

КОМЕНТАРИ ПО ОТЧЕТ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА АКТУАЛИЗИРАНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА РЕФОРМАТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И ПЪТНАТА КАРТА КЪМ НЕЯ

Общи бележки

Отчетът за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система /за кратко Отчетът за изпълнението/ представлява обективна снимка към съответния период за това, какво е изпълнено и какво – не, по всяка отделна мярка. Той трябва да може ясно и относително точно да показва постижения, процеси и отстъпления в усилията за пълно осъществяване на съдебната реформа в страната. В тази връзка:

- Отчетът за конкретния период следва да отграничава направеното за конкретния период от свършените вече неща. По този начин ще може по-ясно да се види дали има конкретен напредък, респективно връщане назад по мерките;
- Приемането на конкретен закон или подзаконен нормативен акт не означава само по себе си изпълнение на съответната мярка. Това по-скоро е първа стъпка в дадена посока, а самото изпълнение на нормите следва да се следи и отчита;
- В светлината на горното би могло да се въведе допълнителен статус „частично изпълнена“;
- Там където има промени в периода на приложение /ПП/ е важно да бъдат обяснени причините за забавяне и да предвиди механизъм за промяна на ПП, за да не се създава объркване;
- В изпълнението по съответните мерки е добре да се отчитат и критиките към него представени било от други институции, било от неправителствени и/или професионални организации;

Коментарите на БИПИ по отчета за изпълнението са базирани на публично достъпната и проверима информация /към 05.02.2018 г./ и експертизата на института.

Стратегическа цел 1; Специфична цел 1; Мярка 1.1.2.

Мярката се отнася до прекия избор на членовете на професионалната квота във ВСС. Мярката коректно е отчетена като „изпълнена“. Същевременно в описанието на самото изпълнение не е казано нищо, свързано с електронното гласуване освен механично отбелязване на извършения тест и броя магистрати използвали тази възможност. С оглед обективност и коректност на изпълнението следва да се отбележи, че беше предложено да се извърши независима външна оценка на системата за дистанционно гласуване, но това не се осъществи. Посочено е, че е внесена жалба по избора, но не е посочено, че в хода на производството по жалбата става ясно, че самата процедура страда от сериозни дефицити. Няма действащ механизъм, който да даде право на защита на обжалваща страна; не е определен приложимия ред за обжалване; няма яснота относно доказателствената тежест; няма ясно разписани срокове на процедурата по обжалване.

Извън обхвата на отчета по изпълнението е необходимо да се обмисли как да бъдат разписани правила за производството на обжалване, защото това е проблем, който засяга не само изборите за членове на ВСС.

Стратегическа цел 1; Специфична цел 1; Мярка 1.1.4.

Мярката се отнася до избора на членове на ВСС от парламентарната квота. Отбелязана е като „изпълнена“, но с оглед на коректно и обективно отразяване в изпълнението трябва да се отбележи, че не бяха създадени достатъчно гаранции за „прозрачността на процеса по номиниране и избор на парламентарната квота във ВСС и нейния обществен характер, ...“. Изборът беше публичен, но процедурата не беше прозрачна. Юридически лица с нестопанска цел имаха възможност да изпратят въпроси и се възползваха от тази възможност. Техните въпроси, обаче, бяха грубо пренебрегнати от народните представители, въпреки желанието на самите номинирани да отговорят на тях. Този факт беше изрично отбелязан и в последния доклад на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка от ноември 2017 г.

Стратегическа цел 1; Специфична цел 1; Мярка 1.1.5.

Мярката се отнася до други промени в модела на ВСС. Мярката неправилно е отбелязана като „изпълнена“, а в изпълнение не са коментирани всички точки по нея /това не е единичен случай в отчета/. Обществена дискусия не означава такава проведена само в рамките на Съвета. Двата пакета изменения в ЗСВ не предвиждат никакви обществени механизми за контрол върху парламентарната

квота на ВСС. Нещо повече, частичните изменения на КРБ от декември 2015 г. не доведоха до елиминиране на риска за доминиране на парламентарната над професионалната квота.

Стратегическа цел 1; Специфична цел 1; Мярка 1.1.6.

Мярката предвижда ежегодно изготвяне и обсъждане на доклади за независимостта на съдебната власт, както и формулиране на мерки по констатираните проблеми от отговорните институции. Мярката е отчетена като „в процес на изпълнение“. Макар да намираме изработването на тези доклади за изключително важно за обществеността, към този момент няма публична информация подобни доклади да са изготвени или подложени на обществено обсъждане. Пленумът на ВСС е предприел действия по обсъждане на проект за обхвата и структура, източниците на информация за изготвяне на доклада за изпълнение на задълженията си по чл. 30, ал. 2, т.12 от ЗСВ, но цялостен доклад не е представен. За да може да се осъществи независим мониторинг на независимостта на органите на съдебната власт е необходимо внимателно да се дефинират факторите, които ѝ влияят, както и организацията, която ще прилага методологията по посочената мярка.

В този смисъл „в процес на изпълнение“ е коректно отразяване, но в изпълнението следва да се включат и горните забележки.

Стратегическа цел 1; Специфична цел 3; Мярка 1.3.2.

Мярката предвижда да се създаде звено „Интегритет“ към ВСС, което да се занимава с периодични проверки по утвърдена методология за наличие на прокорупционни фактори при магистратите и съдебната администрация. Мярката е отчетена като „изпълнена“. Няма публична информация такова звено да е създавано. Освен това, при описание на изпълнението на мярката се посочва, че: „с промените в КРБ и ЗСВ, на ИВСС се възлага да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи....“. чл. 54, ал. 1 от ЗСВ изключва от обхвата на правомощията на ИВСС проверки на съдебната администрация. В този смисъл описанието на изпълнението на мярката не отговаря на изпълнението ѝ.

Мярката следва да се отчете на този етап като „неизпълнена“.

Стратегическа цел 1; Специфична цел 3; Мярка 1.3.6.

Мярката е отчетена като „изпълнена“ и тя цели прилагане на процедура за постепенно кариерно израстване в системата, чрез което да се ограничи

възможността за заобикаляне на конкурсите за назначение и повишаване посредством института на командироването, съгл. чл. 227 от ЗСВ. Макар измененията на ЗСВ от 2016 г. действително да бяха в посока изпълнение на мярката, то последните изменения на ЗСВ от 2017 г. са в обратна посока. Чрез тях се премахва правото на общите събрания на съдиите да имат отношение по командироването. Създават се привилегии за командироването в специализираните съдебни институции. Може да се твърди, че има деградиране при изпълнението на мярката, макар тя да е обявена за изпълнена. Подобно мнение се споделя и в Становище на ССБ от 05.10.2017 г.

Най-малко в „изпълнение“ трябва да се отчетат направените през 2017 г. законови изменения.

Стратегическа цел 2; Специфична цел 1; Мярка 2.1.4.

Мярката е свързана с промените в теоретико-практическия изпит. Коректно е отбелязано, че мярката е „в процес на изпълнение“, но следва да се посочат причините за забавянето или поне да се посочи кога е одобрено и стартира проектното предложение по ОПДУ, което се изпълнява от МП, за да е ясен новият период на приложение.

Стратегическа цел 2; Специфична цел 4; Мярка 2.5.2.

Мярката е свързана с изработване на проект за реструктуриране на дисциплинарното производство. В самата мярка е посочено да се разгледат възможностите за провеждане на дисциплинарната процедура пред ВКС / каквато традиция е имало в миналото/ или пред пряко избрана дисциплинарна колегия. Нито една от тези възможности не е изследвана или предложена на широко обществено обсъждане. Изработеният анализ и стандарти /налични на интернет страницата на ВСС/ не включват никакви препоръки насочени към изпълнение на мярката. Приетите в ЗСВ промени също. В този смисъл мярката не е изпълнена и следва да се посочат причини за нейното забавяне.

Стратегическа цел 3; Специфична цел 1; Мярка 3.1.1.

Мярката е насочена към подобряване надеждността на статистиката. По тази мярка няма никакви индикации. Дотолкова доколкото ПП е 2017-2018 следва да се отбележи нивото на изпълнение към момента /ако има такова/ или причините за забавяне на изпълнението /подобни отбелязвания има при други мерки/. На този етап няма информация да са предприети стъпки за изграждане на методологическо експертно звено към ВСС, което да подпомага работата на Съвета по отношение на съдебната статистика. Не е ясно и в каква степен се

анализира действащата система за статистическа отчетност в съдилищата и прокуратурата в РБ.

Стратегическа цел 3; Специфична цел 2; Мярка 3.2.1, Мярка 3.2.2., Мярка 3.2.3.

Мерките предвиждат действия за регулиране на натовареността на магистратите и структурите на СВ и справяне със съществуващите диспропорции в натовареността. Макар през 2015 г. ВСС да положи основите на изграждането система за отчитане на натовареността все още липсват действия за нейното ефективно регулиране. В рамките на отчетния период следва да се опишат причините за забавянето на изпълнението по Мярка 3.2.3., където периодът на приложение е 2016 г. /ВСС е обявил обществената поръчка по тази мярка на 11.01.2018 г., и това ще наложи промяна в ПП, което да бъде отразено в следващия отчетен период/. Би било добре заданията по обществената поръчка да бъдат интегрирани с подписания проект между ВСС и ОПДУ от 14.09.2017 г.

Стратегическа цел 3; Специфична цел 2; Мярка 3.2.4.

Това е пакет от мерки насочени към намаляване на натовареността, включително с помощта на засилено използване на алтернативни форми за решаване на спорове. Коректно е отразено, че мярката е „в процес на изпълнение“. Специално по отношение на насърчаване използването на медиацията като алтернативен способ за разрешаване на спорове, отбелязваме, че е много важно МП да припознае това като приоритетна политика. В тази връзка е необходимо да се предвиди конкретна дирекция или друга част от администрацията на МП, на която да бъде възложен този ресор. До момента /от приемането на Закона за медиацията през 2004 г. до сега/ не е имало яснота кой в МП отговаря за развиването на тази политика. Определянето на конкретно звено в министерството ще даде ясен знак, че държавата оценява значението на алтернативните способности за разрешаване на спорове за цялостното подобряване на услугите предоставяни от съдебната власт, а и от изпълнителната.

Това се отнася както до медиация по граждански, търговски и административни спорове, така и по медиация по наказателни дела /възстановително правосъдие/. Връзка със Стратегическа цел 4; Специфична цел 1; мярка 4.1.9

Стратегическа цел 3; Специфична цел 4; Мярка 3.4.2.

Мярката предвижда създаване на географско-информационна система, която да включва инструменти за анализ и мониторинг на факторите, свързани със социално-икономическото развитие на съдебните райони и натовареността на съдилищата, включително и система за мониторинг и анализ. През 2015 г. е изготвено Изследване на социално-икономическите фактори, които оказват влияние върху честотата и типа дела, завеждани в български съдилища с финансовата подкрепа на МП. Би било добре тези резултати да бъдат взети предвид при създаването на методите за дългосрочно планиране. Мярката е отчетена като „в процес на изпълнение“, но няма посочени причини за забавяне доколкото ПП по мярката е 2016 – 2017 г. Лошо впечатление прави и, че отчетената като създадена интерактивна карта на съдилищата, която да отразява натовареността на всеки съд не е налична онлайн, тоест до нея няма публичен достъп.

Стратегическа цел 3; Специфична цел 4; Мярка 3.4.5.

Мярката цели да се направи оценка на ефективността на военните съдилища и на специализираните наказателни институции. Дейността е отчетена като „в процес на изпълнение“. Индикаторът за изпълнение тук е „оптимизирана съдебна карта“. В описанието на изпълнението не се дава информация, която да е обвързана с индикатора. Няма посочени причини за забавяне с оглед ПП на мярката, която е 2016 – 2017 г.

Стратегическа цел 3; Специфична цел 4; Мярка 3.4.8.

Мярката цели да се въведе механизъм за анализиране на въздействието на проектите за законодателни изменения върху натовареността на органите на съдебната власт, както и върху останали текстове за законодателни изменения и налагането му като постоянно действащ механизъм при съгласувателната процедура по приемането на нормативните актове.

Мярката е отчетена като „изпълнена“ като в мотивите се посочват измененията в Закона за нормативните актове от 2016 г., които регламентират оценката на въздействието на нормативните актове. Проблематично е отчитането на мярката като изпълнена при позоваване на ЗНА. Първо, мярката предвижда да се създаде специализиран механизъм, който да е много по-тесен по обхват и насочен към нормотворчеството, касаещо съдебната власт. Второ, ЗИД на ЗНА (вж. Глава IIот ЗНА) от 2016 г. предвижда задължителна оценка на въздействието само на законопроекта на актове на изпълнителната власт, но не и на законодателната, което изключва от подобна оценка проекти, внесени

от народни представители – каквито са всъщност последните две изменения на ЗСВ, косвено имащи отношение към натовареността.

В този смисъл, мярката не е изпълнена, но същевременно трябва да се отбележи, че реалното ѝ изпълнение повдига въпроса за качеството и мониторинга върху законодателната инициатива на парламента. Този въпрос следва да бъде тема на по-широк дебат.

Стратегическа цел 3; Специфична цел 6; Мярка 3.6.4.

Мярката предвижда да се изготви функционален анализ и план за укрепване на ИВСС. Със ЗИД на КРБ (чл. 132а, ал.б) и във връзка с изменения чл. 42, ал. 3 от ЗСВ действително се въведе диференциране към извикванията за кандидатите за инспектори. В действителност обаче, мярката предвижда функционалният анализ и планът за укрепване да обхванат не само разделението на съдийски и прокурорски екипи, но и управлението и организацията на нововъведените правомощия на ИВСС във връзка с проверка на имуществени декларации на магистратите. За съжаление, няма публична информация за наличието на функционален анализ и план за укрепване на ИВСС и не би могло да се приеме, че мярката е изпълнена.

Следва обаче да се отбележи поисканата от правителството подкрепа по отношение на ИВСС от Службата за подкрепа на структурните реформи към ЕС, която попада във времеви обхват на отчета.

Стратегическа цел 4; Специфична цел 1; Мярка 4.1.3.

Мярката предвижда да се приеме модерен Кодекс на административните нарушения и наказания и е отчетена като „неизпълнена“, въпреки че през 2015 г. е разработен проект на КАНН /за коректност - първият проект на КАНН беше разработен през 2013 г./. При описание на изпълнението на мярката не са отбелязани и промените в АПК, които имат отношение към изпълнение на мярката, например тези за подсъдността на делата по чл. 128. Мярката е с период на приложение 2016 – 2017 г., но няма отбелязани причини за забавянето, респ. неизпълнението.

Стратегическа цел 4; Специфична цел 1; Мярка 4.1.7.

Мярката предвижда да се извърши анализ на действащата нормативна уредба и оценка на ефективността на системата за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. Мярката е отчетена като в „процес на изпълнение“. При описание на изпълнението се мотивира проект, изпълняван

от TransparencyInternational – Bulgaria в периода 2014 г. – 2015 г. В същото време се посочва, че КОНПИ е предприела действие за сключване на нов проект в началото на 2018 г. Следва да се отчетат протичащите през този период законодателни процеси свързани с подготовката на законопректа за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество създаващ мегаинституцията за превенция и противодействие на корупцията.

В светлината на вече действащия закон КОНПИ няма и как да подаде самостоятелно проектно предложение пред ОПДУ.

Стратегическа цел 4; Специфична цел 3; Мярка 4.3.3.

Мярката предвижда да се изработи нов организационен модел на ПРБ в рамките на съдебната власт. Пропуснато е да се отбележи статусът на изпълнение на мярката. Смятаме, че мярката трябва да бъде отбелязана като „в процес на изпълнение“ дотолкова доколкото приетите нормативни промени изискват време, за да бъдат изпълнени със съдържание и реалното им приложение да има ефект. В описаното изпълнение има техническа грешка – неправилно е посочен чл. 136, ал. 6. Има се предвид чл. 136, ал. 5.

Стратегическа цел 4; Специфична цел 3; Мярка 4.3.4.

Мярката е свързана с укрепване на отчетността и общественото доверие в главния прокурор чрез въвеждане на допълнителен регламент за съдържанието на отчетните доклади пред парламента и ВСС. Мярката неправилно е отчетена като „изпълнена“, защото описанието на изпълнението не съответства на текста на мярката. С Решение № 6 от 6.06.2017 КС на РБ дава задължително тълкуване на чл. 84, т. 16 от КРБ относно обхвата на израза „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“. Това не изключва въвеждането на допълнителен регламент за съдържанието на отчетните доклади. Не изключва и „предвиждане на допълнителни възможности за обществено участие“.

По чл. 138, т. 11 ЗСВ до настоящия момент не може да бъде открита обобщена информация за образуването, движението и приключването на преписките въпреки взето решение на прокурорската колегия на ВСС /от септември 2017 г./ тя да бъде качена на интернет страницата на ВСС.

Стратегическа цел 5; Специфична цел 2; Мярка 5.2.1.

Мярката е насочена към въвеждане на пряката конституционна жалба. Мярката е отбелязана като „изпълнена“. В описанието коректно се посочва, че с измененията на КРБ от 2015 г. се даде право на ВАДвС да сезира КС (чл.150). Описанието, обаче, не кореспондира на наименованието на мярката. Още повече, че изрично е отбелязано, че мярката не е заложена в Пътната карта и не ползва нейните реквизити. Общото схващане за термина „пряка/индивидуална конституционна жалба“ е правото на всеки един гражданин да сезира КС, а не опосредствано чрез свои процесуални или други представители. В този смисъл мярката не е изпълнена. Тъй като дебатът за пряката/индивидуална конституционна жалба периодично се повдига в публичното пространство, би следвало да има единно институционално становище по въпроса, за да може мярката да залегне и в Пътната карта.

Стратегическа цел 5; Специфична цел 5; Мярка 5.5.1

Мярката е свързана с оценка на системата от съдебни такси и анализ на възможни промени. По мярката не е приведена информация за статуса на нейното изпълнение, нито е описан хода му. Тъй като периодът на приложение е 2017 – 2018 г. най-малко следва да се отбележи дали се предвижда осъществяване на някакви дейности по нейното изпълнение в рамките на текущата година. Има предвидено и финансиране по ОПДУ, което също предполага конкретна работа.

Стратегическа цел 6; Специфична цел 1; Мярка 6.1.1; 6.1.2

Мярка 6.6.1. предвижда да се създаде прозрачност в процеса на излъчване на номинации за членове на ВСС от страна на партиите. Мярката е отчетена като „изпълнена“. За съжаление липсва ясна аргументация защо тази мярка е отчетена по този начин. За да бъде отчетена като изпълнена би следвало процедурните правила за избор да съдържаха изискване вносителите на кандидатурите да мотивират по какъв път са стигнали до конкретната личност, чрез какви канали и способности са се информирали за професионалните му, морални и лични качества. Мярка 6.6.2. предвижда засилено обществено участие в парламентарната процедура по избор на членове на ВСС. Мярката също е отчетена като „изпълнена“. За съжаление, по време на изслушването на кандидатите за ВСС от парламентарната квота през 2017 г., въпроси, отправени от НПО, не бяха зададени - дори, напротив, имаше призови от членове на КПВ на тези въпроси да не се отговаря поради краткото време. Следователно, нито Процедурните правила са създали в необходимата степен, нито приложението им е създавало възможности за повишаване на общественото

участие в тази процедура. Дори може да се каже, че общественото участие беше ограничено. За това говори и фактът, че тези негативи на процедурата бяха отбелязани и в последния доклад по Механизма за сътрудничество и проверка от ноември 2017 г. Отчетът за изпълнението на стратегията не отбелязва това.

В светлината на горното посочените мерки не са изпълнени или само в частична степен.

Стратегическа цел 6; Специфична цел 2; Мярка 6.2.1; 6.2.2; 6.2.3

Едно от действията по тези мерки представлява разработване и въвеждане на декларации за конфликт на интерес на съдебните заседатели. Нито отмененият Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (Загл. изм. - ДВ, бр. 97 от 2010 г., в сила от 10.12.2010 г.), в сила до 23.01.2018 г., нито понастоящем действащият Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (обн. ДВ, бр. 7 от 19.01.2018 г., в сила от 23.01.2018 г.) предвиждат в кръга на задължените лица съдебните заседатели. Липсва нормативен акт, който да въвежда подобно задължение за съдебните заседатели, изпълнимо чрез подаване на подобна декларация. Мярката некоректно е посочена като „изпълнена“.

Към настоящия момент не е създаден и регистър на съдебните заседатели, който, за да се използва във всеки съд, а не да бъде местна и изолирана мярка, следва да бъде въведен в общо приложим акт.

Следва да се отбележи, че етични правила за съдебните заседатели са създадени в приетата от Висшия съдебен съвет Наредба №7 от 28.09.2017 г. за съдебните заседатели (обн. ДВ., бр.81 от 10.10.2017г., в сила от 10.10.2017 г.).

Описанието на изпълнението на мярката представлява по същество описание на процедурата по избор на съдебни заседатели така, както е предвидена в Закона за съдебната власт, и не позволява да се прецени откъде авторът черпи аргументи в подкрепа на отбелязването, че специфичната цел е изпълнена именно чрез предвидените за това действия 1. – 4.

Стратегическа цел 6; Специфична цел 2; Мярка 6.4.3

Мярката предвижда да се създадат модели за активен диалог между органите на СВ и общностите. При описание на мярката е пропуснато да се отбележи създадения с измененията на ЗСВ от 2017 г. Съвет за партньорство към ВСС (чл. 217, ал. 3 ЗСВ), както и какви биха били последствията по отношение на

инклузивността на „общностите“ предвид съществуването и на Граждански съвет към ВСС.

Стратегическа цел 6; Специфична цел 4; Мярка 6.4.5

Мярката е свързана с повишаване комуникативността на актовете на органите на съдебната власт активна функция спрямо обществото. Неправилно мярката е обвързана с мярка 6.4.4 отнасяща се до публикуване онлайн на актовете на органите на съдебната власт в единен формат. Настоящата мярка не следва да се редуцира само до публикуването на актовете. Това е мека мярка и е насочена именно към засилване прозрачността в СВ и диалога с гражданите, а от там и на доверието в системата. В тази връзка нейното изпълнение следва да се обвърже с комуникационната стратегия на ВСС, а мярката да се разбира в широк смисъл – комуникативността като разбираемост и достъпност, а не само като публичност.

06.02.2018 г.

София