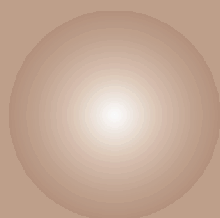


Съвместен проект
на клуб "Отворено общество" – Бургас
и Черноморска правна общност

Изследването е проведено в
Бургаски, Сливенски и Варненски съдебни райони



Независимост на съдебната система



Фондация "Отворено общество" – София
Програма COLPI



Настоящото изследване е първи по рода си опит у нас за вътресистемно изследване на степенята на независимост на Съдебната система, извършено от неправителствена организация. Изследването е проведено сред магистрати от Бургаски, Сливенски и Варненски съдебни райони, както и сред адвокати и граждани от гр.Бургас.

Черноморската правна общност изказва гореща благодарност на Клуб "Отворено общество" - Бургас за желанието да партнира, за много коректното и ефективно сътрудничество и за съществения принос при защита на идеята пред спонсора Фондация "Отворено общество" - София.

Изказваме специална благодарност на г-н Николай Илчев от Фондация "Отворено общество" - София, без чието съдействие работата ни по този проект не би била възможна.

Благодарим също така на всички колеги от Апелативен съд, Окръжен съд и Районен съд - Бургас, Окръжна и Районна прокуратура - Бургас, Окръжен съд и Окръжна прокуратура - Сливен, както и Окръжен съд и Окръжна прокуратура - Варна.

Благодарим на всички колеги адвокати и граждани в гр.Бургас за проявената активност.

Настоящото изследване не би било възможно без личното участие на проф. Кийт Хендерсон от Американския университет във Вашингтон, на когото изказваме специална благодарност за готовността да работи с нас и за всеотдайността му при подготовката на изследването, упражнения контрол за обективното му и безпристрастно провеждане, както и за съдействието му

"Corruptio optimi est pessima"

"Изопачаването на най – доброто е най – лошо"

Римска сентенция

Независимост на съдебната система

Изпълнител: Черноморска правна общност

Черноморска правна общност – Бургас е неправителствена организация на съдии, прокурори и адвокати, университетски преподаватели и студенти по право. Главни насоки в работата ѝ са правната и съдебна реформа у нас и борба с корупцията. До момента е приключила три антикорупционни проекта

Управително тяло на Черноморска Правна Общност



Мила
Георгиева
Съпредседател



проф.
Емилия
Къндева
Съпредседател



Емилия
Нашева
Съпредседател



Богдан
Йорданов
Съпредседател



Светлозар
Костов
Секретар

Въведение:



Мила Георгиева

*Съпредседател на
Черноморска правна общност
Автор на проекта*

Когато предложих идеята за настоящия проект, болшинството от колегите в Черноморската правна общност се отнесоха скептично. Приеха го за нереално оптимистичен в настоящия етап на прехода, когато чувството за страх все още съпътства всеки един от нас.

Признавам, трудно бе да се повярва, че една провинциална неправителствена организация, каквато е нашата, която не включва в състава си ключови магистрати, както на регионално така и на национално ниво, която поддържа максимална степен на необвързаност с интереси от политически, икономически, административен и пр. характер, ще успее да защити идеята за подобен проект и още повече, че ще успее да го реализира.

Наред с мисълта за общата идея у всеки един от нас витаеше спомаен вътрешен въпрос, как персонално ще рефлектира опитът ни да поставим "пръст в раната" и ще имаме ли куража да кажем истината на глас.

В подготвителните дискусии взаимно се окуражавахме.

Проведохме множество разговори с колеги от различни нива на съдебната система и Министерството на правосъдието. Поставихме на вниманието им едни или други въпроси от изследователската матрица.

Тези разговори бяха изключително полезни за нас. Те затвърдиха предварителната ни убеденост, че поради своята консервативност, затвореност и подчертана специфичност, същностните проблеми на съдебната система са трудно разбираеми и непознати за хората, стоящи извън нея.

Затвърди се разбирането ни, че дълбок поглед навътре в системата и максимално разширяване на кръга на гледните точки, от които тя се изследва, ще даде точна и ясна представа как и по какъв начин да се



планират законодателните промени, целящи повишаване на ефективността и усъвършенстването ѝ в съответствие с развитието на демократичните процеси у нас и синхронизирането ѝ с европейската правна система.

Положителното и отрицателното в правната ѝ уредба, начинът на приложението ѝ, както и адекватността на действащото в страната законодателство, е ясно главно и основно на магистратите. Това е така, защото в процеса на ежедневната си работа по прилагането на законите те натрупват безценен опит за степеня на адекватност на действащата в страната ни нормативна база, към реалните потребности на времето. Натрупват също така практика за най-масовите корупционни практики, и корупционни мрежи от взаимосвързани лица. В същото време, като кадри на съдебната система те в най-голяма степен понасят последици от положителното и отрицателното в правната ѝ уредба, както и от точността на приложението ѝ.

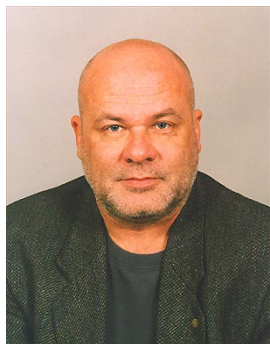
На тази основа магистратите могат безпроблемно да поставят диагноза и да предписват "терапия". Те могат аналитично по-лесно от други професионални групи да правят изводи защо се случват едни или други правни последици, кои са базисните правопораждащи предпоставки.

Биха могли да посочват пътищата за изграждане на правни гаранции за повишаване ефективността на съдебната система, степеня ѝ на независимост и елиминиране на условията за корупция.

По тази причина основната целева група на настоящото изследване бяха магистрати от Бургаски, Сливенски и Варненски съдебни райони. В този смисъл основното наше предимство е, че чрез целевата група на настоящото изследване, ние активизирахме един мощен експертен потенциал, който за съжаление не се използва достатъчно.

След като подготвителният етап на изследването е вече история, ние живеем с удовлетворението, че успяхме да осъществим планираното самовглеждане в проблемите на съдебната система. Създадохме примерен модел от екзистенц-минимум критерии, обуславящи нейната независимост. Удовлетворени сме от факта, че създадохме мотивация у колегите си да изведат на повърхността същностни изводи, натрупани на базата на личния им професионален опит в процеса на правоприлагане, както и личните им съпреживявания като кадри на съдебната система. Потърсихме и намерихме мястото на проблемите на съдебната система у всеки един от нас и нашият личен принос в общата и негативна обществена оценка за неефективност и корупция.





Петър Димов

Клуб "Отворено Общество" - Бургас
Ръководител на проекта

Корупцията в съдебната система е проблем от особена важност за всяко демократично общество. По време на преходния период по пътя към демокрация в България той доби особена острота, и е непрекъснато във фокуса на обществените и политическите дебати.

При дефинирането на понятието "корупция" най-често се визира злоупотреба с власт - икономическа, политическа и административна, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, конкретната общност или на цялото общество. Широтата на тази дефиниция се налага поради обстоятелството, че противодействието срещу един от най-опасните феномени не само в национален, но и в глобален мащаб, изисква координирани усилия, които ангажират както държавата, така и гражданите. В тази връзка съвместният проект на Клуб "Отворено общество" - Бургас и Сдружение "Черноморска правна общност", "Хolistичният подход в борбата срещу корупцията в съдебната система - базисна предпоставка за успешна правна реформа" е сполучлив опит на взаимодействие между неправителствените граждански организации и съдебната власт. Познаването на причините и условията за корупция и механизмите на корупционните практики в съдебната система бе във фокуса на настоящото изследване сред анкетираните групи. Публикуването на резултатите от анализа и наложените се изводи, обобщени в края като мнения и препоръки, считаме за наш конкретен принос в развитието на съдебната система в антикорупционната част и стратегия за преодоляване на негативните оценки.

За нас от особено значение бе сътрудничеството с наши и международни организации и експерти при дефинирането на параметрите на антикорупционната инициатива и нейното интегриране в многостранните усилия за ограничаването на корупцията в страните в преход. В този смисъл оценяване като изключително ползотворно и резултатно участието на професор Кийт Хендерсон от Американския университет във Вашингтон, като консултант по нашия проект, както и експертната помощ от страна на Програмния директор от фондация "Отворено общество" София - Николай Илчев.

В заключение бих желал да благодаря на всички участници в изследването и публикувания аналитичен текст, на програма "COLPI" и фондация "Отворено общество" - София, подкрепили финансово нашия проект.



Гласове от Черноморската Правна Общност

5 юли 2001



Проф. Кийт Хендерсон

Старши съветник и научен сътрудник

Вашингтонски Правен Колеж

Американски Университет

Програма - Върховенство на Закона

Международна Фондация Избирателни Системи

Първо искам да Ви благодаря, че ми позволихте да стана част от една толкова важна инициатива. Научих много от опита си тук и си създадох приятели, които ще ценя през целия си живот. За мен беше чест да работя с Пламен, Светлозар и разбира се, с единствената по рода си Мила. Те са истинско вдъхновение за всички нас и носят надеждата, честността и смелостта да бъдат упорити в борбата за създаване на общество, основаващо се на закона на правото. Не се съмнявам, че Вашите усилия тук ще прерастнат в един сериозен общонационален стремеж към реформа, който ще остави важно наследство за Вашите деца. Специални благодарности към г-н Петър Димов и Фондация "Отворено Общество" - Бургас. Наистина никога друга организация или спонсор не бе достатъчно смел да се пребори с такъв сложен и чувствителен набор от въпроси.

Това изследване се различава от всички други подобни в областта на съдебната реформа, които бяха представени напоследък от други организации в няколко отношения. Това, което го отличава най-вече от останалите е, че това е едновременно функционален и структурен анализ, предприет от реформаторски настроени професионалисти вътре в правната система. Бургас е мястото, където буквата на закона се среща с практическите ежедневни проблеми на обикновените граждани и където правната теория бива прилагана, изкривявана или изобщо пренебрегвана. Тези хора, практикуващи правото, знаят много добре кои въпроси са най-важни и как правната и политическа системи работят. За разлика от безчислените други изследвания, "Гласове" хвърля светлина върху причините за многото взаимно свързани проблеми пред правосъдната система; по този начин то снабдява политиците с нужната им информация за изработването на краткосрочни и дългосрочни стратегии, приоритети и програми.



Най-общо, базирайки се на сравнителния си опит и изследователска дейност мога да кажа, че "Гласове" обрисова картината на една прохождаща правна институция, която никога не е получавала правителствена финансова или политическа помощ, която да я направи независима и способна да се справи със системната корупция. Уроците, научени от други държави и опитът ни от България показват, че правосъдието трябва да бъде справедливо и ефективно и че тази институция е нужна, както за устойчивостта на икономическите и политически реформи, така и за защита на частната собственост и гражданските свободи. Новото правителство би трябвало да е готово да се съобрази с изводите и препоръките, които сте изразили в "Гласове".

Според резултатите от изследването съдии, прокурори и следователи се страхуват за сигурността си и съществуват сериозни вътрешноуправленски проблеми, непрозрачни и тайнствени процеси при назначаване, повишаване, наказание и натоварване с дела. Освен това не съществува задължителен етичен код, няма прозрачност, както и професионално или публично участие вътре в съдебната система. Много от тези проблеми са може би това, към което са се стремили някои личности, заемащи стратегически позиции в системата и които не желаят да загубят контрола върху нея.

Базирайки се на собствен опит и анализ, бих желал да предложа на Вашето внимание някои мои мисли. Първо, да се предложи на новото правителство вземането на дългосрочен заем от Световната Банка за изграждането на независима съдебна система. Сега е времето да наблегнем върху съдържанието и скоростта на спонсорираните програми и да предизвикаме новоизбраното правителство. Този доклад представлява важен принос в тази посока, като също повдига и важния въпрос за присъединяването на България към Европейския съюз. В последния си доклад за прогреса Европейската общност отбеляза, че съдебната система остава най-слабата и проблематична институция в България и че нейните сериозни слабости, включително корупция, са бариера пред присъединяването на България към Европейския съюз.

В заключение искам да отбележа, че Вие вече сте дали отличен пример на другите градове и правни асоциации в България и чужбина. Репликирането на тази инициатива и използването на резултатите от нея трябва да бъде приоритет на правителството. В тази връзка ръководството на правната общност в Бургас има какво да предложи. Общността от съседна Варна вече изрази намерението си да репликира и да сътрудничи в една по-широкомащабна програма. Други общности се очаква да Ви последват. На този етап изследването трябва да се задълбочи и по-остро да се фокусира върху стратегическите въпроси, повдигнати от "Гласове". Вие ясно разбирате какво трябва да се направи, единственият въпрос е дали новото българско правителство има политическата воля да го извърши.



Методология на изследването

Методологията на изследване е разработена на базата на изводите от електронната конференция на Световната Банка, проведена през лятото на 2000 г., опитът на American Bar Association /Сгружение на американските юристи/, както и европейските и световни стандарти за независимост на съдебната система.

Особена роля при изготвяне на изследователската матрица, обаче, изигра Препоръка № 19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, приета на 724-та сесия на представителите на министрите (06 октомври 2000 год.). Изведените в нея приоритети, както и материалите на АБА ни позволиха да изготвим конкретно адаптирана за условията на страната ни матрица. Това бе постигнато чрез обсъждане в семинарна обстановка от целия състав на антикорупционния алианс - колективен орган за обща оценка на изследването. Работата по обсъждането продължи и в работни групи.

Изработеният на тази основа предварителен вариант бе разпространен за обсъждане сред магистрати и адвокати. След обобщаване на всички изказвания, предложения и забележки, бе приет окончателния текст.

За проучването бе изключително полезно научното ръководство на професор Кийт Хендерсон. Наред с въвеждането на предварителна обяснителна информация, създаваща по-пълна гаранция за обективността на изследването, той се ангажира и с упражняването на системен контрол върху начина на разпространяване на анкетите сред целевите групи.

Проучването обхвана общо 188 души от 3 града - Бургас, Варна и Сливен, в т. ч. 97 магистрати (59 съдии и 38 прокурори) от различни нива на съдебната система и 91 граждани, включително 21 адвокати, 4 асистенти и 32 студенти по право от Бургаски Свободен Университет.

При разпространение на изследователската матрица сред магистратите използвахме 3 различни подхода в отделните съдилища и прокуратури:

1. I-ва група - чрез прекия административен ръководител.
2. II-ра група - чрез членове на Черноморска правна общност.

3. III-та група - чрез частично разпространение сред няколко лица и оповестяване на възможността за участие сред останалите.



С това целяхме да преценим :

1. Степената на обективност на дадените отговори в зависимост от присъствието на административна намеса.

2. Готовността за участие в подобен род вътресистемни изследвания без намеса на административния ръководител.

3. Степената на заинтересованост от изследваната проблематика .

Цифровите показатели от приложените таблици красноречиво показват, че магистратите от различните групи са дали идентични отговори по всички поставени въпроси. Броят на участниците в III-та група е по-висок, поради възможността за участие на магистрати над фиксираната за другите групи бройка.



Анализ

на резултатите от анкетно проучване на независимостта на съдебната система в България



Пламен Бакалов

Експерт



Светлозар Костов

Експерт

Изследването бе проведено през месец април - май 2001 г. като неразделна част от проекта "Хolistичният подход в борбата с корупцията в съдебната система - базисна предпоставка за успешна правна реформа" на Клуб "Отворено общество" - Бургас, съвместно с Черноморската правна общност - Бургас, финансиран от фондация "Отворено общество" - София по програма COLPI. То представлява уникален по рода си опит за комплексна оценка на независимостта на съдебната система в България, като ключово по своята значимост условие за ефективно противодействие на корупцията в нея. Съпътстваща цел на проучването бе да изясни обществените виждания за мястото на прокуратурата в системата на гържавната власт.

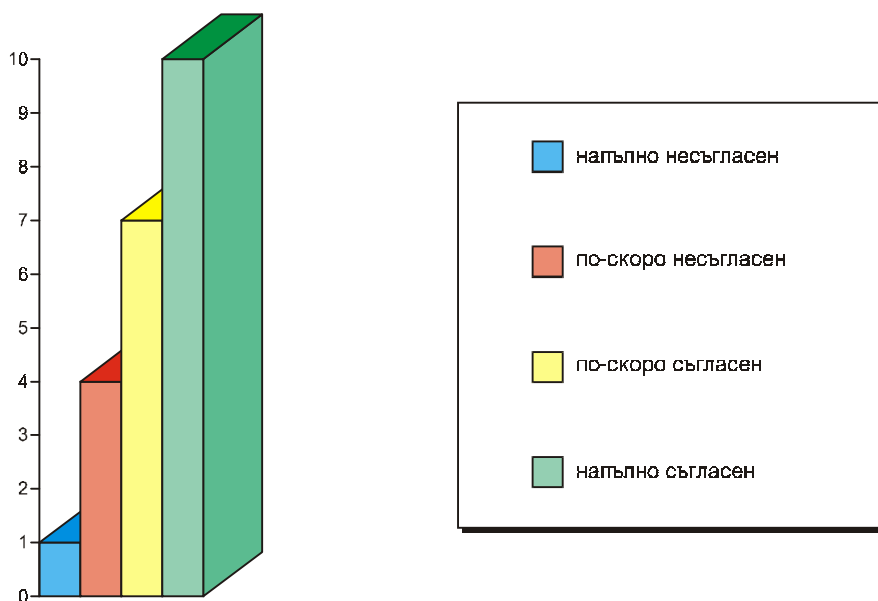
За целта бяха разработени 2 отделни анонимни анкетни карти - една за съдии и граждани, и друга за прокурори, конструирани така, че да позволяват максимална достоверност и съпоставимост на получените данни.

Твърденията във въпросника бяха групирани в 3 големи раздела: "Човешки ресурси", "Финансови и материални ресурси" и "Правни и структурни гаранции", включващи съответно 6, 7 и 18 теми. Единствено в третия раздел на анкетата за прокурори имаше едно твърдение по-малко, тъй като предвид спецификата на длъжността им бе целесъобразно да отпадне въпроса относно процедурата за обжалване на съдебните решения.

Проучването изискваше от анкетиранияте да преценят всяко от предложените твърдения по **10-бална скала**, като оценка от **0 до 1** означаваше, че 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 континуума **съгласие - несъгласие** отразява не друго, а степента на наличие или отсъствие на дадения критерий в днешната реалност на българската съдебна система. При това, колкото оценката на респондентите е по-близо до 0, толкова този показател според тях е по-слабо изразен или дори липсва, а колкото е по-близо до 10, толкова неговото състояние се приближава до идеално желаното.

Какво показват обобщените резултати? /вж. Приложение № 1/

РАЗДЕЛ А. Човешки ресурси

Основното внимание в този първи раздел е насочено към качеството на човешкия капацитет на съдебната система, онзи елемент, без който нейното функциониране би било невъзможно. При това главните акценти са поставени върху начина на назначаване и издигане, квалификацията и равнопоставеността на магистратите по полов или етнически признак, както и върху ролята на професионалните сдружения и асоциации за отстояване интересите на гилдията.

По първото твърдение, отнасящо се до назначаването на магистратите единствено по обективни критерии, като висше юридическо образование, положен изпит след съответен стаж, минимален професионален опит и др., общата средна оценка на всички анкетирани е **4.9**. Макар и доближаваща се до средата на скалата, тя остава в зоната на "по-скоро несъгласен", което показва, че по този показател предстои още много да се прави. Изглежда тези минимално възприети критерии са недостатъчни и е необходимо да се добавят нови, по-конкретни



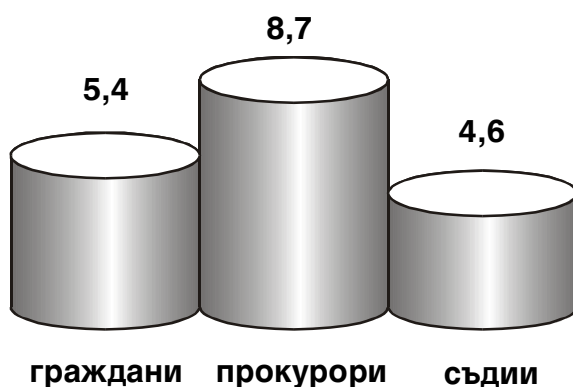
изисквания, които да направят подбор на магистратите по-качествен. По-скептични тук са съдиите - оценка **4.0**, а най-оптимистично е виждането на гражданите - **6.0**.

Това, че съществува проблем с критериите за подбор и назначаване на магистратите се потвърждава от данните по **твърдение 5**, което третира въпроса за професионалното издигане в кариерата. Тук общата оценка е още по-критична - **4.2**. Тя навежда на мисълта, че израстването на съдиите и прокурорите става по-често твърде субективно, а не на основата на ясни, справедливи и обективни показатели като качество на работа, количество решени дела и препуски, брой на отменени решения и др.

Значително по-добре, според респондентите, стоят нещата по **втората точка** от раздела - равнопоставеност на магистратите по полово, етническа и религиозна принадлежност. Оценката **6.3** е най-високата в целия раздел и отразява някои от типичните и най-ценни нагласи в народопсихологията на българина - относително добре развитата у него толерантност към различията между хората.

По-ниска - **5.5**, но също в зоната "по-скоро съгласен", е оценката, която участниците дават за степеня на притежаваната от магистратите професионална квалификация, включваща не само юридическото им образование, а и необходимите допълнителни специализирани курсове - **твърдение 3**. Все пак не може да не се отбележи, че подобно състояние на нещата е още доста далеч от желаното равнище на подготовка на професионалистите в съдебната власт. Би било добре да се наблегне на предварителната подготовка на юристите, преди започване на работа като магистрати, по основните материални и процесуални закони, по ролята и положението им в обществото.

Че нещо се прави в тази насока и то не без положителни резултати сочи оценката на респондентите по **твърдение 4** - за наличието на система за продължаване и усъвършенстване на правното образование. Тя е **6.2** средно за всички анкетирани, като прави впечатление, че специално при прокурорите тя е значително по-висока - **8.7**, което недвусмислено подсказва, че системата за перманентно поддържане и повишаване на квалификацията на кадрите може би най-добре функционира в органите на прокуратурата. Само за сравнение, оценката на съдиите по същия въпрос е едва **4.6**.



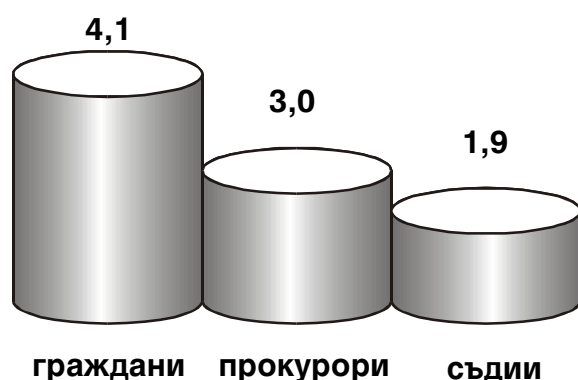
Защо това е така донякъде се обяснява от данните по последното **твърдение 6** от раздела - за наличието на активни професионални сдружения, отстояващи интересите на магистратите. Оценката **3.7** е най-ниската в тази първа част от анкетната карта и подсказва, че липсват достатъчно действени и авторитетни съсловни обединения. А съществуващите такива анкетирани не приемат за достатъчно солидни и влиятелни защитници на техните интереси.

Общата средна оценка по раздел А. "Човешки ресурси" е **5.1**. Тя отразява възприятието на участващите в изследването юристи и граждани за качеството на кадровия потенциал на съдебната система. Според тях равнището му не е много високо, но е все пак задоволително с оглед настоящите обществени и най-вече икономически условия в нашата страна.

РАЗДЕЛ Б. Финансови и материални ресурси

Твърденията от този раздел отразяват широк спектър от проблеми, свързани с материалното обезпечаване на дейността на съдебната система - нейния бюджет, заплатите на магистратите, техническо обезпечаване и сграден фонд.

По **първата тема** от раздела - доколко държавата осигурява адекватно финансиране на съдебната система за ефективно изпълнение на възложените ѝ функции, оценката на анкетирани е едва **3.0**. Това не е особено изненадващо, както и почти двукратното разминаване в преценките на съдиите и на гражданите, съответно **1.9** и **4.1**. Мнението на прокурорите и тук точно съвпада със средната оценка.



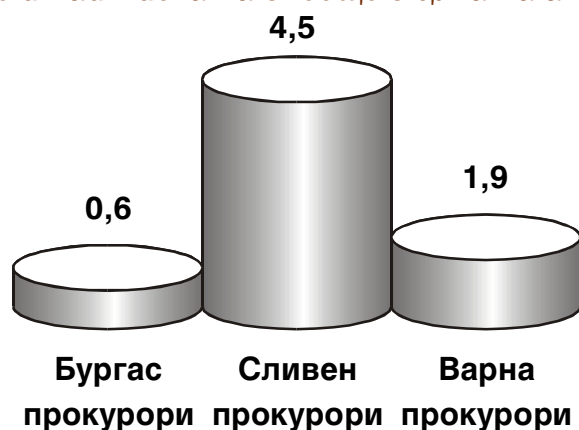
Ако се вземат предвид оценките на съдиите и прокурорите, които като вътрешни за системата, познават нещата най-добре, очевидно финансирането на съдебната власт е повече от недостатъчно и в никакъв случай не съответства на значението ѝ като трета власт, не осигурява достатъчно възможности за ефективно изпълнение на нейните функции.

Подобен извод може да се направи и от отговорите на участниците по **твърдение 2** - за възможностите на съдебната власт да влияе при



формирането, а след това и върху разходването на отредения ѝ бюджет. Оценката **3.4** свидетелства, че те отново са "по-скоро несъгласни" със съществуващото състояние и би следвало да се търсят начини и пътища за неговото подобряване.

В светлината на изложеното дотук, едва ли могат да бъдат изненадващи критичните оценки относно материалната поддръжка (техническото оборудване и сгради) на дейността в съдебната система. Оценката по **твърдение 6** - за степента на обезпеченост на магистратите с необходимите за дейността им помещения и офис-оборудване - е най-ниска в целия раздел. Общата оценка е **2.7**, като вероятно по-ощетени в този аспект се чувстват прокурорите, защото при тях средната цифра е едва **2.3**. Интерес представляват някои различия по региони в офис-оборудването на прокурорите: докато оценката в Сливен е **4.5** (относително приемливо положение), то във Варна и Бургас е съответно **1.9** и **0.6**, тоест ситуацията е изключително тежка. Последната оценка е и най-ниската въобще в цялата анкета.



Относително по-добра - **4.4**, но все така оставайки в долната половина на скалата, е оценката на анкетираните по последното **седмо твърдение**, свързано с достъпността и достатъчно представителния и респектиращ вид на съдебните сгради. И тук най-ниски оценки са дали магистратите от гр. Бургас - прокурори **1.4**, съдии от районен и окръжен съд **2.2** - което затвърждава извода, направен по-горе, за тежките материални условия на работа в този град.

Едва ли някой би се учудил от оценката по **третата тема** - за равнището на заплатите в съдебната система. Средно тя е **3.2**, като този път малко по-доволни са съдиите в сравнение с прокурорите, съответно **3.3** срещу **2.4**. Това означава, че анкетираните не възприемат заплатите на магистратите като достатъчни за издръжка на техните семейства, поради което последните нямат чувството за достатъчна финансова стабилност. Ето защо ниското заплащане на магистратите може да се счита за фактор, способен да генерира корупция.

Най-висока в целия раздел е оценката по **твърдение 4** - за гарантираността на заплатите на магистратите - **5.2**, която показва, че поне в това отношение работещите в съдебната система са убедени,



че законодателната или изпълнителната власт няма да посегнат формално на размера на техните доходи. Скептицизмът им, обаче, вероятно се подхранва от обстоятелството, че промените в икономическата конюнктура де факто най-често водят до реална инфлация на заплатите им, поради което и оценката по този пункт не е по-висока.

Осреднената оценка по **петото твърдение**, отнасящо се до степенята на разумност и адекватност при натоварването на магистратите с работа, е **3.4**, което сочи, че според участниците в изследването то не е достатъчно рационално /за коментар погледнете в раздел В, **твърдение 15**/.

Като цяло твърде ниската обща оценка за раздел Б. "Финансови и материални ресурси" - **3.6**, е само още едно потвърждение за тревожното състояние на нашата съдебна система в това отношение. Несъмнено, без позитивни промени във финансовото осигуряване на дейността на магистратите от държавата, са немислими всички по-нататъшни опити за повишаване както на тяхната независимост, така и на неподатливостта им на корупционни въздействия. Още повече, че подобна е констатацията и на Европейската комисия в последния ѝ доклад за напредъка на България през 2000 г. в подготовката ѝ за членство в Европейския съюз.

РАЗДЕЛ В. Правни и структурни гаранции

Темите, предложени на анкетиранияте за оценка в този раздел, представляват онези вътрешни и външни за съдебната система контроли, чието прилагане е призвано да гарантира нейната обективност, полезност и независимост. Това са, най-общо казано, наличието и прилагането докрай на механизми за защита на нарушени граждански права, вътрешните правила за функциониране на системата, възможностите за неправомерно влияние върху работата на магистрата и степенята на независимост на системата.

Анализът на дадените оценки разкрива в този раздел по-добрите аспекти на българското правораздаване, показва ни нещата, които действително работят и които ни дават повече кураж да наричаме съдебната система независима. Основание за умерен оптимизъм ни дава обстоятелството, че две трети от оценките са над **5** /тоест изразяват по-скоро близост до желаното идеално състояние/, а и общата оценка на всички твърдения в този раздел е по-висока от общите оценки на раздели А и Б.

А - 5,2

Б - 3,6

В - 5,7

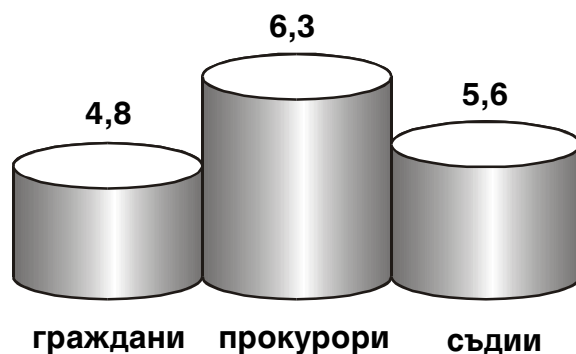
Относително високо са оценени съществуващите правни механизми за проверка от органи на съдебната система на нормативните актове



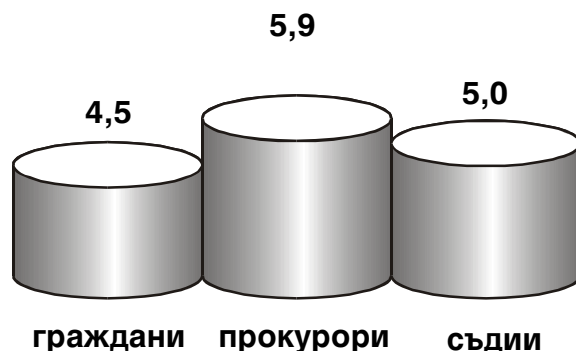
относно тяхната съобразеност с Конституцията /6.2 на **твърдение 1**/, възможността на гражданите да потърсят защита на свои нарушени права и свободи /високо доверие **6.3** при **твърдение 2**/, както и способността на магистратите да приложат реални механизми и да наложат изпълнението на влезли в сила решения /оценка **5.5** на **твърдение 3**/. Тук можем да добавим и много високата оценка **8.5** на **твърдение 13**, която сочи за добре развити съдебни процедури, позволяващи да се изчерпи възможността за защита в триинстанционно съдебно производство, както по граждански, така и по наказателни дела.

Два от въпросите най-много се доближават до ежедневното разбиране за независимост на съдебната система. Това са възможността за политически натиск /**твърдение 9**/ и нагласата да се оказва влияние от външни лица върху магистрата /**твърдение 10**/. Анкетираните граждани и юристи по-скоро са съгласни, че не се оказва натиск върху съдебната система от страна на политически партии и лица или, че този натиск не е сериозен - обща оценка **5.6** на **твърдение 9**. Те също приемат, че не се оказва значително влияние върху работата на правораздавателните органи от страна на външни за тях лица - управници, бизнесмени, криминални формирания и др. - но оценката **5.1** на тази тема е все пак твърде близо до смисловата и психологическа граница на числото 5 от възприетата скала, за да я приемем с успокоение. Интересното е тук, че гражданите са по-скептични в оценките си, като всъщност допускат значителна степен на зависимост на магистратите от политически и други външни влияния.

Твърдение 9 : Защита от политическа намеса



Твърдение 10 : Защита от Външни Влияния



Трябва все пак да се отчете обстоятелството, че преценката на гражданите е в значителна степен субективна - тя се формира не толкова от личен опит, колкото под въздействието на медиите и от странична, често непроверена информация. За разлика от тях магистратите могат да изпитат "на гърба си" случаите на външен натиск, поради което тяхното мнение може би следва да се приеме за по-близко до реалността. Независимо от това средните оценки на анкетираните следва да се отчитат със загриженост като индикатори за присъствие на корупционни фактори.

Една значителна част от твърденията в този раздел засягат теми и проблеми, които са вътрешни за съдебната власт. Те са насочени към различни аспекти на справедливостта в правораздаването, например, справедливото разпределение на дела и казуси сред магистратите, възникването на справедливо и етично съзнание у съдиите и прокурорите и т.н. Тези теми сами по себе си не създават независимост на съдебната система, но позитивното им присъствие представлява добра хранителна среда за развитие на справедлива и работеща съдебна система.

Като обществено значими фигури, магистратите трябва да спазват определено поведение, съответстващо на моралните ценности на обществото. От тази гледна точка анкетираните бяха попитани дали съществува етичен кодекс на магистратите, приет по определена процедура, и освен това дали той реално се прилага /**твърдение 4**/. Общата оценка тук е **3**, но всъщност може да се игнорира мнението на гражданите, доколкото трудно може да се очаква те да бъдат обективно и точно информирани по този въпрос. Съдиите и прокурорите са единодушни в своята оценка **2.2**, която на практика означава, че в съдебната система не съществува и не се прилага надлежно приет етичен кодекс. Магистратите не са обвързани с никакви морални стандарти в своята професия и това не създава хармония в системата, защото прави много трудно санкционирането на неетичното поведение и представлява фактор, генериращ корупция. Отново с еднаква оценка **1.3** на **твърдение 5**, съдиите и прокурорите разкриват, че преди постъпване на работа, магистратите не получават обучение по етичните стандарти на своята професия. Изглежда, че не съществува и сериозен дебат по темата, който да обхване не само моралните ценности на гилдията, но и процедурите за тяхното приемане и прилагане. Такъв дебат би могъл да бъде провокиран от съществуващи професионални сдружения, но както се вижда от ниската оценка на **твърдение 6 от раздел А**, тези сдружения са твърде слаби и дори конюнктурни, за да се справят с тази задача. Такъв дебат би могъл да започне и Висшият съдебен съвет, органът призван да администрира кадрово, финансово и структурно съдебната система. Изненадващо е, но изглежда моралният облик на магистрата в България не е сред приоритетите на Висшият съдебен съвет.

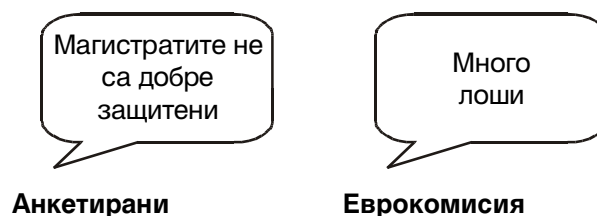
След като се занимавахме дотук с етиката и поведението на съдиите и прокурорите, логично е да погледнем и обратната страна на медала - какво и как се случва, когато магистратът допусне служебни нарушения.



С обща оценка **6 на твърдение 8**, анкетираниите по-скоро приемат, че магистратите не могат да бъдат произволно отстранявани от длъжност или наказани, а когато това се случва, то е само за ясно дефинирани нарушения и чрез прозрачна и обективна процедура. Макар и да има още какво да се желае, очевидно е, че постиженията в тази област са добри и те създават стабилност и сигурност в ежедневието на съдиите и прокурорите. Наред с това анкетираниите не спестяват своята критика към процедурите за приемане и обработка на оплакванията на гражданите относно поведението на магистратите. Общата оценка **4,5 на твърдение 6** идва да ни покаже, че обществото има нужда от повече прозрачност и повече възможности да реагира, когато се чувства засегнато от действията на даден магистрат. Отговорността за това пада отново върху Висшият съдебен съвет, а също и върху изпълнителната и законодателната власт, които трябва да създадат по-ясни и подробни правила в тази насока.

Анализът на анкетата очерта още няколко източника на стабилност и сигурност в работата на съдебната система, които косвено допринасят за нейната независимост. Така например, съдиите и прокурорите от старшите нива се назначават без определен срок и не могат произволно да бъдат отстранени от длъжност. Този факт се оценява високо както от гражданите, така и от прокурорите и съдиите - обща оценка **6.9 на твърдение 7**. Още по-високо се оценява наличието на имунитет на магистрата при изпълнение на неговите правомощия - **твърдение 12**. Оценката тук е **8.2** и тя сочи за твърдо убеждение в присъствието и необходимостта от имунитет за магистрата.

Условия относно физическата сигурност и охрана



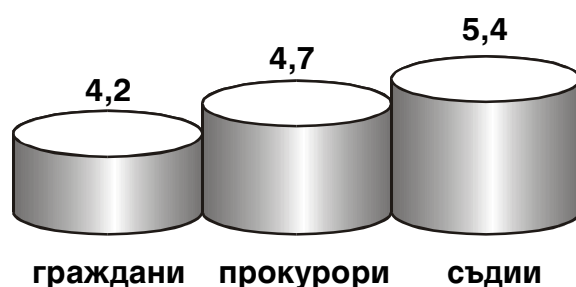
Макар и да са защитени от наказателно преследване за действия по служба, съдиите и прокурорите не се чувстват достатъчно сигурни в ежедневието си. Оценката на този аспект **/твърдение 14**, а в анкетата за прокурори 13/е съвсем ниска, **2.5**, и тя сочи, че магистратите могат да станат лесна жертва на заплахи и дори и на нападения над здравето и живота им. Изглежда държавата не отделя /и продължава да не отделя/ достатъчно средства за полицейска охрана на съдебните сгради, нито пък за внедряване на съвременна техника за безопасност на работещите в съдебната система. Потвърждава се още един от изводите на доклада на Европейската комисия за България 2000 г., а именно, че условията, свързани с физическата сигурност, са много лоши.

Всяка система функционира добре и с най-голяма степен на полезност тогава, когато отделните ѝ звена са адекватно натоварени и работят с материал, какъвто могат да понесат. Затова и **твърдение 15** /номер



14 в анкетата за прокурори/ анкетираните бяха помолени да оценят доколко е справедливо разпределянето на казусите сред съдиите и прокурорите. С обща оценка **4.8** отговарящите по-скоро приемат, че обективни критерии като квалификация, опит и натовареност не се използват достатъчно често при разпределянето на делата и преписките. Този факт донякъде обяснява защо съдебната система се счита за немного ефективна и бавно работеща. Този факт, обаче, би могъл да бъде тълкуван и като разкриващ възможност за корупционни практики. Ето пример за една такава практика - гаген шеф ще разпредели дело, по което се засягат известни личности или големи фирми, на свой "доверен" магистрат, не защото този магистрат е добре квалифициран и ще се справи най-добре с казуса, а защото той ще го реши както му каже шефа. А шефът ще му каже в чия полза да реши делото в зависимост от това, коя страна ще му направи по-изгодно предложение. Възможно е дори и дълго време да няма изобщо решение, само защото никоя страна не се досеща да направи предложение.

Ето каква оценка са дали на справедливото разпределение на казусите отделните групи анкетирани лица.



Оказва се, че разпределянето на работата по магистрати не е справедливо и откъм нейното количество, ако направим връзка и с анализа на **твърдение 5 от раздел Б**. Със средна оценка **3.4**, анкетираните трудно могат да приемат, че броят на делата, с които е натоварен всеки магистрат е разумен и адекватен. Изглежда е обичайно да се дава повече работа на онзи, който работи повече и по-добре, за сметка на слабо квалифицирания юрист. Това, обаче, се приема за нередно сред магистратите. С още по-ниската оценка от **2.7** съдиите се приемат за по-претоварени с работа, отколкото прокурорите/**3.5**/.



Друга една гаранция за справедливо правораздаване е неговата прозрачност. Тя се изразява преди всичко в свободен достъп на граждани и медиуми до работата на магистратите, до съдебните и прокурорски книжа, и до процедурите в съдебните зали. Анкетирания бяха помолени да оценят степента на прозрачност в **твърдение 16** /номер 15 в анкетната карта за прокурорите/. Със средна оценка **6.9** те по-скоро са съгласни, че журналисти и граждани имат свободен достъп до дейността на съдебните органи. Тази оценка не само сочи на определено ниво на демократизация на съдебната система, гарантирайки правото на информираност на обществото, но разкрива и значително стесняване на възможностите за корупционно поведение.

Близка е и оценката на **твърдение 18** /номер 17 в анкетната карта за прокурори/, относно съхранението и публичния достъп до копия от съдебните протоколи - **6.3**.

Пак в този сектор на оценъчната скала е и мнението на запитаните за публикуването в различна форма на съдебните решения. Със средна оценка **5.6** на **твърдение 17** /съответно 16 за прокурори/ те смятат, че актовете на съдебните и прокурорски органи са относително достъпни не само за публиката, но и за академични и професионални изследвания.

Трябва да се има предвид все пак, че изпълнението на последните две твърдения е в значителна степен обвързано с финансовата обезпеченост на съдебната система. Необходимо е увеличение на субсидията от бюджета, но и специалното заделяне на подходяща част от средствата за съхраняване, ползване и изследвания по съдебните актове /протоколи и решения/ и актовете на прокуратурата.

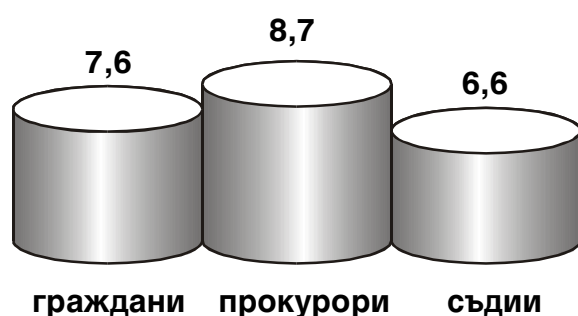
В края на този анализ идва ред за един особено важен за проекта въпрос, по който тече оживен обществен дебат от лятото на 2000 г. - въпроса за **мястото на прокуратурата в съдебната система**. Сред юристите се чуват различни мнения, докато сред политиците се забелязва изненадващо единодушие по въпроса. Напоследък и управляващите и стоящите в опозиция политици заявяват, че прокуратурата трябва да излезе от съдебната система и да премине към изпълнителната власт, защото обществото има нужда от повече контрол и повече възможности да прилага чрез прокуратурата актуалната държавна политика в правораздавателния процес.

Ето защо оригиналната анкетна карта бе допълнена в раздел В с **твърдение 11**, чрез което бе поискано мнението на съдии, прокурори и граждани по този проблем. Със средна оценка **7.6**, изразяваща по-скоро съгласие с твърдението, анкетирания достатъчно ясно заявяват своята позиция, че само като част от съдебната система, оставайки извън изпълнителната власт, прокуратурата може да е наистина независима и да осъществява най-добре конституционните си задачи. На българските политици може би няма да им хареса това мнение, но те трябва да се откажат от /или поне да отложат/ желанието си да подчинят прокуратурата. Очевидно е, че те не са успели да убедят обществеността в необходимостта от тази стъпка



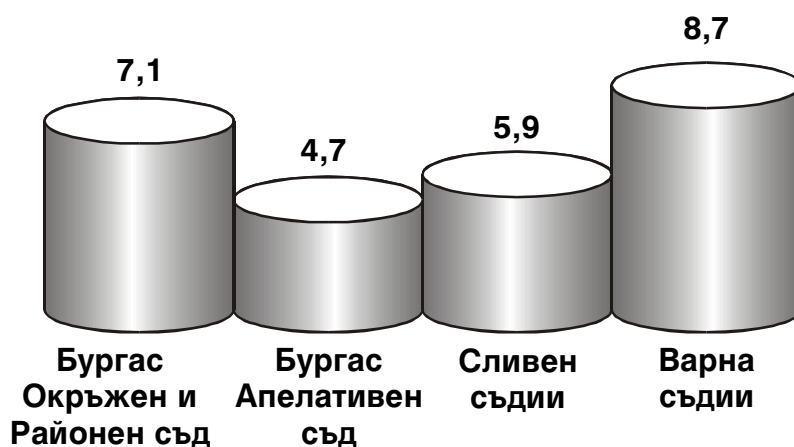
и тя има основание да се опасява, че процесът на демократизация на обществото може да се забави, ако се увеличават силовите инструменти в ръцете на една управляваща партия, която и да е тя. Другият извод от посочената оценка е, че създаденият с Конституцията модел на съдебна система, включващ съд, прокуратура и следствие, продължава да е актуален и полезен за обществото. В очите на гражданите и юристите този модел не противоречи на желанието ни за евроинтеграция и не създава пречки по пътя към Европа.

Ето какво е виждането на отделните анкетирани групи по твърдението, че мястото на прокуратурата е в съдебната система.



Не е изненадващо мнението на прокурорите по този проблем. С оценката **8.7** те показват, че се чувстват наистина защитени и независими в работата си, само когато притежават статута на магистрати, предоставен им от Конституцията и устройствения Закон за съдебната власт.

Интересно е да се отбележи, че противно на очакванията за някакъв елитаризъм сред съдиите, повечето от тях споделят общото мнение и по-скоро са съгласни, че прокуратурата трябва да остане в съдебната система.



Изводи и препоръки:

- Сериозен проблем в съдебната система е липсата или използването на неясни правила за вътрешното функциониране на системата - няма етичен кодекс на магистрата, не се провежда предварително обучение по етика, често е несправедливо разпределянето на делата между магистратите, не се използват обективни критерии за израстване на магистратите.
- Висшият съдебен съвет трябва да бъде по-активен в усилията си да направи съдебната система по-прозрачна и добре работеща, като инициира дебат по моралните стандарти на гилдията и приеме етичен кодекс на магистрата.
- Съдебната система ще стане по-ефективна, ако казусите се разпределят по-справедливо и всяко дело отива при онзи магистрат, който е най-подготвен да го реши.
- За повишаване нивото на професионализма е необходимо да се отделят повече средства за предварително и текущо обучение на съдиите и прокурорите, за съхранение и улеснено използване на съдебните протоколи и решения, за стимулиране на академични и професионални изследвания.
- Несъмнено независимостта и антикорупционната устойчивост на съдебната власт биха били по-високи при наличието на повече, по-дейни и с по-голяма обществена и професионална тежест съсловни организации на магистратите.
- Анализът на анкетата очертава няколко сериозни корупционни фактора в съдебната система, за чието елиминиране не се прави достатъчно. Това са :
 - ниското заплащане на съдиите и прокурорите;
 - отсъствието на достатъчно ясни, справедливи и прозрачни критерии и механизми при подбора, назначаването, атестирането, мотивирането и издигането на кадрите в съдебната система;
 - липсата на приет и действащ етичен кодекс;
 - натискът отвън върху магистратите от страна на политици, бизнесмени, управници, криминални формирания и др.

Обобщен извод:

Цялостната обща оценка на анкетираните за независимостта на съдебната система е **4.8**. По възприетата скала от 0 до 10, това означава по-скоро несъгласие с твърдението, че съдебната система е независима. Гражданите, съдиите и прокурорите очевидно я приемат за все още слаб гарант на правовия ред и недостатъчно адаптирана към новите обществени условия. Те изразяват съмнение в обективността и прозрачността на работата на магистратите. Участниците са на мнение, че съществуват условия за корупция в съдебната система и малко се прави, за да бъдат ограничени тези условия.



Налице са и редица добри постижения, като относително високо ниво на квалификация, развити съдебни процедури, лесен достъп на публиката до дейността на магистратите и др.

Анкетираните приемат съществуващия модел на съдебна система за полезен и адекватен и не са склонни да се съгласят с усилията на политиките да го променят, като се има предвид преди всичко желанието да се подчини прокуратурата на изпълнителната власт.

Реформата в съдебната система трябва да продължи. Необходими са значителни ресурси и по-нататъшни усилия от страна на всички държавни и неправителствени органи и организации, заинтересовани от напредъка ни в процеса на присъединяване към Европейския съюз. Само при тези условия съдебната система би могла да стане действително силна, независима, ефективна и професионална институция, способна да гарантира пълно зачитане на законността в републиката и да се превърне в истинска трета власт и трети стълб на обществото в прехода към по-развита демокрация.

Приложения:

- Приложение № 1 - таблица за общите резултати;
- Приложение № 2 - таблица за данните за съдиите /по градове/;
- Приложение № 3 - таблица за данните за прокурорите /по градове/.



Заклучение

Едно от основните ни задължения при реализиране на настоящото изследване бе максимално точно да обобщим първичните данни и обективно да ги анализираме. Базисно условие в работата ни бе Анतिकорупционният алианс да разгледа, обсъди и утвърди или отхвърли първично изготвените материали.

Така първично изведените данни и анализите по тях бяха вторично колективно дискутирани. Създадена бе възможност да се въвеждат нови гледни точки. След многочасови обсъждания Анतिकорупционният алианс безпротиворечиво прие и утвърди материалите от изследването. На това последно по работната ни програма заседание то изведе като най - сериозни следните проблеми на съдебната система, явяващи се пречка за нейната независимост, подредени по степен на важност, както следва:

1. Въвеждане на ясни критерии при назначаване, повишаване или понижаване на магистратите.
2. Въвеждане на официално приет етичен кодекс на магистрата.
3. Подобряване на финансовото състояние и техническите ресурси.
4. Въвеждане на вътресистемен механизъм за наблюдение и самоанализиране на системата.
5. Обезпечаване на физическата сигурност на магистратите.
6. Въвеждане на обективни правила при разпределение на работата
- Свеждане до минимум на субективния фактор.
7. Въвеждане на мандатност на всички ръководни длъжности - районен, окръжен и апелативен съдия или прокурор.



Членове на Анतिकорупционен алианс



Членове на Черноморска правна общност



Работна среща на Анतिकорупционния алианс
Семинар 22.02.2001 г.



Независимост на съдебната система в България

Доклад, изнесен на IO – та Международна антикорупционна конференция Прага 7 – 11 октомври 2001 година

Мила Георгиева

1. Независимост на съдебната система в страна в преход – Българската перспектива

Една от важните отличителни черти на българския преход към демокрация и пазарна икономика, беше създаването на независима съдебна система, налагаща принципа на върховенство на закона. Конституцията от 1991 год. осигури важни институционални гаранции за относителна автономия на съдебната система. Тя създаде сигурност у магистратите чрез въвеждането на имунитет и създаването на Висш съдебен съвет – орган занимаващ се с администрирането на съдебната система – кадрова политика и бюджет.

Въпреки забележителните успехи в сравнение с периода на социализма, някои проблеми остават и застрашават да подкопаят ефикасността и независимостта на системата. В две последователни години, в доклада за предприетия единствено наблюдение на Европейската комисия, съдебната система беше посочена като област, в която България се нуждае от допълнителни реформи. Проблемите, най-често споменавани в докладите на Европейската комисия и в други изследвания¹, са намесата в работата на магистратите от страна на правителство и политически сили, усещането за ширеща се корупция в системата и неефективността на правораздавателния процес. Като цяло тя не успява да създаде висока степен на доверие сред населението и се възприема като прекалено мудна и невдъхваща доверие.

Не е лесно проблемите на политическа намеса, корупция и неефективност да бъдат разделени един от друг, въпреки че това би било необходимо за целите на анализа. Все пак възникването на всички тези проблеми е било улеснено от голям брой фактори, характерни за преходния период в България, всеки един от които води до отслабване на съдебната система.

Един от тези фактори е загубата на социален престиж и деградацията на финансовия статус на магистратите през последното десетилетие.

¹ Например изследването публикувано от Институт Отворено Общество, Будапеща, Monitoring of the EU Accession Process: Judicial Independence, CEU Press, 2001



Този процес накара много квалифицирани прокурори, съдии и следователи да преминат към адвокатурата. В България адвокатите не се считат за част от съдебната система. Възможността да практикуват свободно професията си, да налагат такси на пазарен принцип, им осигурява госта по-добър социален статус в сравнение с магистратите, които трябва да разчитат на бюджета за заплатите си. Въпреки че тези заплати са по-високи отколкото на други държавни служители, те все пак са ниски в абсолютни цифри. Това, освен че прави професията на магистрат относително непривлекателна, очевидно е и предпоставка за корупция.

Друг фактор, който влияе върху работата на съдебната система е и общото отслабване на държавността през преходния период. В тази връзка можем да споменем няколко момента: финансовият колапс на държавата през 1996-1997 год.; международното ембарго срещу съседна Югославия, което създаде организирана престъпност и още повече отслаби икономиката на страната; неадекватната икономическа политика в периода 1989-1997 год., довела до забавена приватизация и т.н. Затова не е чудно, че България, като пример за "слаба държава" в Югоизточна Европа, за един дълъг период от време не бе в състояние да осигури ресурси за добре работеща съдебна система.

Трето - без съмнение във връзка с гореизложеното, в страната за последните десет години имаше взрив на престъпността. През периода на социализма редът и законността бяха гарантирани от екстензивните и репресивни органи на сигурността и милицията, докато ролята на правосъдието фактически бе от второстепенно значение. По време на прехода се постави въпроса дали съществуващата съдебна система е в състояние да се справи с новата си **независима и централна** роля в борбата с престъпността и корупцията. Заедно с финансовата и организационна слабост на държавата, които не позволяват заздравяването и усъвършенстването на съдебната система, важноста на този проблем става очевидна.

Последно, българският преход беше характерен с хиперактивната си нормотворческа дейност, която наред с това че не винаги бе адекватна, често беше мотивирана от желанието на парламентарното мнозинство да контролира правосъдието. Партизанщината е в основата на проблема с често разгарящите се "институционални войни" вътре в системата.

Като се прибавят и регионалните "конфликти", заедно с честите намеси на политическите партии, правителството и президента, очертава се една нелицеприятна, но близка до реалността картина на клон от властта, разкъсван от конфликти и липса на сътрудничество.

На базата на тези разсъждения, Черноморската правна общност прави извода, че съществуват два важни проблема, които трябва да се решат преди провеждането на успешна правна реформа. Първо, предложенията за реформа трябва да се базират на цялостно, холистично проучване на проблемите, което да вземе под внимание проблемите на **системата като цяло**. Разработки, фокусиращи поотделно прокуратура, съд или следствие са обречени да дават частични резултати. Така сегашният



изключителен фокус върху засилване на ролята на съда за сметка на прокуратурата, макар и необходим с оглед ангажиментите на България към Европейския съюз, може да доведе само до отслабване на прокуратурата, без да повиши капацитета на съдебната система **като цяло**. Дългият ми стаж като прокурор в България подсказва, че за добро или за зло, Прокуратурата е ключов елемент в борбата с престъпността. Прокурорите са незаменими за успешното разследване на престъпления в отсъствието на влиятелни "независими съвети" и с оглед неадекватната подготовка на полиция и следствие в предварителното производство.

Вторият проблем, който едно изследване на съдебната система в България би трябвало да разреши, е да остане максимално неповлияна от "институционалните войни" разразяващи се вътре в системата, където много политически актьори също вземат участие. Черноморската правна общност, визирайки тези два проблема, осъществи проект обобщаващ експертните мнения на магистрати - съдии и прокурори на районно, окръжно и апелативно ниво в Източна България (съдебните райони на Бургас, Варна и Сливен). Нашата инициатива е отворена за колеги от други части на страната, въпреки че се стремим да запазим нейния регионален характер. Вярваме, че тя е уникална за България, представяща една перспектива за района. Тя също дава възможност за гласност на част от кадрите в съдебната система, които макар и достатъчно висши по ранг, рядко биват смислено консултирани при вземане на важни решения, отнасящи се до съдебната система като цяло.

Въпреки че сме наясно за невъзможността да осигурим пълна всеобхватност на проблема, ние твърдо вярваме, че нашето изследване допринася за една по-добра цялостна картина на проблемите на съдебната система в България.

2. Методология и главни изводи

Тази част сумира някои от основните изводи на проекта. Изследването бе проведено през месец април - май 2001 г., като част от проекта "Холистичният подход в борбата с корупцията в съдебната система - базисна предпоставка за успешна съдебна реформа" на Клуб "Отворено общество" - Бургас съвместно с Черноморската правна общност - Бургас, финансиран от фондация "Отворено общество" - София по програма COLPI. Това е опит за комплексна оценка на независимостта на съдебната система в България, като условие за ефективно противодействие на корупцията в нея. В същото време за нас бе важно да изясним обществените виждания за мястото на прокуратурата в системата на държавната власт, тъй като в този период се наблюдаваше изключително силен натиск за изваждането ѝ от състава на съдебната система.

Методологията на изследване е разработена на базата на изводите от електронната конференция на Световната Банка, проведена през лятото на 2000 г., опитът на American Bar Association /Сдружение на



американските юристи/, опитът на Коалиция 2000, както и европейските и световни стандарти за независимост на съдебната система. Изключително полезно бе текущото ръководство на проф. Кийт Хендерсон, чиято предварителна информация и текущ контрол създаде гаранции за обективността на изследването.

Изследването бе проведено като допитване за мнението на юристи по въпроси подготвени от Анतिकорупционния алианс. Въпросниците бяха предоставени на магистрати, адвокати и граждани от три съдебни района - Бургас, Варна и Сливен. Получени бяха отговори от 188 души, между които 97 магистрати, (59 съдии и 38 прокурори) на районно, окръжно и апелативно ниво; 91 юристи, между които 21 адвокати, 4 университетски преподаватели по право и 32 студенти по право от Бургаски Свободен Университет. За целта бяха подготвени два отделни анонимни въпросника - един за съдии и адвокати и един за прокурори.

Резултатите от изследването са показани в Приложението.

По-надолу ще фокусирам някои важни проблеми, разкрити от резултатите на изследването и потвърдени по време на дискусиите в работните семинари на Анतिकорупционния алианс, които бяха посещавани и от чуждестранни гости и известни магистрати.

Най-важният проблем на българската съдебна система, според резултатите от изследването, е липсата на професионални критерии при управление на кадрова политика, която позволява политически контрол върху системата и подкопава независимостта ѝ. Много от конституционните гаранции за независимост като имунитет, финансова автономия и несменяемост, могат да бъдат подкопани чрез манипулиране на процеса на повишаване или понижаване или преместване, поради несправяне със задълженията си.

Така, широко разпространеното мнение за съществуваща корупция в системата може да се дължи не толкова на вземането на подкуп от магистрати, колкото на формирането на групи от магистрати, които прокарат специфични частни интереси в правораздаването. Според една модерна в момента дихотомия, корупцията в българската съдебна система е не толкова продукт на "административното" вземане на подкуп, а е по-скоро резултат от "превземането" на системата от специални интереси.

Механизмите, чрез които такова "превземане" на процеса на вземане на решения бяха обстойно дискутирани по време на семинарите на Анतिकорупционния алианс. По време на проведените семинари се споделиха мнения, че отработваните в последствие схеми в най-общ план включват кръг около ключовия магистрат/най-високо стоящия по длъжност/, на който той възлага поръчките казуси. За да бъде в пълна безопасност и да не поема риск, всеки титуляр се стреми да създаде около себе си обкръжение, което ще му позволи безпроблемно да постига определен резултат не лично, а чрез подчинените си магистрати. По този начин вътре в съдебната система се изграждат мрежи, които се явяват защитници на специални интереси.



Споделено бе, че колкото по-близо се стои до титуляра, толкова по-безпроблемно е кадровото израстване. Натовареността с работа е обратно пропорционална на позицията до прекия ръководител. В някои съдебни райони се наблюдават парадокси. Един магистрат приключва годината с 6 обвинителни акта, а друг с над 20. Първият е работил по леки дела, а вторият по тежки криминални и стопански дела. Първият е повишен в длъжност, а вторият дори не е получил ранг въпреки законовите условия за това.

Липсата на ясни критерии при назначения, повишаване и понижаване в длъжност на магистрати, води до създаването на среда, в която послушанието, а не професионализмът е важно. Днес само процедурата по избор на председател на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и на Главен прокурор е регулирана от Конституцията. Магистратите на по-ниско ниво са оставени на милостта на висшестоящите. Така, докато конституционните гаранции намаляват зависимостта от политическите партии на тримата висши магистрати, те не могат да направят много, за да гарантират независимостта на по-ниските магистрати.

Така независимостта на съдебната система става функция на поведението на шепата личности - ситуация, която едва ли може да бъде оправдана от институционална гледна точка. Независимо от това колко благосклонни са висшите магистрати, те трудно могат да предотвратят появата на "превзети" мрежи сред по-ниските магистрати. Няма нужда да казваме, че в отделни случаи самите висши магистрати се замесват в политически институционални войни.

"Пре взетите мрежи" от магистрати са извънредно мощни, защото могат да извършват следното:

- Провеждат кадровата политика чрез селекция и предложени за назначение на обикновените магистрати. (Всеки окръжен или апелативен магистрат предлага за назначение според личното си мнение. Личното отношение е огромно).
- Правят предложения за санкциониране, повишаване и понижаване в длъжност на редови прокурори.
- Манипулират натоварването с дела.
- Разпределят наличното техническо оборудване (компютри и гр.)

Процедурата по назначаване на членове на Висшия съдебен съвет (органът, управляващ съдебната система в България) е още един механизъм, който може да доведе до създаването на "превзети мрежи". Въпреки че част от тези членове би трябвало да се избират "демократично" от цялата система, практиката показва, че повечето от тези ключови магистрати, притежаващи властта да назначават, повишават и понижават в съответната област на страната, са включени в 12-членната квота за съдебната система. Като резултат, висшите окръжни и апелативни съдии и прокурори назначават магистрати, които в последствие ги избират в съдебната квота: това *quid pro duo* без съмнение е предпоставка за създаване на "завладени мрежи".



В това няма нищо обезпокоително, ако не се има предвид механизма на създаване и развиване на корупционни схеми от хора вътре и извън съдебната система /който е бил предмет на други наши анализи/. Така на практика се получава взаимовръзка - назначените избират назначаващия и повишаващия, а това в никакъв случай не подпомага Върховенството на закона. Този кръг на съподчиненост и зависимост заслужава особено внимание, тъй като пряко рефлектира върху независимостта на регистрите магистрати и прави проблемно съобразяването им само със закона и собственото им професионално убеждение.

Така, общото заключение е, че докато за назначението на председателите на Върховните съдилища и Главния прокурор съществуват някакви стандарти, то такива за регистрите магистрати липсват или са доста неясни и податливи на манипулация. Това е още по-тревожно като се има предвид, че всички висши регионални магистрати са:

- Несменяеми
- Под имунитет

Фактът, че назначенията са постоянни, е особено тревожен при отсъствието на ясни правила. В определен момент реформата може да стане невъзможна поради пълното "превземане" на системата от специални интереси.

За съжаление професионалните организации все още не могат да дават задоволителен отпор на тези проблеми. Самите те не са имунизирани срещу атаката на "мрежите" от магистрати, дискутирани по-горе.

Законодателните опити за решаване на проблема с кадровата политика за съжаление остават с незначителен и дори отрицателен ефект. Например: В законът за съдебната власт с последната промяна в чл.142 се въведе нова ал.2. С това се създаде възможност регистрите магистрати сами да кандидатствуват пред Висшия съдебен съвет за повишаване на ранга им в случай, че това не се прави от съответния окръжен или апелативен магистрат. Тази промяна обаче на практика се оказа само пожелание. В такива случаи Висшият съдебен съвет изисква становището на съответния отговорен магистрат и това е определящо за неговото решение. Законът изисква доказани качества, а кандидатстващият магистрат не се уведомява за участие в заседанието, на което ще се разглежда неговата молба. Това го лишава от правото лично да изложи факти и съображения в своя защита. Общата фраза "доказана квалификация и образцово изпълнение на служебните си задължения" дава възможност на ключовия магистрат да своеволничи. Това пряко влияе върху личното усещане за законност. Невъзможно е магистратите да живеят с чувството, че са жертва на несправедливост по отношение законовите им права и в същото време от тях да се изисква да защитават правата и интересите на гражданите.

Като цяло, последните изменения в основните закони, регулиращи работата на съдебната система, са хаотични. Липсва задълбочено и



многостранно изследване на проблемите на системата. Мнението на редовите магистрати никога не се търси. Вярваме, че нашето изследване ще предостави липсващата перспектива и ще бъде полезно в необходимия дебат за политиката по реформата на съдебната система в България.

3. Препоръки и заключения

Мненията изразени на семинарите на Анतिकорупционния алианс подчертават нуждата от създаването на вътрешен механизъм за мониторинг на съдебната система. Той трябва да се основава на принципа на участие на широк кръг магистрати, както от столицата, така и от провинцията. Ние потвърждаваме нашето убеждение, че магистратите могат по-добре от други професионални групи да:

- правят изводи защо се случват едни или други правни последици в професионалната им среда;
- посочват безпроблемно кои са базисните, правопораждащи предпоставки за това;
- посочват пътищата за изграждане на правни гаранции за повишаване ефективността на съдебната система, степента ѝ на независимост и елиминиране на условията за корупция.

Убедени сме, че нашият проект е първа стъпка към изработването на механизъм за мониторинг вътре в системата, основаващ се на принципите на доброволното участие и професионализма. Вярваме, че нашите колеги от страната също могат да осъществят такава инициатива за вътрешен мониторинг. Надяваме се, че това "самовглеждане" в съдебната система ще подобри процеса на вземане на политически решения.

Нашите по-конкретни предложения за подобрения в законодателството са, както следва:

1. Въвеждане на ясни критерии при назначаване, повишаване или понижаване на магистратите.
2. Въвеждане на официално приет етичен кодекс на магистрата.
3. Подобряване на финансовото състояние и техническите ресурси.
4. Въвеждане на вътресистемен механизъм за наблюдение и самоанализиране на системата.
5. Обезпечаване на физическата сигурност на магистратите.
6. Въвеждане на обективни правила при разпределение на работата. Свеждане до минимум на субективния фактор.
7. Въвеждане на мандатност на всички ръководни длъжности - районен, окръжен и апелативен съдия или прокурор.



Обобщени резултати от всички анкетни карти:

А	СЪДИИ	ПРОКУРОРИ	ГРАЖДАНИ И ЮРИСТИ	ВСИЧКИ АНКЕТИРАНИ
1	4	4.8	6	4.9
2	6.3	5.9	6.7	6.3
3	5.1	5.1	6.2	5.5
4	4.6	8.7	5.4	6.2
5	3.5	4.7	4.5	4.2
6	3	3.5	4.5	3.7

Б	СЪДИИ	ПРОКУРОРИ	ГРАЖДАНИ И ЮРИСТИ	ВСИЧКИ АНКЕТИРАНИ
1	1.9	3	4.1	3
2	2.8	2.8	4.6	3.4
3	3.3	2.4	3.9	3.2
4	5.1	5.8	4.7	5.2
5	2.7	3.5	3.9	3.4
6	2.7	2.3	3.1	2.7
7	4.3	5.3	3.6	4.4

В	СЪДИИ	ПРОКУРОРИ	ГРАЖДАНИ И ЮРИСТИ	ВСИЧКИ АНКЕТИРАНИ
1	5.7	5.8	7	6.2
2	6.1	5.6	7.3	6.3
3	4.69	5.3	6.5	5.5
4	2.2	2.2	4.7	3
5	1.3	1.3	4.1	2.2
6	3.9	4.7	4.8	4.5
7	6.9	7.7	6.2	6.9
8	5.5	6.5	6	6
9	5.6	6.3	4.8	5.6
10	5	5.9	4.5	5.1
11	6.6	8.7	7.6	7.6
12	8.3	8.4	7.8	8.2
13	9		8.1	8.6
14	2.2	2.1	3.3	2.5
15	4.7	5.4	4.2	4.8
16	7.4	6.2	7.2	6.9
17	6.1	4.1	6.5	5.6
18	8	4.9	5.9	6.3

За прокурорите въпрос # 13 е равен на въпрос # 14, като номерацията от там надолу се измества с един въпрос

	СЪДИИ	ПРОКУРОРИ	ГРАЖДАНИ И ЮРИСТИ	ВСИЧКИ АНКЕТИРАНИ
А	4.4	5.5	5.5	5.1
Б	3.3	3.6	4	3.6
В	5.5	5.4	5.9	5.7
А+Б+В	4.4	4.8	5.1	4.8

Обща оценка - 4,8



Анонимна анкетна карта за съдии

Обобщени резултати: Варна, Сливен и Бургас, общ брой - 59

А	ВАРНА 18 бр.	СЛИВЕН 10 бр.	БУРГАС - 31 бр.		ОБЩО
			БАС	БОС+БРС	
1	4.5	3.9	4.3	3.9	4
2	5.3	5.9	7	7.1	6.3
3	4.4	4.9	5.6	5.6	5.1
4	3.7	3.4	5.7	5.5	4.6
5	4.7	2.7	2.8	3.7	3.5
6	3.3	1.7	3.9	3.1	3

Б	ВАРНА	СЛИВЕН	БУРГАС		ОБЩО
			БАС	БОС+БРС	
1	2.2	1.3	2.5	1.8	1.9
2	3.3	1.2	4.5	2.3	2.8
3	1.6	1.7	2.4	1.8	3.3
4	5.6	4.8	5.5	4.5	5.1
5	2.6	2.4	3.1	2.8	2.7
6	3.6	2.2	2.7	2.2	2.7
7	5.4	6.2	3.5	2.2	4.3

В	ВАРНА	СЛИВЕН	БУРГАС		ОБЩО
			БАС	БОС+БРС	
1	6.9	4.5	7.2	4.8	5.7
2	5.7	5.7	6	6.9	6.1
3	4.7	5.1	3.9	4.8	4.6
4	1.9	2.1	1.8	2.9	2.2
5	0.8	1.2	1.1	1.9	1.3
6	4.6	3.4	2.8	4.8	3.9
7	7.2	6.9	6.1	7.4	6.9
8	5.1	5.6	5.5	5.8	5.5
9	6.3	5.5	4.7	5.9	5.6
10	5.9	5	3.8	5.5	5
11	8.7	5.9	4.7	7.1	6.6
12	9.4	7.8	8	8.1	8.3
13	9.4	9.1	9.4	8.2	9
14	2.1	2.7	2.6	1.9	2.2
15	6.4	4	3.2	5.3	4.7
16	7.9	7.1	7.1	7.6	7.4
17	7.9	6.1	5.5	5	6.1
18	7.3	4.9	4.7	5.2	8

	ВАРНА	СЛИВЕН	БУРГАС		ОБЩО
			БАС	БОС+БРС	
А	4.3	3.7	4.9	4.8	4.4
Б	3.1	2.8	3.5	2.6	3.3
В	6	5.1	4.9	5.5	5.5
А+Б+В	5.1	4.3	4.6	4.7	4.4



Анонимна анкетна карта за прокурори

Обобщени резултати: Варна, Сливен и Бургас

Общ брой анкетирани прокурори - 38

А	ВАРНА 7 бр.	СЛИВЕН 10 бр.	БУРГАС 21 бр.	ОБЩО
1	5.1	3.7	5.6	4.8
2	5.6	6.5	5.7	5.9
3	4.7	3.8	6.7	5.1
4	8	9.8	8.4	8.7
5	5.9	3.3	4.9	4.7
6	4	3.2	3.3	3.5

Б	ВАРНА	СЛИВЕН	БУРГАС	ОБЩО
1	2.3	4.4	2.2	3
2	2.9	3.4	2.2	2.8
3	1.4	2.9	2.9	2.4
4	4.7	7.2	5.5	5.8
5	1.9	6.3	2.3	3.5
6	1.9	4.5	0.6	2.3
7	5.7	8.6	1.4	5.3

В	ВАРНА	СЛИВЕН	БУРГАС	ОБЩО
1	5.4	5.8	6.1	5.8
2	5.7	4.9	6.05	5.6
3	5.9	4	6	5.3
4	2.3	2.3	1.5	2.2
5	1.6	0.8	1.6	1.3
6	6	3.3	4.6	4.7
7	6.9	7.6	8.8	7.7
8	5.4	7.5	6.6	6.5
9	6	6.6	6.4	6.3
10	5.6	6	6.2	5.9
11	8.1	9.4	8.6	8.7
12	6.9	9.3	8.9	8.4
13	2.3	1.4	2.5	2.1
14	5.1	4.9	6.1	5.4
15	6.9	5	6.7	6.2
16	5.6	3.1	3.7	4.1
17	5.3	5.6	3.9	4.9

	ВАРНА	СЛИВЕН	БУРГАС	ОБЩО
А	5.4	5	5.6	5.5
Б	3.1	5.6	2.3	3.6
В	5.5	5.1	5.5	5.4
А+Б+В	4.9	5.2	4.7	4.8





Бургас – седалището на Черноморска правна общност

8001 Бургас п.к. 588

www.csd.bg/jri/BLC e-mail: gdg232@bs.spnet.net



Клуб "Отворено общество" – Бургас, ул. "Булаир" 37

www.osclub-ngo.org