

Проект: “Холистична оценка на напредъка на България по Глава 3.1. от редовния доклад на Европейската комисия за 2007год. - „Съдебна реформа и борба с корупцията и организираната престъпност”

Въведение

В настоящия цикъл от дейността си за комплексно изследване на съдебната система, Черноморската правна общност насочи усилията си да измери степента на прогрес и развитие на българската съдебна система по отправените от ЕК критики в глава 3.1 *„Съдебна реформа и борба с корупцията и организираната престъпност” от редовния доклад на ЕК за 2007год..*

Както и до сега, определящи за нас са експертните мнения на българските магистрати, които като участници в процеса на правоприлагане, съпреживяват обективните и субективни проблеми в пряката си ежедневна работа, а от друга страна са главен обект на общественото недоверие и критики. Осем години след първото ни изследване е много по-лесно да бъдем убедителни, че законът, справедливостта и моралът са основа в работата на огромния процент от българските магистрати. За съжаление не можем да посочим положително развитие в антикорупционната устойчивост на системата като цяло. Признаците за системна корупция, за които държавата продължава да дава убедителни симптоми, имат отношение главно към управленските постове в съдебната система, в които се концентрира власт и информация.

Ето защо в нашия фокус са редовите магистрати. Тяхната оценка е изключително важна, тъй като съдебната система е консервативна и строго специфична по структура и функции и ставащото в нея е трудно доловимо и малко разбираемо за външните анализатори.

Фокус на изследването са констатациите и изводите на изпълнителния орган на ЕС през първата година от еврочленството на Р. България, когато все още липсва достатъчна собствена база от опит и знания за българската съдебна система. Определящи за направените изводи, са мненията на ограничен кръг представители на национални и магистратски неправителствени организации .

Обект на критики в доклада е наказателното правосъдие в Р. България, което при липсата на общ договор на страните членки за създаване на единна европейска наказателна система, макар и затворено в рамките на националната правосъдна система, играе роля на национален гарант в цялостното европейско наказателно съдебно пространство.

Въпреки че в годишния доклад на ЕК не личи фундаментална вътресистемна информация за проблемите на българската съдебна система, като цяло са направени правилни изводи за необходимостта от вътрешното ѝ прочистване от корупция и организирана престъпност.

Правилен е холистичният подход в оценката на индикативните показатели, чиято индивидуална роля е различна от общата им значимост в цялостната функция на съдебната система. За съжаление в доклада, както и в националната правна доктрина не личат познания за управлението на съдебната система като единен трисъставен управленски механизъм, част от триединната държавна власт. Хаотично се смесват индикативни показатели от структурата, функциите и управлението на съдебната система. Структурата на съдебната система, конституционно допълнена от инспекторат към ВСС, както и изграждането на постоянно действащ Висш съдебен съвет, се приемат като благоприятни фактори за подобряване на прозрачността, доверието и антикорупционната устойчивост на системата.

На тази база за оценка на реформата и обществените очаквания за подобряване на комплекса от показатели - ефективност, прозрачност, отчетност, обществено доверие и предвидимост, е важно да представим обобщеното мнение на представителна извадка от българските магистрати - съдии, прокурори и следователи, както и разграничително да очертаем приликите и разликите в мненията на всяка една професионална магистратска група поотделно.

На базата на реализираните политики за реформа на съдебната система и реалните потребности от реформиране, все повече се затвърждава убеждението ни за необходимостта от изработване на единна кибернетична концепция, при която на базата на единство между

структура, функции, компетенции и процесуални правила, да се изградят предложения за оптимизиране на дейността ѝ в сложния период, когато държавата променя икономическата си база и политическата си надстройка.

В заключение бих искала да се върна в началото - **правото никога не е самоцел**. Като комплекс от права и задължения, то утвърждава държавността, защитава обществения и личния интерес на гражданите. До крайния етап на правоприлагане, то е изминало сложния и дълъг път на формулиране на обществената цел, полагането ѝ като цел на конкретни политики, извеждането ѝ в законово утвърдени правни конструкции.

Ето защо, процесът на правоприлагане никога не следва да бъде осъществяван сам за себе си. Чрез него се възстановяват нарушените права и се постига обществената цел, в чиято полза е създаден. Това не трябва да се забравя от нито един от нас - българските магистрати.

Методология

Настоящото изследване е продължение на установения от ЧПО стандарт за метрично изследване на съдебната система, изведено на базата на мнението на симетричен брой магистрати от трите професионални групи - съдии, прокурори и следователи.

Преди осем години за първи път ЧПО се довери на експертните качества на магистратската общност, което тогава се прие с недоверие. Към настоящия момент и други неправителствени организации базират изследванията си на мнението на българските магистрати, което приемаме за собствен успех

Предходните ни две правометрични изследвания затвърдиха убеждението ни, че метричният модел е подходящ за визуализиране и извеждане на повърхността на проблеми, които принципно се възприемат субективно от всеки един магистрат сам за себе си и различно в рамките на принадлежността му към една или друга магистратска група. По тази причина представяме първо цялостна оценка на изследваните проблеми от всички магистратски групи и след това индивидуален разрез по отделни професионални групи.

Важна за нас бе оценката на изследваните проблеми от магистрати с различен професионален опит и различна възраст. Наред с разликите от извършения професионален път, целяхме изразеното мнение да бъде градирано от нивото на менталитетното развитие, от начина на възприемане на реалността, от различното им светоусещане като хора в различна възраст.

Анкетният лист съдържа 37 въпроса разпределени в шест групи.

В група I-ва и II-ра изследвахме въпроси, визирани в Редовния годишен доклад на ЕК за 2007год., всеки един поотделно и в тяхната взаимна връзка в процеса на управление на съдебната система като цяло.

В групи от III-та до V-та поставихме акцент върху антикорупционната устойчивост на професионалната среда на магистратите.

В VI-та група отделихме внимание на сигурността на съдебните административни служби, които са сериозен фактор за сигурността на информационния поток, опериращ в системата, както и за формиране на общественото доверие, което в значителна степен се гради на контакта на гражданите с административните служители.

Поканихме колегите си лично да оценят поставените проблеми чрез оценки от 0 до 10.

Останахме верни на холистичния подход да изследваме поведението на съдебната система в рамките на собствената ѝ структура и функции и във връзка с взаимодействието ѝ с останалите звена на националната система за държавно управление.

В предходните изследвания твърдахме, че ефективна реформа на съдебната власт може да бъде извършена в рамките на действащия конституционен модел. Твърдахме също, че не структурата и функциите, а управлението на системата е неразрешимият до момента проблем. Твърдахме, че управлението на съдебната система е сложен процес на координация между нормативно-правното управление на системата, което е външно за нея и се осъществява по силата на законите, приемани от Народното събрание.

В същото време, съдебната система е подвластна на собственото си оперативно управление, осъществявано поотделно в съда, прокуратурата и следствието .

Практиката неумолимо доказва, че добрата корелация между разлоцираното вътрешно оперативно управление, управлението осъществявано от ВСС, като върховен орган за вътрешно управление и нормативно-правното управление, осъществявано от държавата, е ключът към постигане на ефективност и доверие в съдебната система.

Искаме изрично да подчертаем, че е спешно необходимо скъсяване и опростяване на съдебните и досъдебните процедури. Спешно е необходима съдебна реформа на правосъдието сега.

В настоящото изследване предлагаме оценката и очакванията на магистратите относно ефективността на новосъздадения инспекторат към ВСС и новия постоянно действащ ВСС.

Резултатите от същото следва да дадат отговор на въпрос, който знаем от години - *съдебната система следва да се реформира преди всичко управленски и функционално, а не само чрез прекрояване и кърпене*.

Новосъздаденият инспекторат към ВСС и постоянно действащият ВСС са добра предпоставка за ефективна реформа, само ако изпълнят формата си със съдържание, в очакване на което оставаме.

Наблюдение на изследваните обекти

Изследователската методика по традиция включва наблюдение върху изследваните обекти - звена от съдебната система във върховните, окръжните/градските/ и регионалните нива. С оглед конкретните цели акцентирахме и върху дейността на ВСС и инспектората към него.

Опитът ни показва, че подобно фронтално изправяне лице в лице със системата като цяло носи важна управленска информация. Винаги в началото на изследванията ни стои тревога за първичната реакция на анкетирания магистрати. Ще приемат ли предложението ни да съдействат за визуализация на изследваните проблеми чрез изразяване на мнението по поставените в анкетата въпроси? Ще оценят ли значимостта на идеята ни и мотивацията ни заедно да придвижим системата напред?

В изследването участваха:

прокурори общо - 96

върховна касационна прокуратура -	33
софийска градска прокуратура -	23
окръжна и районна прокуратура-гр. Сливен -	15
сборна група /апелативна, окръжна и районна/	25

съдии общо- 78

окръжени районен съд - гр. Сливен	-	9
окръжен съд - Варна	-	20
окръжен и районен съд - Бургас	-	15
административни съдии/сборна група	-	34

следователи общо-51

национална следствена служба	-	18
столична следствена служба	-	18
окръжна следствена служба - гр. Пловдив	-	15

При общо разпространения брой анкетни карти по 100 за съдии и прокурори и 50 за следователи, резултатите показват изключителна активност при следователите, които дори са предали една карта в повече.

Анкетните карти сред съдиите в гр. Варна бяха разпространени чрез административните ръководители, а сред всички прокурорите, както и сред съдиите в гр. Бургас и гр. Сливен и сред административните съдии, от членове на ЧПО.

Изказваме благодарност на всички колеги без чието съдействие, изследването не би било възможно.

По възрастов показател, по-висока активност се наблюдава при магистрати с професионален стаж от 10 до 20 години, а по –високата активност отново е в права пропорция с професионалния климат, и там където е възможна диалогичност и е налице доверие в ръководителя.

Изненадани бяхме от реакция на съдия, който кандидатствал в конкурс за преместване в по-горния по степен съд и споделил опасения, че участие в анкетата може да му навреди. Както предварително очаквахме, активността в непотичните кръгове не бе висока.

xxx

От интервютата, които проведох с магистрати от трите професионални групи за нюансиране на едни или други проблеми в отделните региони, се затвърждава мнението, че в професионалното си и житейско съзряване магистратите формират мислене и съзнание за свобода, независимост, справедливост и законност, което продължава да ги прави по-уязвими от проблемите на времето в което живеем. Едновременно с това на базата на укорителните прояви на минимален процент от магистратската общност,

живеят в недружелюбна житейска среда, която поставя условни бариери за личното им поведение и това на членовете на семействата им.

На фона на усещането за безвремие в професионалната ни среда, не можехме да мечтаем за голям ентузиазъм. В същото време макар и невидими, в съзнанието на магистратите трайно се утвърждават резултатите от извършените до момента реформи :

- при начина на формиране на административната власт чрез въведената мандатност за административните ръководители,
- конкурсното начало при въвеждане на кадрите в съдебната система
- ограничаване на произвола с кадрите чрез лимитиране на срока на командировките в рамките на една календарна година,
- въвеждане на прозрачен стандарт за кариерно израстване,
- случайното разпределение на преписки и дела, което макар и не еднозначно прилагано навсякъде, наложи равномерно работно натоварване .

Факт е прекратената ”война” в съдебната система, която години наред генерираше напрежение между отделните професионални групи. Не е така осезаемо дълго натрапването във времето внушение за елитарност на съдийската професия. Няма го и съдийското лоби с продължителните му опити да изтласка прокуратурата от съдебната система. Останаха прекроените компетенции на следствието и тресавището - **дознание**, които са тема с продължение, нуждаеща се от специално внимание.

xxx

В изследвания период, ръководството на Прокуратурата и на Върховният съд се пое от нови ръководители. Този факт е от особено значение за прокуратурата. Йерархичната ѝ структура и управление позволяват фундаментални промени.

Скептиците веднага биха ни апострофирали, а къде са сериозните резултати в борбата с престъпността и корупцията?.

Значителна част от основателността на този въпроси се корени в системния характер на корупционните практики в страната, които имат широк вертикален и хоризонтален захват и силно притискат съдебната система като цяло. Промяната в лицето на една личност никога не може да бъде решаваща за успеха в борбата с престъпността и корупцията.

В професионалната среда на българските прокурори настъпи реална промяна. Наблюдава се сериозно разкрепостяване в мислите и действията на прокурорите, което е пряк резултат от личния принос, менталитетното ниво и личността на главния прокурор. Тази базисна промяна в мисленето на българските прокурори формира нова професионална ситуация на нетърпимост към прояви на вътрешна корупция и непотизъм. Нещо повече, налице е неформална антикорупционна общност, която при ясен знак от главния прокурор, би работила активно за промяна на имиджа и повишаване доверието в системата.

xxx

Постоянно действащият Висш съдебен съвет, макар и с кратка собствена биография, показва капацитет при разрешаване на текущите управленски проблеми на системата. Вече не е така ясно очертан временния и доста често аматьорски подход в дейността на предходните ВСС, когато действащи магистрати между съдебни заседания, служебни съвещания и решаване на казуси се вглъбяваха при вземането на едно или друго важно управленско решение. Макар и много рано, безспорно видима е нова позитивна инерция, даваща основание за оптимизъм.

Важно беше да проследим развитието или стагнацията на непотичните практики, за които ЕК отправи сериозна критика. Като форма на вътрешна корупция, непотизмът има сериозно деструктивно влияние върху професионалния морал и етичните стандарти в системата. Ограничаването му е в права пропорция с начина на мислене на кадрите в съдебната система. Следва да се утвърди принципа за кариерно развитие единствено и само на базата на високи професионални качества, а не чрез неформални връзки и принадлежност към групи около административни ръководители, с които се поделят „облагите”, съпътстващи работата ни. За съжаление имяхме възможност да наблюдаваме курioзни случаи на кариерно развитие и кредитиране на доверие в магистрати, които вместо да бъдат извадени от системата или най-малкото наказани, бяха изведени на предни, представителни позиции. Тези практики рушат вярата и доверието в системата. Особено тревожна е ситуацията в прокуратурата, която на тази основа, и поради субординационната си структура, позволява нерегламентирано вътрешно въздействие.