

Български институт за правни инициативи

Ул. Раковски 132, ет. 3
София 1000
България

Тел. ++359/2/9808084
++359/2/9808515
www.bili-bg.org
office@bili-bg.org



Изх. № ОВ-82/231118

ДО

СЪВЕТА ПО ПРИЛАГАНЕ НА
АКТУАЛИЗИРАНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА
ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА РЕФОРМАТА В
СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

СТАНОВИЩЕ

Относно: Обсъждане на Доклада на ЕК за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и оценка, публикуван на 13 ноември 2018 г., и продължаване на действията в изпълнение на препоръките от месец януари 2017 г. (т. 1 от на дневния ред на заседание насрочено за 27.11.2018 г.)

Докладът по Механизма за сътрудничество и проверка /МСП/ публикуван на 13.11.2018 г. поставя началото на дългоочакваното приключване на механизма. Създаден с решение от декември 2006 г. този уникален по своята същност политически инструмент имаше за цел да изравни /дори и минимално/ институционалния стандарт между „старите“

държави членки и България, и Румъния. Той също така целеше да даде и израз на политическия компромис за приемането на двете държави членки много по-рано от тяхната фактическа готовност за пълноправно членство в ЕС.

Важен елемент, който Механизмът не отчита още при създаването си, е че той би работил добре и би постигнал целите си само ако са налице някои основни предпоставки, а именно:

- Реално установено върховенство на правото и еднакво прилагане на закона по отношение на всички;
- Силни институции с авторитет и относителна оперативна самостоятелност, и
- Реално създадени механизми на взаимен контрол и проверка на принципа власт - власт възпира.

Доказателство за липсата на подобна далновидност на МСП е това, че определени санкции за неизпълнение в „достатъчно задоволителна степен“ бяха предвидени само за първите 3 години от неговото действие¹.

Докладът на ЕК от ноември 2018 г. е показателен в четири отношения:

1. Той е най-политически по своята същност. Експертното съдържание е сведено до технически минимум състоящ се от изброяване на факти без почти никакъв анализ и навлизане в дълбочина на процесите, протекли през последната година.
2. За първи път в него се казва, че „... *наблюдението по показатели 1, 2 и 6 може да се смята за временно прекратено*“. Показателите не

¹ Ограничените възможности в обхвата на инструментите на Механизма са подробно описани и анализирани в изследването: An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights. Study of European Parliamentary Research Service (EPRS), April 2016, EAV Unit

са подбрани случайно и временното прекратяване на наблюдението не е единствено и само поради постигнат сериозен напредък. Ролята на Механизма за реформите у нас е безспорна, но тъй като той е политически по своя характер, отчитането на напредъка по реформите се пречупва и през политическите процеси в страната.

Показател 1 – Независимост на съдебната власт. Може би най-болезнената тема на прехода, чиято реформа преминава през периоди на подем, големи спадове и относително затишие. Комисията е приела, че трябва да се прекрати временно наблюдението, защото новият състав на ВСС *„...осъществява управленската си роля в дух на професионализъм и добро сътрудничество, избягвайки силно поляризираната атмосфера, която често пъти беше характерна за работата на предходния съвет“*. Комисията също така е приела, че *„... в съдебните органи бяха направени редица назначения на ръководни длъжности, които като цяло не породиха големи разногласия“*. Мимоходом е спомената процедурата за избор на председател на СГС, която се проваля на два пъти, оставяйки съмнения за поредното търсене на „подходящия кандидат“. Не се споменават важни процеси свързани с избори на лидерските позиции в системата, а именно, че повече от половин година новият състав на ВСС не е провеждал процедури по избор; все още стоят вакантни местата за председател на специализираната прокуратура и председател на специализирания наказателен съд, а това са ключови институции в рамките на съдебната власт, когато става въпрос за прокаране на наказателната и антикорупционна политика на държавата.

По отношение на ИВСС в рамките на този показател препоръката включва „подобряване на практическото функциониране, особено по отношение на въпроси, свързани с почтеността на магистратите ...“. През октомври 2017 г. българското правителство поиска помощ от службата за структурна подкрепа към ЕК и след повече от година реализацията на тази помощ все още не е започнала. Едновременно с това не са отчетени /дори споменати/ важни събития, свързани с работата на ИВСС, които насочват към липса на капацитет или към липса на желание/интерес за ефективно осъществяване на дейността /напр. резултатите от проверката и нейното развитие по отношение на председателя на АС – София/.

Показател 2 – Нормативна уредба. Лесен количествен индикатор, който през годините на действие на МСП, а и на други механизми за външно наблюдение е широко използван за отчитане на свършена работа. Без да се омаловажават предимствата на част от приетите през изтеклата година законодателни промени, следва да се отбележат и сериозни отстъпления, които бяха направени в други НА извън НК. Отново мимоходом и под черта са споменати промените в АПК, които КС тепърва ще разглежда за противоконституционност и които безпрецедентно бяха атакувани от 3 институции, имащи право да сезират КС – Президента на РБ, Омбудсмана на РБ и парламентарна група. Не са отчетени отстъпленията от приетите през 2016 г. промени в ЗСВ, свързани с института на командироването.

Общ недостатък на наблюдението по този показател като цяло е, че концентрацията приоритетно е била върху количеството, а не върху качеството. И тук се има предвид, че не се проследява начина на

изпълнение/приложение на приетата нормативна уредба. А често за това е необходима по-дълга времева рамка – между 5 и 10 години.

Важен за отбелязване факт е, че ЕК приема подмяната /направена от българска страна/ на препоръката от независимия функционален анализ на прокуратурата свързана с *„прозрачност и отчетност на главния прокурор за работата на прокуратурата на Република България пред ВСС, министъра на правосъдието и Инспектората“*. Анализът казва, че *„Поради това нашето предложение е отговорността за упражняването на надзор върху разследването на твърдения за тежки престъпни деяния, извършени от главния прокурор, да се възлага на независимо лице, заемащо висша длъжност в съдебната система извън системата на прокуратурата, което да се подпомага от служители на НСС (предоставени от ръководещия НСС заместник-главен прокурор) или от старши полицейски служители от МВР. За тези цели разследващите служители, независимо дали са от НСС или МВР, следва да отговарят пред горепосоченото независимо лице, натоварено с провеждането на разследването“²*. Спомената по-горе подмяна е извършена в мярка 40 от Пътна карта по мярка 13 от Плана за действие за 2017 г. , а именно: *„Изготвяне на предложения за законодателни промени, засягащи разследвания срещу председателите на ВКС и ВАС, и главния прокурор, съответстващи на действащата конституционна уредба“³*. В техническия доклад към Доклада по МСП това е отбелязано като *„ ... предизвикателствата, свързани с гарантиране на независимо и безпристрастно*

² <http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2020122016%20in%20BG.pdf> , стр. 6

³ http://www.mjs.bg/Files/patna_karta_m13.pdf , стр. 13-14

разследване на всички твърдения за престъпно поведение от страна на най-висшите служители на органите на съдебната власт при изпълнение на длъжността им ...“. Споменато е делото *Колеви срещу България*, но отново липсва анализ в дълбочина.

Показател 6 – Организирана престъпност. От доклада всъщност не става ясно защо наблюдението на този показател временно се прекратява, още повече, че използваните в тази част думи са *„ ... бе обърнато внимание на някои нерешени въпроси, които трябва да се следят“*, *„ ... понастоящем се извършва допълнителна работа ...“*. Отсъстват каквито и да било коментари по отношение на изпълнение на конкретните препоръки под този показател. А те не са маловажни. По отношение на препоръка 16, например, липсва изграден механизъм за публично отчитане на напредъка по дела за организирана престъпност. На страницата на ВКС се публикуват списъци на дела от висок обществен интерес, но те са по-скоро в насипно състояние и незапознат с материята трудно би се ориентирал. В началото на 2018 г., в рамките на заседание на Националния съвет по антикорупционни политики беше взето решение *„Представители на прокуратурата на Република България, Върховния касационен съд, Министерство на правосъдието, посочени от ръководителите на институциите и секретариата на НСАП да изработят правила и стандарти за информация за оповестяване относно делата за корупционни престъпления по високите етажи на властта, която да бъде публикувана на сайта на НСАП, при спазване на правилата за работа със законово защитена информация и презумпцията за невиновност“*

⁴. Най-вероятно по това решение няма никакво развитие, тъй като ЕК би го споменала в Доклада, още повече, че то почти дословно преповтаря текста на препоръка 16. По отношение на препоръка 17, отнасяща се до Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, даването на оценка е твърде рано, защото новият антикорупционен закон работи от по-малко от година.

3. За първи път в доклада е споменато състоянието на медийната среда у нас – „Медийната среда е от особено значение за независимостта на съдебната власт на фона на целенасочени атаки срещу съдии в някои медии, свързани с непрозрачни интереси, и трудности при намирането на ефективни средства за правна защита. Висшият съдебен съвет играе ключова роля в защитата на съдебната власт и отстояването на нейната независимост срещу подобни атаки“. Нито един от показателите не засяга темата за медиите и фактът, че след повече от 10 години наблюдение тя се споменава, не бива да се подминава. Обективното отразяване на работата на институциите и в частност на съдебната власт е от много съществено значение за нейния публичен образ, но и за нейната независимост. През 2015 г. предишният състав на ВСС прие Комуникационна стратегия – един наистина добър документ, в който са предвидени най-различни действия за справяне със системните нападки срещу представители на тази власт в медиите. Както и при нормативната уредба, обаче, и тук проблемът е с изпълнението на практика на иначе добрата рамка. Сегашният състав на ВСС, бидейки като цяло

⁴ <http://anticorruption.government.bg/downloads/--2018-02-08-02-30-18--%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%20%D0%BE%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%9D%D0%A1%D0%90%D0%9F%2002.02.2018.pdf>, стр. 5

по-пасивен, е в позицията на догонващ медийното отразяване и това го поставя в по-слабата позиция. Съществен проблем като цяло на администрирането на съдебната власт е комуникацията „навън“ на случващото се „вътре“. На фона на засилващ се медиен натиск над органите на съдебната власт, постоянен поток от информация, течащ по всички канали и много по-лесната възможност за манипулация на информационното пространство, коментарът на ЕК в доклада трябва да бъде взет под сериозно внимание.

4. За първи път в Доклада се обръща поглед напред и то не само във връзка с евентуалното му прекратяване. В заключението се казва: „Прозрачното докладване от българските органи и обществеността и гражданският контрол ще играят важна роля при поемането на извършването на мониторинга на национално равнище и за осигуряването на необходимите гаранции за трайното придържане към напредък и реформи“.

Прочитът на тази част от заключението отразява очакването на ЕК, че България ще създаде някаква форма на вътрешен механизъм за контрол и самопроверка на постигнатото дотук и предстоящите реформи и подобрения. Дали очакването е реалистично и реално осъществимо е въпрос, който следва да бъде обсъден и в рамките на Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Необходимо е да се припомни, че Стратегията за продължаване на реформата в съдебната система от 2011 г. съдържа възможност за подобен вътрешен механизъм за

наблюдение, който да служи като коректив за работата на институциите ангажирани с реформата.

Създаването на работещ вътрешен механизъм ще бъде от особено значение, ако в рамките на ЕС се приеме новият механизъм за върховенството на правото – Резолюцията на ЕП от 14.11.2018 г. дава сериозна заявка в тази посока. Достатъчно е да се спомене, че ЕП подчертава нуждата от *„... задълбочен, постоянен и обективен механизъм на ниво ЕС за защита на демокрацията, върховенството на правото и фундаменталните права като подчертава, че създаването на подобен механизъм е необходимо повече от всякога“* и че *„ ... казва на Комисията да помисли за обвързването на предложената регулация със защита и на бюджета на Съюза в случаи на общи дефицити по отношение на върховенството на правото в държави-членки“*.

БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ
ИНИЦИАТИВИ