Институт
за развитие на публичната среда

Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

Значението на Механизма за сътрудничество и проверка за реформата в съдебната система и борбата с корупцията в България

Ролята и приносът на Висшия съдебен съвет за изпълнение на показателите в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност

Кръгла маса, организирана от Институт за развитие

на публичната среда, с подкрепата на

Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа

31.01.2011г.

София

Прегледът на мерките[1] по ***Графиците на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност***, с отговорна институция Висшият съдебен съвет, показва, че те се изпълняват в много висока степен: предвидените доклади са написани; анализите са направени; контролните механизми са заложени; обученията са организирани и проведени. Въпреки това, в докладите на ЕК се отчита, че "***продължават да са налице сериозни недостатъци в съдебната практика, както по отношение на Прокуратурата, така и по отношение на съда. Съдебният процес в България страда от липсата на инициатива и професионален капацитет. При сложните разследвания липсват посока и цел, а процедурите са прекалено формални и прекалено дълги и често се провалят в съда***."

Закономерно възниква въпросът за ефективността на институционалните усилия и е необходимо да се дискутира:

- ***Това ли са истинските мерки, които следва да бъдат прилагани?***
- ***Работи ли избраният подход за изпълнение на показателите от Механизма?***
- ***Как участниците в процеса по формулиране и изпълнение на неотложните мерки оценяват тяхната ефективност?***
- ***Какъв допълнителен вътрешен ресурс трябва да мобилизират институциите, за да се справят с изискванията на Механизма за „активни, координирани и системни действия"?***
- ***Какъв ще бъде срокът на действие на Механизма?***

Противоречиви са

[1] Изпълнението на всяка една от мерките, по които ВСС е отговорна институция, е представено в глава 10 от доклада „**Значението на Механизма за сътрудничество и проверка за реформата в съдебната система и борбата с корупцията в Българи**, ***Ролята и приносът на Висшия съдебен съвет за изпълнение на показателите в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност***», **изготвен от Институт за развитие на публичната среда**

и оценките вътре и в страната – представители на ВСС предлагаха кандидатури за административни ръководители в съдебната система и излагаха мотиви, предизвикващи недоволство в магистратската общност и неправителствените организации. Поставя се под съмнение независимостта на ВСС при приемането на важни кадрови решения – било от политически натиск или от различни лобита вътре и извън съдебната система. Това е и един от аргументите с последните изменения на ЗСВ да бъде отнета възможността на членовете на ВСС да правят предложения за назначаване, повишаване и освобождаване на магистрати. На всички административни ръководители бе отнета възможността да номинират кандидати за ръководители на по-долустоящите звена. Също така бе записано, че ВСС приема решението за назначаване на административен ръководител или негов заместник с явно гласуване. Спорно е дали това ограничаване на правомощията на съвета и на инициативата на административните ръководители е в състояние да подобри цялостната кадрова политика и да възстанови доверието в нея.

Според докладите на ЕК за напредъка на България, извършването на реформа в съдебната система е невъзможно без наличието на ясна политическа воля и постигането на обществен консенсус. В юлския доклад на ЕК от 2010 г. се констатира, че в страната вече е налице силна политическа воля. За съжаление, трябва да признаем, че обществен консенсус за провеждане на реформа в съдебната система, все още не е налице - концепцията за реформата, параметрите и етапите на извършването на конкретни промени не са познати за обществото и не се ползва с популярност.

След всеки доклад на ЕК се изготвят графици с нови неотложни мерки за реформа в съдебната система и борба с корупцията. Според установения от България управленски механизъм тези мерки се изработват съвместно от изпълнителната власт и представители на съдебната власт. Всички заинтересовани - ВСС, МП, Прокуратура, МВР, ДАНС, Агенция "Митници" и др., правят своите предложения, които се обобщават от Междуведомствения координационен екип за изпълнение на показателите за напредък и се приемат с решение на правителството. И тук общественият консенсус свършва зад стените на кабинетите.

Вместо с послания за съгласие, медийната среда е изпълнена с конфронтационни изявления и открити атаки от изпълнителната власт – в лицето на министъра на вътрешните работи срещу съдебната власт. Този явен конфликт задълбочава още повече недоверието в институциите и в тяхната способност да се справят със задачите на реформата. Най-поразена от институционалния сблъсък е безспорно съдебната система.

Съюзът на съдиите в България дори поиска от Европейската асоциация на съдиите външна експертиза и оценка за независимостта българския съд. Това е поредното доказателство, че обществен консенсус за прилагане на реформата отсъства. Остава само декларираната политическа воля, която не е достатъчна.

В България всеки доклад на ЕК се очаква като "присъда по дело с обществен интерес". Това е външната оценка, която политическите сили използват основно за междупартийни битки. Същевременно вътрешна, обективна, безпристрастна и професионална оценка за полаганите усилия отсъства.

Народното събрание приема законодателството, свързано с реформата, но не е в състояние да формира обществен консенсус относно политиките, насочени към изпълнение на показателите от Механизма за сътрудничество и проверка. Една от причините е в качеството на законодателство, често пъти публично атакувано от представители на съдебната власт, опозицията, НПО, гилдийни организации като хаотично или конюнктурно.

България е в очакване на поредния доклад, като междувременно водещи европейски сили поискаха приемането ни в Шенген да бъде обвързано с изпълнението на показателите от Механизма за сътрудничество и контрол. Румъния бурно протестира, докато българското правителството предприе политика на изчакване.

Това за пореден път поставя въпроса кой в страната ни е в състояние да оцени смисъла и резултатите от полаганите усилия във връзка с прилагането на Механизма.

Цел на Механизма за сътрудничество и проверка

Според Решение 2006/929/ЕО на ЕК от 13 декември 2006 г., с което се въвежда Механизмът, неговата ***обща цел*** е „да помогне на новата държава-членка България, да извърши широкомащабна съдебна реформа и успешно да се бори с корупцията и организираната престъпност."

Необходимостта от провеждането на широкомащабна съдебна реформа и настъпването на прелом в борбата с корупцията и организираната престъпност, към момента на присъединяването, е ***"признатата необходимост"*** преди всичко за ЕК и старите държави-членки и не толкова от България, която в рамките на продължителен преговорен процес се е опитвала да убеждава ЕК в своята готовност за пълноправно членство във всички сфери.

„Механизмът" на Механизма за сътрудничество и проверка

България се задължава да докладва на ЕК до 31 март всяка година за напредъка по всеки един от показателите. Комисията може по всяко време да събира информация за изпълнението на показателите от България, включително и по всяко време да изпраща експертни мисии в страната за тази цел, като България е длъжна да им оказва подкрепа.

Европейската комисия на база на докладите от България изготвя собствени доклади с коментари и изводи, които докладва на Европейския парламент и Европейския съвет, най-малко веднъж на шест месеца.

Методика на показателите

Показателите не са просто контролен списък, който да може да се изпълнява от България показател по показател. България ще трябва да прилага комплексен подход и да предоставя достатъчно доказателства за това, как изпълнението на един показател допринася за напредъка в изпълнението на друг.
Решението на ЕК за въвеждането на механизма за сътрудничество и проверка *не съдържа краен срок за неговото действие* спрямо България.
Механизмът за сътрудничество и проверка ще прекрати действието си, когато ***"всички показатели са изпълнени по задоволителен начин"***. Самите показатели, ***„могат да бъдат променяни във времето".*** Решението предвижда коригиране на показателите, ***"ако оценката на Комисията посочва необходимост"*** от това.

Значение на Механизма

Механизмът прави възможно тясното сътрудничество на ЕК и страните-членки с българските власти на политическо и техническо равнище, както и гарантира предоставянето на *експертни знания и финансова подкрепа* на България от страна на ЕК и страните-членки. Същевременно ЕК, не отрича, че механизмът представлява сериозен ***инструмент за мониторинг*** върху българската държава от Комисията и страните-членки - мониторинг, чийто резултати могат да бъдат използвани като мотив за техните решения спрямо България в един много по-общ политически контекст. Обвързването на решението за присъединяване на България към Шенген, с резултатите от поредния доклад на ЕК за изпълнението на механизма, за което настояват Франция и Германия, недвусмислено демонстрира подобен подход.

Инфраструктура за изпълнение от България на механизма за сътрудничество и проверка

Специфични показатели в сферата на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност според Механизма

- ✓ Приемане на конституционни поправки, които да премахнат всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система;
- ✓ Осигуряване на по-прозрачен и ефективен съдебен процес, чрез приемане и прилагане на нов закон за съдебната власт и на нов Граждански процесуален кодекс. Докладване на въздействието на тези нови закони и на Наказателния кодекс и Административно процесуален кодекс, преди всичко върху досъдебната фаза.
- ✓ Продължаване на реформата на съдебната власт, с цел повишаване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и ежегодно публикуване на резултатите.
- ✓ Провеждане и докладване за професионални и независими разследвания по обвинения в корупция по високите етажи на властта. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица.
- ✓ Предприемане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по държавните граници и в местното самоуправление;
- ✓ Въвеждане на стратегия за борба с организираната престъпност, съсредоточена върху тежките престъпления, прането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области.

- Програмна декларация на правителството на европейското развитие на България:

- Приоритетна ос №2 на новото правителство е – гарантиране правовия ред в страната, борба с престъпността и ограничаване на корупцията;

-Приоритетна ос №3 е реформиране и подобряване работата на съдебната система за възстановяване на справедливостта в обществото.

- Решение на Министерски съвет от 13 август 2009 г. за създаване на *Междуведомствен координационен екип за изпълнение на показателите за напредък,* с председател - министърът на правосъдието и

членове – заместник министър-председателят и министър на вътрешните работи; заместник министър-председателят и министър на финансите; министърът на външните работи; председателят на Държавна агенция "Национална сигурност". В заседанията участва и представляващият ВСС.

- В Министерство на правосъдието е създадена *нова дирекция "Механизъм за сътрудничество и оценка".*

2 стратегии:

- Интегрираната стратегия за **превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност** - 18.11.2009 г.
- *Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система* в условията на пълноправно членство в Европейския съюз - 23.06.2010 г.

Графици за изпълнение на неотложните мерки и действия

В изпълнение на Механизма за оценка и сътрудничество, от септември 2009 г. до декември 2010 г., са приети *три графика на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност*.

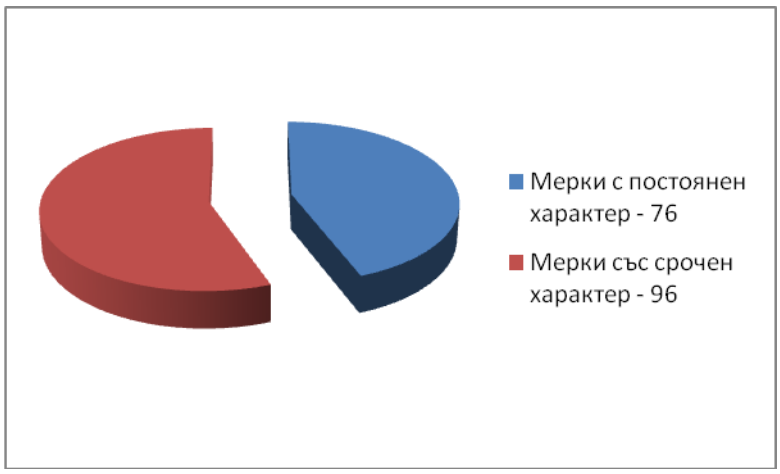
Технология за подготовка и приемане на графиците

- Междуведомственият координационен екип прави подробен анализ на критиките и препоръките, съдържащи се в съответния доклад на ЕК по механизма за сътрудничество и проверка по всеки отделен показател;
- Събират се предложенията на институциите за законодателни, управленски и организационни действия и мерки по всяка една от критиките на ЕК. Тези предложения се дискутират от членовете на Междуведомствения координационен екип и представителите на съдебната система. Междуведомственият координационен екип анализира и обобщава предложенията и изготвя проект на график на мерките;
- Графикът на мерките се одобрява с решение на Министерски съвет, след което се изпраща на посланиците на страните-членки на ЕС в България, на еврокомисаря по правосъдието и на Генералния секретар на ЕК.

Неотложни мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък, включени в графиците

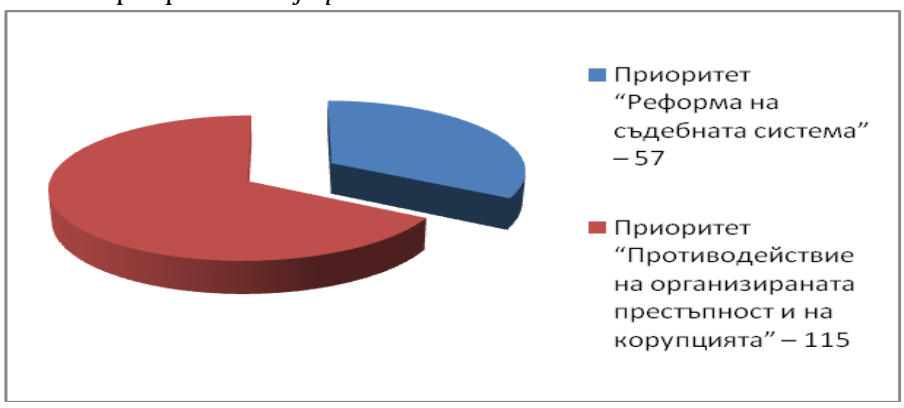
Общо мерките, които следва да се изпълнят по трите графика за периода септември 2009 г. – декември 2010 г. са 172, от които:

- Мерки с постоянен характер - 76
- Мерки със срочен характер – 96



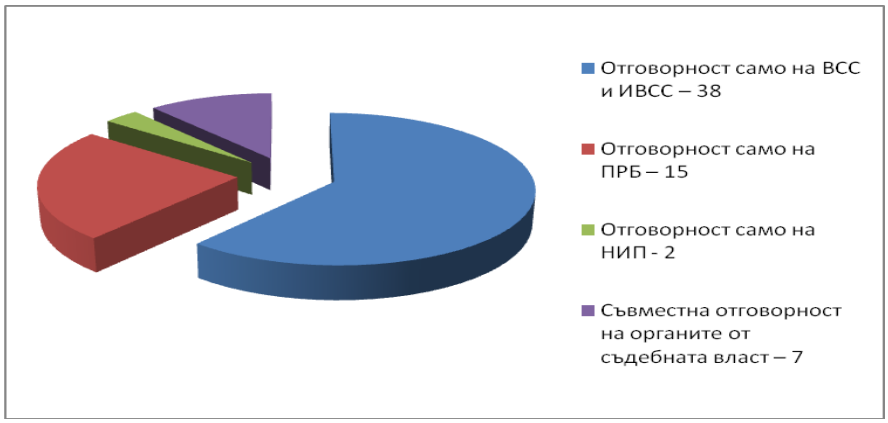
Мерките са групирани по два основни приоритета:

- приоритет *"Противодействие на организираната престъпност и на корупцията"* – 115
- приоритет *"Реформа на съдебната система"* – 57

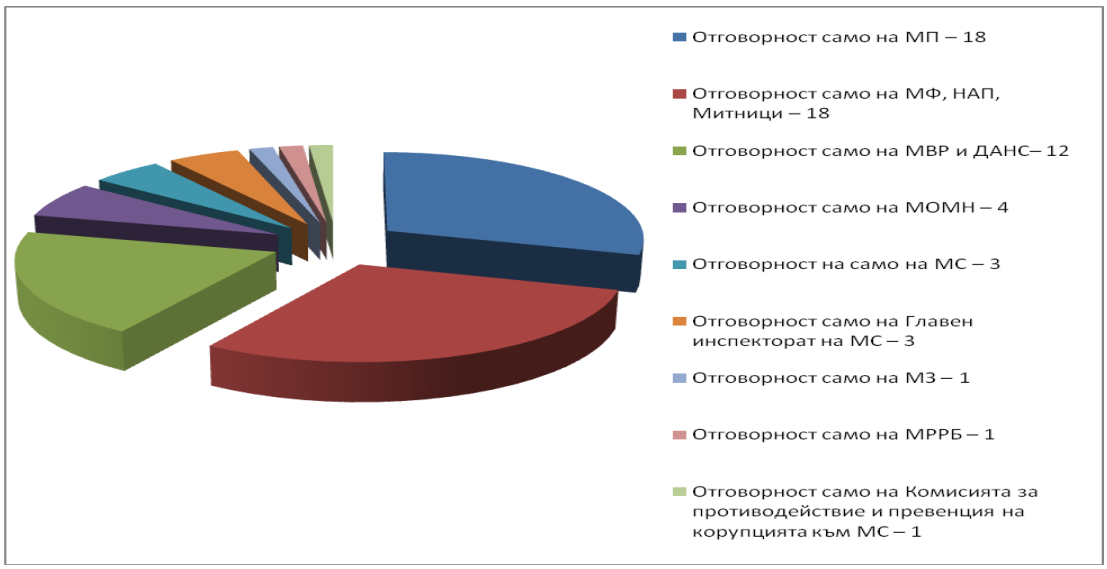


Органите на съдебната система са отговорни самостоятелно или съвместно с другите държавни органи (органите на изпълнителната власт) за *преобладаващата част* от мерките.

Най-голяма отговорност в рамките на съдебната система за изпълнение на мерките имат ВСС и ИВСС – общо 38 мерки, следвани от Прокуратурата, която самостоятелно носи отговорност за 15 мерки. 7 мерки са съвместна отговорност на различни органи на съдебната власт.



В рамките на другите държавни органи (най-вече на изпълнителната власт) отговорността за изпълнението на мерките е *преди всичко* на МП – 18 мерки, МФ, НАП и Митници – 18 мерки, МВР и ДАНС – 12 мерки.



Динамика на оценките в последните три доклада на ЕК

- ✓ България "вече не отрича", че има проблем с "широко разпространеното съществуване на организирана престъпност и корупция" - юлски доклад от 2009 г. България показва "желание за реформа" – мартенски доклад от 2010 г. В България се е появил "силен устрем за реформа и е налице силна политическа воля" – юлски доклад 2010 г.
- ✓ България трябва да предприеме *активни, координирани и системни действия* за решаване на проблема.
- ✓ Усилията в борбата срещу корупцията и организираната престъпност, трябва да водят до *конкретни и видими резултати* и то "по високите етажи на властта".

"В съда има сериозни забавяния и от юли 2009 г. не е докладвано за присъди за дела за корупция на високо равнище" – мартенски доклад 2010 г.

Отчита се увеличение на броя на повдигнатите обвинения по случаи на корупция по високите етажи (за първи път е повдигнато обвинение срещу действащ министър) и случаи, свързани с организираната престъпност. И все пак отбелязва ЕК "прекалено малко са случаите, които са приключили в съда" – юлски доклад 2010 г.

Сравнително ниската обща резултатност на полаганите от България усилия се дължи на недостатъчно добрата координация на различните власти в България, но най-вече на различната степен, в която те проявяват воля за реформи.

- ✓ *Най-положително развитие* според ЕК се наблюдава при изпълнителната власт. Тя започва от много ниско ниво – "не са налице ясни доказателства, че властите и политическата класа са поели категоричен ангажимент да изкоренят първопричините за проблема" (докладът от юли 2009 г.). В доклада от юли 2010 г. изпълнителната власт вече се очертава като двигател на реформите - ЕК отчита

"силен тласък от страна на правителството за реформи, който дава известни резултати в съдебната система".

- ✓ Законодателната власт в България също търпи *известно положително развитие*. Макар и със забавяне, част от необходимото за реформата законодателство е прието, било то и често не във вида, в който е било предлагано.
- ✓ *Най-слабо, като че ли е развитието* при съдебната власт, от която в крайна сметка зависи общата резултатност на полаганите усилия. "Съществуват сериозни притеснения във връзка с необосновани забавяния в съдебните производства… Сложността и формалността на наказателното производство, представляват сами по себе си съществена причина за липсата на ефикасност на съдебната система"(юлски доклад от 2009 г.).

"…Остават малобройни резултатите, постигнати от съдебната власт по дела, свързани с корупция на високо равнище и организирана престъпност" (мартенският доклад от 2010 г.) "Съдебният процес в България страда от липсата на инициатива и професионален капацитет". "България трябва да инвестира в подобряването на съдебната практика". "Съдебната власт в България трябва да докаже, че също е в състояние да налага възпиращи санкции за тежките престъпления" (юлски доклад от 2010 г.)

- ✓ Докладът от юли 2010 г. е *най-положителен*, но същевременно в него се забелязва известно пренасочване на мониторинговите усилия от борбата с корупцията и реформата в съдебната система към по-общата административна среда в България, пораждаща условия за корупция – например – процедурите за възлагане на обществени поръчки и контролните механизми във връзка с тях.

ПРЕПОРЪКИ

Препоръки, насочени към осигуряване на публичност, измеримост на резултатите и възможност за съставяне на вътрешна – национална оценка за напредъка по изпълнение на показателите от Механизма

- ✓ В графиците към всяка от мерките следва да има посочени *конкретни индикатори за напредък* – освен за формалното изпълнение на конкретни дейности, така и за постигането на търсения ефект, с оглед на който мярката е предложена и включена в графика;
- ✓ За изпълнението на всяка мярка е препоръчително да се предвиди *показател за качеството на информацията*, на база на която се следи изпълнението – източници и инструменти за събиране и анализ данни;
- ✓ Необходимо е изработването на *анализ на въздействието* на прилаганите мерки. Преди разработването на всеки нов график анализът следва да е предмет на обсъждане от всички институции, участващи в Междуведомствения съвет, ВСС, представители на парламента и гражданското общество.
- ✓ Изпълнението на мерките от графиците е необходимо да се отчита публично от Междуведомствения съвет – така приносът на институциите, въвлечени в процеса и значението на интегрираните усилия по изпълнение на показателите от Механизма ще получат публичност.

Препоръки към ВСС, насочени към повишаване на отчетността, прозрачността и ефективността в дейността му по изпълнение на мерките в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията:

- ✓ ВСС да възлага (веднъж годишно) провеждане на *представително проучване за корупционната среда* в органите на съдебната власт, за причините и предпоставките, които пораждат корупция. Изследването следва да обхваща следните съвкупности – граждани, магистрати, адвокати и съдебни служители. Ежегодните изследвания ще осигурят възможност за проследяване на индикатори във времеви план, като по този начин ще се оцени ефективността на предприетите мерки за противодействие на корупцията в съдебната власт. Този подход може да преодолее дефицита, който ВСС отчита при изпълнението на антикорупционната си политика " ... отчитаме, че все още няма достатъчно ясна идентификация на факторите, които способстват за съществуването на корупция в съдебната система и за конкретните корупционни модели"[2] и ще осигури изпълнението на предвидената в Стратегията за продължаване на съдебната реформа мярка: "Изработване на антикорупционен план на съдебната система, основан на проучване и анализ на специфичните форми на корупция в органите на съдебната власт и факторите, които ги правят възможни."
- ✓ ВСС да публикува *обобщен годишен анализ* за ***резултатите*** от действията, предприети от него във връзка с констатациите на Инспектората и контролните проверки за нивото на изпълнение на дадените от Инспектората и ВСС препоръки и указания към органите на съдебната власт. Тази информация е важна както за магистратите и така и за гражданите.
- ✓ ВСС (два пъти в годината) да предоставя *информация за вида на корупционнните сигнали*, получени и проверени от Инспектората и Комисията за професионална етика и превенция на корупцията и предприетите действия във връзка с тях. Такъв подход е в духа на Стратегията за продължаване на съдебната реформа: „Унифицирана система за приемане и обработване на жалби и сигнали за корупция в съдебната система, публикуване на статистика за извършени от магистрати корупционни престъпления и за наложените наказания. "

[2] Оценката на съдебната реформа, приета от ВСС на 19.01.2010г.

- ✓ Комисията по дисциплинарните производства към ВСС да вписва в публичния регистър на дисциплинарните производства *вида на дисциплинарно нарушение,* за което се налага санкцията (в момента в регистъра се отразява само наложената дисциплинарна мярка и направеното предложение за образуване на дисциплинарно производство). Такъв подход ще е в съответствие с антикорупционните мерки, предлагани от ВСС в Оценката на съдебната реформа:„утвърждаване ролята на дисциплинарната практика като инструмент за санкциониране и като превенция на бъдещи дисциплинарни нарушения, чрез изграждане на ясни критерии за съизмеримост на наложеното наказание с вида и тежестта на нарушението" и мерките от Стратегията за продължаване на реформата в съдебната система: „Постигане на по-висока степен на съответствие на дисциплинарното наказание с тежестта на извършеното от магистрата нарушение и обществената оценка за него."
- ✓ Комисията за професионална етика и превенция на корупцията към ВСС периодично да публикува *информация за своята практика по отделни казуси* (особено такива, привлекли общественото внимание), свързани с нарушаване на правилата за професионална етика. Това ще даде по-голяма яснота за прилаганите процедури и използваните аргументи, въз основа на които се преценява дали да бъде направено предложение за образуване на дисциплинарно производство или не. Обобщаването и публикуването на практиката на комисията ще предостави възможност заинтересованите - магистратската общност и гражданите, да бъдат информирани за стандартите, прилагани от комисията и способността й да извършва преценка за нравствените качества на магистратите и поведението им. Този подход, че осигури изпълнение на мярката предвидена и в трите анализирани графика: „Публикуване на докладите на Комисията за професионална етика и превенция на корупцията към ВСС" с очакван ефект**: „**Гарантиране на прозрачност и укрепване на професионализма и отчетността на съдебната система" и заложените в Стратегията за продължаване на съдебната реформа приоритети: „Прозрачност по етичните и дисциплинарните производства, с оглед превенция и повишаване съзнанието на магистратите и доверието на обществото."
- ✓ *Дневният ред на заседанията* на комисиите към ВСС и важни проекти на решения да се публикуват на електронната страница на ВСС и да се провеждат *открити заседания*, с някаква установена ритмичност. Тази препоръка е в духа на Стратегията за продължаване на съдебната реформа в частта за утвърждаване на отговорността, отчетността и ефективността на ВСС**: „***Утвърждаване на прозрачността в работата на ВСС чрез утвърждаването на практиките за предварително обсъждане на проекто-решения, публикуването на изчерпателна информация за работата на Съвета и комисиите му...*"
- ✓ ВСС да *отчита публично* (организиране на пресконференции или други информационни събития) изпълнението на Стратегията и Програмата (която ВСС предстои да приеме) за противодействие на корупцията в съдебната система. Необходимо е провеждането на проактивна политика за *комуникиране с публиката* на мерките от графиците и предлаганите политики, за популяризиране и изясняване на смисъла и ефекта от тяхното прилагане.
- ✓ ВСС да развие устойчиви механизми за *консултиране и взаимодействие* със структурите на гражданското общество – гилдийни организации и НПО, ангажирани с реформата в съдебната система, при разработването на политики и оценката на тяхното въздействие. Тази препоръка е в съответствие със Стратегията за продължаване на съдебната реформа: „Утвърждаване на ВСС и като форум за диалог по

проблемите на правосъдието при гарантиране на обществено участие и представеност на магистратите.”