6.33	4.33	7.80	4.62

Въпросите в този раздел са свързани с надеждното функциониране на административно-техническите звена в съдебната система и степента, в която те могат да представляват проводник на корупционни действия. Това е друг специфичен момент, който често убягва от погледа на непрофесионалистите, в това число и на медиите, но е реален източник на трудности и проблеми, които рефлектират негативно върху ефективната работа на правосъдието, а оттам и върху имиджа му сред гражданството.

С една от най-ниските оценки – средно с 4,91, е оценено първото твърдение, а именно способността на административните служби да гарантират опазването на поверителната информация и документацията по делата и преписките. Изключение в това отношение правят магистратите от Бургас, където резултатът е 7,50 и показва доверие в надеждността на администрацията. Прокурорите от СГП – 3,71 и ВКП – 3,33 изпитват значително недоверие към административния и деловоден капацитет на съдебната система .

Сравнително по-добре стоят нещата по второто твърдение. Участниците в анкетата са по-скоро съгласни – средна оценка 6,05, че е невъзможно издаването на документи без разрешение на магистрат и без внесени държавни такси.

Сходни са резултатите и по следващите две твърдения от групата; третото, че административните служби са надежден гарант за съхраняването на всички представени по делата доказателства /оценка 5,89/ и четвъртото, че не позволяват манипулации при призоваването на страните по делата – 5,75.

Макар и малко да превишават средата на скалата, оценките остават твърде близо до зоната “по-скоро несъгласен” и са индикатор за прогрес, но и за необходимост от още работа за отстраняване на слабости в това отношение. И вероятно това е най-валидно за Върховна касационна прокуратура, Апелативен съд - София и Софийска градска прокуратура, защото цифровите показатели за тях са забележимо по-ниски от тези на техните колеги по коментираният твърдения.

Неизбежно е тук да се направи сравнение с резултатите от предходното ни проучване през 2008г. Тогава резултатите показваха същите тенденции. Очевидно е, че за изминалите 4 години е направено не малко за подобряване на административния и деловоден капацитет - чрез създаване на нови устройствени и кариерни правила, инвестиции, контрол и т.н. Тези усилия са дали забележим резултат към по-добро качество.

Една от сферите на проблеми се очертава чрез отговорите на петото твърдение – назначаването, освобождаването и кариерното развитие на служителите на администрацията е прозрачно и се извършва при спазване на законовите правила. Средната оценка на респондентите е 4,62 и представлява становище “по-скоро несъгласен” с твърдението. Така желаните от всички законност и прозрачност на кариерата на служителите на администрацията изглежда остават повече химера, отколкото реалност. Новите правила за назначаване и израстване с конкурси не намират винаги приложение или пък се прилагат само формално, като “параван” на нечие субективно решение. Респондентите от ВКП, СГП и съдиите от АС София и Варна са дали най-ниски оценки по това твърдение – от 0 до 4,33. Значително по високи са резултатите от Бургас – 7,80, Велико Търново – 6,41 и Пловдив – 6,33.

Заключение

Със съжаление следва да се признае, че заложената цел в Закона за съдебната власт от 2007год. да оптимизира управлението на кадровия ресурс на съдебната система не е постигната. Нито нововъведения постоянно действащ ВСС, нито ИВСС оправдаха очакванията на магистратите за въвеждане на

прозрачни механизми при начално въвеждане на кадрите и последващото им кариерно развитие. Назначени бяха административни ръководители със сянка на съмнение върху личния им антикорупционен профил. Задълбочи се недоверието в прилагането на обективни критерии за кариерно развитие. Засили се съмнението за влияние в кадровия процес на непотичните кръгове в системата. На много места в структурата й тези кръгове са видими за магистратите.

Разразилият се скандал относно търговията с гласовете на членовете на ВСС от лице оповестено като „Красьо от Плевен“ разруши доверието в Съвета.

За първи път наблюдавахме масови протести, както от групи магистрати, така и от редица неправителствени организации. За съжаление ВСС остана подвластен на вътрешните си механизми и зависимости и подмина с мълчание тревожния вик на протестиращите.

Следва обаче да се съгласим, че дейността на ИВСС в голяма степен дисциплинира системата по въпросите за срочността на процеса на право-прилагане. Въпреки ограничените си компетенции в ревизионната си дейност ИВСС може да извежда важна управленска информация относно пропорциите между срочност, индивидуална натовареност на магистрата и сложност на делата, които е решил. Това е особено важно предвид компютърното разпределение, което отчита натовареност по брой дела но не и по сложността на същите. В същото време дълбоко разочароващо, особено за съдиите от СГС и прокурорите от СГП, е уравнието на критериите за натовареност по числови показатели, без да се отчита спецификата на престъпността в София, която е много по-усложнена от тази в по-малките населени места в страната. Няма практика за изготвяне на периодични анализи, както от ИВСС така и от ВСС по този толкова важен проблем .

Препоръки

1. Всяко решение за законодателни промени следва да бъде предхождано от сериозна проучвателна и аналитична дейност по конкретния проблем.

2. Следва спешно да се изготви аналитична оценка на структурните и функционални промени, извършени до момента и да се оцени ефекта от тях /ограничаване правомощията на следователския апарат, включване на следствието в структурата на прокуратурата, въвеждането на разследващи органи в структурата на МВР и пр/.

3. В мониторинговия механизъм на ЕК да се насочва обективна и вярна информация, реципрочно предоставена от съда, прокуратурата и следствието.