

ПРИЛАГАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ ЗА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ: ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Атанас Славов

Резюме

В светлината на стандартите, установени както на нивото на Съвета на Европа (Венецианската комисия, Европейската комисия за ефикасност на правосъдието), така и в рамките на Европейския съюз (Европейската рамка за подкрепа на върховенството на правото, Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, МСП), в статията се прави последваща оценка на въздействието на осъществените реформи в съдебната власт в периода след 2015 г. Анализът се фокусира както върху постиженията, така и върху дефицитите и проблемите в процеса на реформиране на българската съдебна система. Сред постиженията са представени структурното разделяне на Висшия съдебен съвет на две колегии (съдийска и прокурорска), повишаването на самоуправлението на съдилищата и прекия избор на членовете на ВСС от магистратската квота. Сред дефицитите са анализирани липсата на подходящ баланс между магистратската и парламентарната квота в колегиите, запазената позиция на свръховластеност и липсата на отчетност и отговорност на главния прокурор, както и промяната в подсъдността в системата на наказателното правосъдие по делата за корупция.

Ключови думи: върховенство на правото, независимост на съдебната власт, оценка на въздействието, конституционна реформа, европейски стандарти

APPLYING THE EUROPEAN STANDARDS ON THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY: IMPACT ASSESSMENT

Atanas Slavov, Sofia University

Abstract

In the light of the comprehensive standards, elaborated both at the level of Council of Europe (Venice Commission, CEPEJ) and the European Union (European Framework for strengthening the Rule of law, EU Justice Scoreboard, CVM), the article will provide impact assessment of the latest judicial reforms (constitutional and legislative), taking place since 2015. The analysis will focus on both achievements and deficiencies in reforming the Bulgarian judicial system. Among the former will be outlined the structural division of the Supreme Judicial Council in two chambers (of judges and of prosecutors), increasing the safe-governing of the courts, direct election of the SJC members from the professional quota; among the latter, will be highlighted the improper balance in the chambers between the professional judiciary quota and the parliamentary quota, still preserved omnipotence and lack of accountability of the chief prosecutor, jurisdiction changes with respect to the criminal justice system.

Keywords: rule of law, independence of the judiciary, impact assessment, constitutional reforms, European standards.

Въведение

През последните 15 години извършването на съдебна реформа на конституционно и законодателно ниво беше обявено от няколко управляващи мнозинства за основен приоритет във връзка с членството на страната в ЕС. След осъществените реформи обаче първоначално заявените цели все още не са постигнати. Европейските стандарти в областта на правосъдието продължават да не се прилагат напълно, а страната трайно се намира на последно място в ЕС по оценка на върховенството на правото и независимостта на съдебната власт. В авторитетния международен *Индекс на върховенството на правото* (*Rule of Law Index 2017 - 2018*), оценяващ ефективността на ограниченията върху конституционните органи на управление, независимото, справедливо и ефективно наказателно и гражданско правораздаване, липсата на корупция в управлението и публичната администрация, България изостава значително в сравнение със страни като Чехия, Хърватия, Словения, Естония и Полша (преди идването на власт на консервативно-популистката партия „Право и справедливост“). Така например през 2018 г. България заема 55 място в глобалната класация (от 113 страни), като е с най-ниската позиция за целия регион на страните от ЕС (24-та от 24 изследвани страни). Непосредствено преди България са класирани Монголия, Малайзия и Тунис, а след нас – Босна и Херцеговина и Македония.

За сравнение Румъния, която проведе мащабна съдебна и антикорупционна реформа през изминалото десетилетие и въпреки опитите на управляващото социалистическо мнозинство за ревизия на тези постижения², заема отчетливо по-добри позиции в световната класация (29-та от 113 страни), както и по-добри позиции в регионалната класация (19-та от 24). В регионален план, нелибералното и с авторитарен уклон управление в Унгария води до все по-ниски и тревожни резултати като страната застава непосредствено преди България в регионалната класация (23-та от 24) и съвсем близо до нас в глобалната класация (50-та от 113).

Последващата оценка на въздействието на проведените реформи в сферата на съдебната власт е важна, за да може да бъде идентифицирана адекватната посока на развитие, както и за да се оцени степента на постигане на първоначално заложените цели и съответствието с европейските стандарти в областта на правосъдието. В рамките на процеса по оценка на въздействието на проведените реформи от изключително значение е фактът, че принципите на върховенството на правото и независимостта на съдебната власт и свързаните с тях гаранции са основополагащи за пълноправното членство в Европейския съюз и Съвета на Европа. Нещо повече, самото пълноправно членство в ЕС е обусловено от изпълнението на условия във връзка с функционирането на правовата държава и защитата на правата на човека (т.нар. *Копенхагенски критерии*).

Изработването на общи за целия ЕС стандарти за върховенство на правото и независимост на съдебната власт е от ключово значение за развитието на самия интеграционен процес. Както подчертава ЕК във връзка с оценката на състоянието на върховенството на правото в Полша и стартирането на процедурата по чл. 7 от Договора за Европейския съюз (ДЕС): „Нарушаването на върховенството на правото в една страна членка има ефект върху всички страни членки и Съюза в цялост. Първо, защото независимостта на съдебната власт – която трябва да остане свободна от недопустима политическа намеса – е ценност, която отразява общосподелената концепция за европейска демокрация, отчитайки уроците от миналото. Второ, защото в

² *Romanian Democracy at Grave Danger* (Open letter of more than 70 groups and organisations of the Romanian civil society to all Members of European Parliament, the European Commission and the European Council): <http://www.makeapoint.ro/en/open-letter-romanian-democracy-at-grave-danger/> (22.04.2018).

случаите, когато върховенството на правото е поставено под въпрос, в която и да е държава членка, функционирането на Съюза като цяло, и особено по отношение на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи и на вътрешния пазар, е също поставено под въпрос“³.

Европейски стандарти за върховенството на правото и независимостта на съдебната власт

Първите две десетилетия от демократична трансформация на българското общество са свързани с постепенното възприемане на основни международни и европейски стандарти за гарантиране на върховенството на правото, правата на човека и независимостта на съдебната власт. Този процес обаче нито е последователно проведен, нито е завършен. Както е известно, при осъществяването на дълбок социалнополитически и икономически преход от комунистическа диктатура към демократична политическа система често възникват т.нар. „политически мутации“ (“political mutations”), които отслабват институциите и ги правят нефункционални (Sharlet 1998). Отслабените институции стават лесна мишена на олигархичните и криминалните мрежи в съответната страна. По този начин се създава една привидност – на повърхността първостепенни по важност конституционни институции (в т.ч. и съдебната система) отговарят на общоприетите стандарти на правовата държава, но в действителност реалните процеси и механизми на институционално изграждане и възпроизводство силно се отдалечават от публичния интерес. Това състояние на фасадност на ключови институции може да се опише както с понятието „конституционализъм на слабата държава“ (“weak-state constitutionalism”), констатиращо съществено разминаване между формално дефинираните конституционни структури и тяхното незадоволително функциониране на практика (Ganev 2007: 123 - 150), така и с понятието „завладяна държава“ (“state capture”), означаващо „твърдия захват“ на местни политико-икономически олигархични структури върху възлови държавни институции (CID 2016).

Като съществени дефицити на институционалната среда през изминалите почти три десетилетия след края на тоталитарния режим могат да бъдат определени недостатъчната устойчивост и ефективност на институциите, липсата на капацитет за осъществяване на публични политики, наличието на силни и добре организирани политико-олигархични мрежи на посткомунистическия преход (Chalakov, Hristov 2008). Въпреки проведените институционални реформи, свързани с присъединяването към ЕС, остават проблемни дефицити в изключително важни сфери, каквито са правосъдието, вътрешният ред и противодействието на корупцията.

При отсъствие на общосподелено разбиране в българското общество за ценностното измерение на правото, доминиращото инструментално отношение към правната регулация води до целенасочено създаване на дефектни юридически процедури, съдържащи многобройни „вратички“ и изключения, които лесно се заобикалят. Инструменталният подход към правото, защитаващ позицията на по-силния, упражняващ власт и влияние субект, уврежда публичния интерес. В този контекст утвърждаването на *принципа за върховенството на правото* (правовата държава) е до голяма степен блокирано от доминиращите формалистични правни стереотипи и от липсата на капацитет за равно и справедливо прилагане на закона, както и от целенасоченото блокиране на контролните, разследващите и правораздавателни функции на съответните институции. До голяма степен отсъства разбирането за „*вътрешния морал на правото*“ (Fuller 1969: 33 - 38; Finnis

³ Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland Brussels, 20 December 2017: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm (4.05.2018).

2011: 270 - 271). „Вътрешният морал на правото“ намира израз в изискването законите да зачитат достойнството на човешката личност, да бъдат честни, справедливи и предсказуеми, правните правила да са достатъчно общи, публично промулгирани, проспективни, ясни и разумни, без противоречия, относително постоянни и стабилни, възможни да бъдат спазвани и приложени на практика.

Принципът за върховенството на правото е заложен както на конституционно ниво, така и в основополагащите документи на Съвета на Европа и ЕС. Върховенството на правото, заедно с правата на човека и демокрацията, са обявени за фундаментални ценности и принципи за всички държави членки на двете организации. За да гарантира прилагането на върховенството на правото в страните членки, Европейската комисия приема и специална процедура за ранно предупреждение (*Рамка за подкрепа на върховенството на правото*) в случаите на значима заплаха за фундаменталните ценности и принципи на ЕС (EU Framework 2014).

Институционалните реформи във връзка с приемането на страната ни в ЕС и след този акт могат да бъдат оценени през призмата на спазването на принципите и стандартите за върховенство на правото, установени както в ЕС, така и в Съвета на Европа. Според *Европейската рамка за подкрепа на върховенството на правото* това са следните стандарти: (1) *законност (legality)*, която предполага открит, отчетен, демократичен и плуралистичен процес на приемане на законите; (2) *правна сигурност (legal certainty)*, която изисква нормативните разпоредби да са ясни, предсказуеми и да не бъдат променяни, като им се придава обратна сила; (3) *забрана за произвол на изпълнителната власт*; (4) *независими и безпристрастни съдилища*; (5) *ефективен съдебен контрол*, включващ уважение към основните права; (6) *равенство пред правото* и недискриминация. Тези стандарти не са само формални, изискващи процедурни гаранции, но и *съдържателни*, гарантиращи уважение към демокрацията и правата на човека (EU Framework 2014).

По сходен начин се представят елементите на принципа на върховенство на правото и в докладите на *Европейската комисия за демокрация чрез право* (Венецианската комисия) към Съвета на Европа. Комисията подчертава, че принципът включва не само изискванията за ограничаване на произвола на властта в едно наистина демократично общество, но и задълженията на публичните институции да уважават достойнството и равенството на всеки човек, който да има правото да обжалва пред независим съд актовете на властта (Venice Commission № 512/2009).

Съществуващите европейски стандарти за независимост на съдебната власт следва да бъдат имплементирани в отделните държави съобразно националните конституционни традиции и специфики. Същевременно нарушаването на основните ценности и принципи на ЕС, формулирани в чл. 2 ДЕС, от страна на държавите членки, е основание за стартирането на специалния защитен механизъм по чл. 7 ДЕС, който може да приключи с временно суспендиране правото на глас на държава членка в институциите на ЕС.⁴ Нарушаването на ключови гаранции за правовата държава, каквито са независимостта на съдебната власт и защитата на основните права, също може да е основание за започване на процедура за нарушаване на правото на ЕС по реда на чл. 258 от Договора за функциониране на ЕС. Тази процедура може да завърши с осъдително решение на Съда на

⁴ Чл. 2 от Договора за ЕС обявява *фундаменталните ценности* на съюза: човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, върховенството на правото и уважението към правата на човека. В чл. 7 се създава за първи път механизъм за санкциониране на страните за нарушаване на фундаменталните ценности чрез временното им изключване от процесите на вземане на решения в институциите.

Европейския съюз, което да наложи финансови санкции на държавата нарушител, а така също и да изисква определени изменения в съществуващата законодателна уредба.

Наред с това нарушаването на стандартите на Съвета на Европа за независимост на съдебната власт и защита правата на човека, въплътени в Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), регулярно води до осъдителни решения за държавата в Европейския съд по правата на човека. При установяване на системни нарушения на правата на човека, както и несъответствие с общите стандарти в областта на правосъдието, са възможни и политически действия на ниво Комитет на министрите или Парламентарна асамблея на Съвета на Европа. Актуален пример за такова действие е резолюцията на Комитета на министрите по отношение на България във връзка със системното неизпълнение на решението на Съда по делото *Колеви срещу България*⁵, във връзка със статута на главния прокурор на републиката и невъзможността да се провежда ефективно разследване на неговите действия, както и невъзможността да бъде отстранен от длъжност в случай на сериозно нарушение.⁶

Към настоящия момент, въпреки извършените през изминалото десетилетие конституционни реформи, продължават да съществуват структурни и организационни дефицити в модела на съдебната власт. Един от основните проблеми, фокусиращ до 2015 г. критиките от страна на европейски и международни институции, е по отношение на едновременното администриране от ВСС на различни по своята природа, функции и логика институции – съдът и прокуратурата. Българските власти обаче последователно отказват да изпълнят конкретните препоръки за съдебна реформа относно структурата на ВСС и гарантирането на независимостта на съдиите, формулирани в становища на Венецианската комисия на Съвета на Европа (особено *Становище № 444/2007 г.*, *Становище № 403/2006*, *Становище № 515/2009 г.*).

Основните препоръки, многократно отправени до страната за съобразяване с общите европейски стандарти, могат да бъдат обобщени в няколко основни групи:

За да се гарантира независимостта на съдиите и да не се допуска външно влияние, следва да се приеме *нова институционална структура на ВСС*, така че да се обособят *отделни колегии за съдиите*, от една страна, и *за прокурори и следователи*, от друга. За да се гарантира независимостта на съдиите, не трябва да се допуска членове на ВСС, които представляват прокурорите и следователите, да участват в решаването на кадрови въпроси на съдиите;

Съществена част или мнозинство от членовете на съдебния съвет трябва да се избират от самата съдебна система. За да се гарантира демократичната легитимност на съдебния съвет, другата част от членовете трябва да се избират от парламента измежду лица, които имат подходяща юридическа квалификация;

Изборът на членовете на ВСС от парламентарната квота следва да се извършва с *квалифицирано мнозинство от 2/3*, за да се гарантира степен на независимост от политическо влияние. При избора на членове на ВСС от парламентарната квота следва да се търси висока степен на консенсус между политическите сили. Парламентът трябва да обсъди номинациите в съответната парламентарна комисия преди тяхното гласуване в пленарна зала. Този механизъм трябва да дава възможност за адекватно участие на опозицията в процедурата по избор, което не може да се постигне при гласуване с обикновено мнозинство.

⁵ Решение по делото *Колеви срещу България* от 5 ноември 2009 г. (Жалба № 1108/02).

⁶ Supervision of the execution of the European Court's judgments - 1310th meeting, 13-15 March 2018 (DH) (CM/Notes/1310/H46-5).

Аналогични препоръки многократно са отправени и от *Консултативния съвет на европейските съдии* към Съвета на Европа (КСЕС). В случаите, когато висшия кадрови и административен орган на съдебната власт има функции по отношение на различни категории магистрати (съдии и прокурори), се препоръчва да се обособят *отделни колегии*, които да решават съответните кадрови въпроси. Това институционално решение е гаранция срещу неправомерен натиск и влияние върху съдиите (*Становище №10/2007, Становище №12/2009, Становище № 4/2009*)⁷. Процесът по съобразяване на българската Конституция и законодателство с част от направените препоръки за структурни промени във ВСС се осъществява в периода 2014 - 2016 г. Въпреки това обаче важна част от европейските стандарти все още не са постигнати.

Европейски мониторинг за оценка на съответствието - механизмът за сътрудничество и проверка и Венецианската комисия

За да се оценява периодично напредъкът на България и Румъния в постигането на европейските стандарти в областта на върховенството на правото и изграждането на независими и ефективни институции в сферата на правосъдието, през 2007 г. е активиран *Механизмът за сътрудничество и проверка* (МСП). През последните 10 години периодичните доклади и отчети, изготвени от ЕК, продължават да отчитат *недостатъчен напредък* в наблюдаваните области, както и променлива политическа подкрепа за продължаване на реформите. Доминират оценките за „недостатъчен“, „нерешителен“, „крехък“, „колеблив“ процес на възприемане и съобразяване с европейските стандарти и правила (CVM 2014), което е израз и на недоверието към капацитета на националните институции да играят водеща роля в процесите на съдебна реформа.

За да е ефективен инструмент за оценка на напредъка, самият МСП разчита на партньорството и усилията, които националните институции полагат, както и на доверието между националните власти и ЕК. Без тези предпоставки МСП се превръща в ограничен и формален механизъм за отчитане на изпълнени законодателни и организационни мерки, които обаче не променят цялостната институционална среда и контекст (Dimitrov, Haralampiev, Toneva, 2014). Продължителното, непланирано в началото, съществуване на МСП дава основания за сериозни критики от методологическо естество по отношение на адекватността на използвания изследователски и институционален инструментариум (Dimitrov, Haralampiev, Stoychev 2016: 19 - 20).

Въпреки това самото съществуване на МСП е полезно от гледна точка на възможността за независима оценка на осъществените институционални реформи – тяхното съответствие с общите европейски стандарти. Докладите по МСП са индикация за продължаващ външен натиск за реформи в подкрепа на върховенството на правото и следва да се разглеждат преди всичко като политически инструмент за подкрепа на реформаторски усилия, а не толкова като административно-техническа помощ. Оттук и възможността критичните оценки да се използват за генериране и мобилизиране на гражданска енергия в подкрепа на реформаторските усилия.

Като цяло проведените в България конституционни и законодателни реформи на съдебната власт все още не дават очаквания положителен резултат. В сравнение с Румъния България изостава в противодействието на корупцията и ефективните присъди на действащи политици за корупция, злоупотреба със служебно положение и търговия с влияние. Налице е и вътрешна съпротива в самите отговорни институции (на изпълнителната власт, на прокуратурата, на Висшия съдебен съвет) за по-радикални реформи, които да доведат до по-ефективно разследване и справедливо правосъдие.

⁷ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp

Съществената разлика между двата модела (румънския и българския) трябва да се търси не толкова във формално институционалната или законовата рамка, колкото в мобилизацията на обществена подкрепа за реформите в сферата на правосъдието.

Непосредствено преди началото на процеса на последната конституционна реформа на съдебната власт доверието във ВСС и публичният авторитет на по-голяма част от неговите членове е устойчиво много нисък. В доклада по МСП от 2014 г. се отбелязва, че „ВСС не се възприема масово като автономен и независим орган, който е в състояние ефективно да защитава независимостта на съдебната система спрямо изпълнителната и законодателната власт“ (MSP, 2014).

В доклада по МСП от януари 2015 г. ЕК отчита като позитивно развитие заявената политическа воля за съдебна реформа, чрез приемането от правителството и парламента на актуализираната *Стратегия за продължаване на съдебната реформа* (MSP, 2015). В доклада изрично се препоръчва продължаване на реформата на организацията на ВСС с участието на професионалните организации и други заинтересовани страни.

С извършените промени в *Конституцията* през 2015 г.⁸, доразвити в *Закона за съдебната власт*⁹ през 2016 г., се прави опит да се изпълнят препоръките на ЕК в рамките на МСП и да се достигнат стандартите на Съвета на Европа в областта на върховенството на правото и независимостта на съдебната власт. Приети са следните основни положения:

ВСС се разделя на *две колегии* – колегия на съдиите и колегия на прокурорите и следователите, избрани *пряко* от съответните квоти на съдебната власт (чрез общи събрания или електронно), както и избор на парламентарната квота с мнозинство 2/3 от всички народни представители;

- Въвежда се *явно гласуване* на заседания на ВСС (пленум и колегии);
- Всяка от колегиите на ВСС взема самостоятелно и окончателно решение по въпроси от нейната компетентност;
- Разширяване правомощията на Инспектората към ВСС, гарантиращ отчетност и интегритет на органите на съдебната власт и ефективна превенция срещу конфликта на интереси и неправомерното влияние;
- Засилване *самоуправлението* на съдилищата чрез нови функции на общите събрания на съдиите;
- Процедура по *атестиране*, която реално оценява професионалните и етичните качества на магистратите;
- Усъвършенстване на процедурата по *провеждане на конкурси* за първоначално назначаване и за кариерно израстване в съдебната власт.

В изготвеното становище от Венецианската комисия по проекта за промени в Конституцията се анализира възприетото разпределение на членовете в съдийската колегия, като се изтъква, че това разпределение *не съответства* на стандарта за независимост на кадровия орган на съдебната власт – *да се състои в значителното си мнозинство от съдии, избрани пряко от други съдии* (Venice Commission, No 816/2015).

⁸ Обн. ДВ. бр.100 от 2015 г.

⁹ Изм. и доп. ДВ. бр. 28 и 62 от 2016 г.

Нещо повече, в окончателно приетите конституционни промени, балансът е нарушен още повече в полза на членовете, избрани от парламента, *с което не е гарантирана независимостта на съдийската колегия на ВСС* при упражняване на кариерни и дисциплинарни функции. Едновременно с това в прокурорската колегия на ВСС е осигурен *фактическия монопол на главния прокурор върху решенията на колегията*.

Тези изводи са потвърдени и в становище на Венецианската комисия от октомври 2017 г. във връзка с осъществените промени в ЗСВ (Venice Commission 2017: 112) както по отношение на необходимостта в състава на съдийската колегия най-малко половината членове да са *съдии, избрани пряко от други съдии*, така и по отношение на необходимостта да се ограничи намесата на главния прокурор и прокуратурата при вземането на кадрови и дисциплинарни решения по отношение на съдии (в т.ч. председателите на ВКС и ВАС). Едно от възможните решения в тази връзка е да се прехвърлят правомощията по избора и освобождаването на председателите на ВКС и ВАС към съдийската колегия или да се предвиди специално „двойно мнозинство“, в случай че се упражняват от пленума на ВСС – мнозинство от членове, избрани от съдиите и всички членове на ВСС. За да се гарантира независимостта на съдилищата, се предлага единствено общите събрания на съдиите да правят предложения за избор на кандидати за председател на съд, както и да се редуцират техните дисциплинарни правомощия. От съществено значение за продължаването на реформата в съдебната власт е да се гарантира отговорността на главния прокурор, като се предвиди процедура за ефективно и независимо разследване в случаи на твърдения за нарушения, както и цялостно ограничаване на функциите на прокуратурата извън сферата на наказателното производство.

В доклада по МСП през януари 2016 г. се отбелязват позитивните аспекти на постигнатото с конституционните промени на съдебната власт, като заедно с това се подчертава нуждата от *задълбочаване на усилията и прилагане на практика на приетите промени. Отчита се обаче, че има отстъпление от първоначално заложените идеи като по този начин се засяга независимостта на съда* (MSP 2016, с. 4)¹⁰. Същевременно се набляга на необходимостта да се проведе широкообхватно и независимо разследване по обвиненията за злоупотреба със служебно положение на бившия председател на Софийски градски съд, както и по подозренията за търговия с влияние от страна на високопоставени политици или магистрати (MSP 2016: 5)¹¹. Изтъква се потребността от *по-задълбочена реформа на прокуратурата* и се констатира продължаващата липса на солидни резултати по дела за корупция и организирана престъпност по високите етажи на властта.

Независимостта на съдебната власт не би могла да бъде последователно гарантирана без съществени промени във функциите и ролята на главния прокурор и неговото място в рамките на ВСС. Главният прокурор продължава да бъде свръховластена институция без адекватни и съотнесими на позицията му механизми за публично отчитане и отговорност пред обществото. Във връзка с направените препоръки по МСП и в изпълнение на мярка от Стратегията за продължаване на съдебната реформа с поет ангажимент от *Службата за подкрепа на структурните реформи* на ЕС е организирана мисия на европейски прокурори и експерти на ЕК със задача да се подготви функционален и структурен анализ

¹⁰ В доклада по МСП се констатира следното: „Направеното в последната минута преразпределение, при което един член от парламентарната квота беше прехвърлен от прокурорската към съдийската колегия, доведе до оставката на министъра на правосъдието и до протести от страна на основното професионално сдружение на съдиите. То беше сметнато за стъпка, която засилва политическото влияние в съдебната колегия на ВСС, като същевременно намалява отчетността на прокуратурата“.

¹¹ Става дума за известните записи „Яневгейт“ на бившите съдии Янева и Ченалова и адвокат Мондешки.

на прокуратурата. Докладът, изготвен от тази група, включва конкретни препоръки, които са изключително важни за съобразяването с европейските стандарти за независимост на правосъдието, за ефективност и отчетност на прокурорските служби. Сред най-съществените препоръки са създаването на механизъм за периодична отчетност на главния прокурор пред парламента, както и процедурна възможност за неговото разследване и отстраняване от длъжност в случай на извършване на тежко нарушение на служебните задължения. Съществена препоръка е изведената необходимост прокуратурата да се фокусира върху обвинителната функция по наказателни дела и значително да се ограничи участието ѝ в граждански и административни дела (*Analiz na prokuraturata 2016*). Ефектът от неизпълнението на европейските препоръки и стандарти се изразява в липсата на убедителни резултати в противодействието на корупцията по високите етажи на властта, както и в доминиращите обществени нагласи за липсата на независимо разследване. Резултатът е, че знакови наказателни дела са блокирани или не завършват с осъдителни присъди заради ниската ефективност на държавното обвинение или целенасоченото инвестиране на ресурс в едни дела за сметка на други. В същото време част от повдигнатите обвинения срещу политици с ясна евро-атлантическа ориентация оставят впечатлението за политически мотивирани обвинения¹².

В последния доклад по МСП от края на 2017 г. се посочват много ясно проблеми и в законодателния процес, които ерозират върховенството на правото: „...Последните събития в Народното събрание отново привлякоха вниманието към въздействието от *непредвидимия процес на вземане на законодателни решения*. През юли пакет от проекти за предложения за изменения в Закона за съдебната власт беше включен в дневния ред на Народното събрание от народни представители без обществен дебат или консултация със заинтересованите страни” (MSP 2017).

Изводът, който може да бъде направен, е за остатъчни дефицити в основните органи на съдебната власт както в структурно, така и във функционално отношение. Предприетите конституционни и законодателни промени не водят до постигане на пълно съответствие с установените европейски стандарти за независимост на съдебната власт.

Последваща оценка на въздействието

Задължителната последваща оценка на въздействието на законодателството е въведена с промените в Закона за нормативните актове от 2016 г.¹³, както и с приетата Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието¹⁴. Според чл. 22 от ЗНА органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, извършва последваща оценка на въздействието на новите закони, кодекси и подзаконовни нормативни актове на Министерския съвет. Последващата оценка на въздействието (ПОВ) се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконов нормативен акт на Министерския съвет или в по-кратък срок по преценка на ресорните органи. На подзаконово ниво в приетата наредба е определена целта на извършването на ПОВ – да проверява резултатите от прилагането на нормативен акт, като изследва

¹² Примерите са много: предизборната прокурорска постановка „Костинброд“ през 2013 г., при която не бяха доказани обвиненията за манипулация на изборния процес. Сериозни остават съмненията относно независимостта на разследването и качеството на повдигнатите обвинения по значими казуси - обвиненията срещу бивши министри (Д. Митов, Тр. Трайков, С. Дянков, Н. Ненчев); неуспешно приключилото дело за пране на пари срещу висш ръководител на ДПС (Хр. Бисеров); неефективното разследване на източването на КТБ; делото „Янева“; делото за АЕЦ „Белене“; липсата на реална проверка на поведението на главния прокурор в казуса със срещата в ЦУМ и др.

¹³ Обн. ДВ. бр. 34 от 3 май 2016 г.

¹⁴ Обн. ДВ. бр. 91 от 18 ноември 2016 г.

съотношението между поставените цели и постигнатите резултати при прилагането на нормативния акт (чл. 33 от Наредбата). С ПОВ се изследват причините за приемането или за изменението на нормативния акт, като се вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт (чл. 36). Следва да се направи оценка до каква степен са се променили обществените отношения и процеси, регулирани с новия акт, настъпила ли е промяна в поведението на адресатите на акта. При извършването на ПОВ трябва да се съобразят следните критерии - постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост, полезност, чието съдържание е нормативно определено в наредбата (чл. 38). Въпреки че е изминал относително кратък срок след влизането в сила на промените в Конституцията и ЗСВ, няколко проведени изборни процедури (2017 – 2018 г.) в рамките на съдебната власт дават възможност да се оцени въздействието от осъществената нормативна промяна.

- ***Изборът на председател на ВАС***

При процедурата за избор за председател на ВАС бяха приложени новите правила от ЗСВ, които включваха възможност за получаване на становище за номинираните кандидати от общото събрание на съдиите. В конкретния случай обаче предишният състав на ВСС реши процедурата по номиниране и избор да се състои непосредствено преди края на неговия мандат (октомври 2017 г.), а обявяването на номинациите да съвпадне със съдебната ваканция. С активната кампания на действащия към момента на избора председател (Георги Колев), беше осигурена подкрепа за кандидатурата на съдия Георги Чолаков. Другият кандидат бе Соня Янкулова - съдия с безспорна професионална биография и обществено признание. При проведеното изслушване на кандидатите във ВСС не бяха изчистени напълно съмненията за непълно деклариране на обстоятелства в имотната декларация на Чолаков, но въпреки това той бе избраният кандидат. Президентът отказа да издаде указ за назначаването на Чолаков и върна процедурата пред новоизбрания състав на ВСС. В новия си състав ВСС не проведе ново изслушване на кандидатите, за да могат новите членове да формират самостоятелно и независимо вътрешно убеждение, а пристъпи към ново гласуване на кандидатурата на Чолаков. По силата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията, президентът е обвързан от повторно направеното предложение и трябваше да издаде указ за назначаването на Чолаков за председател на ВАС през м. ноември 2017 г.

Оценка: Така проведената процедура е индикация за възможностите конституционните и законови процедури да бъдат сведени до една формалност, като повишената публичност се използва за допълнително легитимиране на предварително известен резултат. Въпреки че съмненията, свързани с декларирането на имущественото състояние на новоизбрания председател и с неговите по-близки отношения до управляващите, не са отхвърлени по безспорен начин, той е избран и назначен на поста.

Съществуващата конституционна процедура по избора на председателите на двете върховни съдилища – от пленума на ВСС - също не съответства в пълнота на европейския стандарт за независимост на съда (органът, който назначава съдиите, да се състои в мнозинството си от съдии, пряко избрани от съдии). В пленума на ВСС членовете, пряко избрани от своите колеги съдии, са само 6 (от 22 изборни члена на органа). Нарушава се и друго основно изискване – в процедурата по назначаването на съдии да не участват прокурори (такива са 9).

- **Изборът на членове на ВСС**

Изборът на нов състав на ВСС в периода септември – октомври 2017 г. е извършен по новоприетите правила. При прякото гласуване на съдиите за избор на членове от професионалната квота (6 члена) за *съдийската колегия* се постига позитивен ефект – избрани са членове на съдийската колегия на ВСС, които като цяло се ползват с добър авторитет в съдебната система. Въпреки опитите за манипулиране на процедурата за прекия избор чрез предварително изпратени „инструкции“ за подходящите кандидати, прекият избор позволява еманципация на съдиите от предпочитанията на председателите на съдилища. В това отношение проведената реформа дава позитивен резултат.

Изборът на членове от професионалната квота за *прокурорската колегия* на ВСС не дава основания за подобен позитивен извод. Единоначалието и свръхцентрализацията на прокуратурата в лицето на главния прокурор водят до това, че професионалната квота, въпреки прекия избор, до голяма степен отразява волята на ръководството. Изпълнявайки функциите на председателстващ прокурорската колегия, главният прокурор има по същество изцяло контрол върху кариерната и дисциплинарната функция на колегията. По този начин не може да се постигне изискването за публична отчетност в дейността на прокуратурата и да се ограничи концентрацията на власт в институцията на главния прокурор.

Не без значение е, че и изборът на членове на ВСС от *парламентарната квота*, въпреки въведеното изискване за избор с квалифицирано мнозинство от 2/3, не дава резултата, който се цели. Изборът на членове от парламентарната квота, въпреки че повечето кандидати са действащи магистрати към момента на избора, остава възможност за политическо влияние върху състава на ВСС. В доклада по МСП от ноември 2017 г. се констатира, че в рамките на публичното изслушване в Комисията по правни въпроси на Народното събрание не е било предоставено време за разглеждането на съществени въпроси, повдигнати от гражданското общество, въпреки че тези въпроси са били получени и до тях е бил предоставен обществен достъп, както и че състояният се дебат е бил повърхностен и не е отразил открито разглеждане на съответните качества на кандидатите (MSP 2017, с. 4).

Оценка: Позитивен ефект от приетите конституционни промени се наблюдава при формирането на състава на съдийската колегия на ВСС – чрез пряк избор от съдиите. Този позитив обаче до голяма степен е блокиран от избора на парламентарната квота – функция на предварително договорена партийна подкрепа за компромисни кандидати. Именно чрез парламентарната квота във ВСС прониква и съществено политическо влияние в работата на органа. То би могло да се редуцира, ако се възприемат експертните препоръки на Венецианската комисия кандидатите да бъдат предварително номинирани от професионални магистратски или юридически организации, или академични институции, а народните представители само формално да внасят тези номинации за обсъждане и гласуване. Страната ни продължава да не покрива европейския стандарт за гарантиране на независимостта на съда – органът, който назначава съдиите да се състои в мнозинството си от съдии, пряко избрани от съдии.

* * *

Въпреки направените промени в Конституцията и законодателството в отговор на препоръките от европейските институции, в структурно и функционално отношение съдебната система и прокуратурата продължават да *не постигат целите и резултатите, за които са създадени* – равна справедливост за всички, защита на публичния интерес, обезщетяване на пострадалите, осъждане на нарушителите закона. Напредък може да бъде

отчетен в няколко конкретни процедури (прекия избор на съдийската квота във ВСС, повишената роля на общите събрания на съдиите), които обаче не могат самостоятелно да подобрят цялостния процес на администриране на съдебната власт. В същото време трябва да се има предвид, че осъществяването на пълния обем мерки е целенасочено блокирано от определени политико-икономически групи, разполагащи със съответните мнозинства както в политическите органи на властта, така и във ВСС.

Това състояние е индикация за продължаващите системни проблеми в българското правосъдие и по-специално в неговия висш кадрови и административен орган, чиято независимост от външно политико-икономическо влияние продължава да не е гарантирана. Но причините за тези проблеми трябва да се търсят в по-дълбоките процеси на отрицателна селекция и възпроизводство на политико-икономическите елити в страната. Целенасочено поддържаните системни дефицити на съдебната власт са само функция на специфичните методи и механизми за упражняване на властта. При една истински независима съдебна власт значителна част от т. нар. „политически елит“ би се превърнал в „клиент“ на правосъдието.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Dimitrov, G., K. Haralampiev, L. Toneva et al. The Co-operation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility. Sofia: St. Kliment Ohridski University Press, 2014.
- Dimitrov, G., K. Haralampiev, S. Stoychev. The Adventures of the CVM in Bulgaria and Romania. MAXCAP Working Paper Series, August 2016, No. 29, pp. 19 – 20.
- Finnis, J. Natural Law and Natural Rights. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Fuller, L. L. The Morality of Law. New Haven, CT: Yale University Press, 1969.
- Merkel, W. Embedded and Defective Democracies. Democratization: December 2004, Vol 11, No 5, pp. 33 – 58.
- Sharlet, R. Legal Transplants and Political Mutations. 7 East European Constitutional Review 4, pp. 59 – 68, Fall 1998.
- Ganev, V. Preying on the State: The Transformation of Bulgaria after 1989. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007.
- World Justice Project Rule of Law Index 2017 - 2018: <http://data.worldjusticeproject.org/>
- Hristov, I. (sast.) (Ne) Stanaloto pravovo obshtestvo v Bulgaria. Sofia: TsAI Sofia, 2012. [Христов, И. (съст.) (Не) Станалото правово общество в България. София: ЦАИ София, 2012.]
- Chalakov, Iv., Hristov I. i dr. Mrezhite na prehoda. Kakvo vsashtnost se sluchi v Bulgaria sled 1989 g. Sofia: Iztok-Zapad, 2008. [Чалъков, Ив., Христов И. и др. Мрежите на прехода. Какво всъщност се случи в България след 1989 г. София: Изток-Запад, 2008.]
- Doklad na Tsentara za izsledvane na demokratsiyata: Zavladayavane na darzhavata. Protivodeystvie na administrativnata i politicheskata korupsia. Sofia, 2016. [Доклад на Центъра за изследване на демокрацията: Завладяване на държавата. Противодействие на административната и политическата корупция. София, 2016.]

Доклади на Европейския съюз:

A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, Brussels, 22.1.2014, COM(2014) 36 final.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, Brussels, 22.01.2014, COM(2014) 37 final.

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2014) 36 final.

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2015) 36 final.

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 27.01.2016, COM(2016) 40 final.

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 25.01.2017, COM(2017) 43 final.

Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 15.11.2017, COM(2017) 750 final.

Независим анализ на структурния и функционален модел на Прокуратурата на Република България,

Декември

2016

г.:

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

Доклади на Венецианската комисия на Съвета на Европа:

Opinion No 444/2007 on the Constitution of Bulgaria, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2008)009.

Opinion No 515/2009 on the Draft Law Amending and Supplementing the Law on Judicial Power of Bulgaria, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2009)011.

Opinion No 816/2015 on the Draft Act to amend and supplement the Constitution (in the field of the judiciary) of the Republic of Bulgaria, adopted by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23 - 24 October 2015), CDL-AD(2015)022.

Opinion No 855/20017 on the Judicial System Act, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2017)018.

Venice Commission, *Report on the Rule of Law*, Study No. 512/2009, (CDL-AD(2011)003rev.