

СЪДЕБНАТА РЕФОРМА – РАВНОСМЕТКА И ПЕРСПЕКТИВИ

Мария Йорданова¹

Проблемът съдебна реформа, наред с корупцията и организираната престъпност, продължава да бъде едно от сериозните предизвикателства пред присъединяването на страната към Европейския съюз (ЕС). България не беше включена в първата вълна на петото разширяване на ЕС през 2004 г. не на последно място и поради незадоволителното решаване на тези проблеми.

Напредъкът в сферата на съдебната реформа обаче не е само поставено отвън условие и не бива да се разглежда само в контекста на бъдещото членство. Последователното провеждане на комплексни реформи е и сериозно вътрешнополитическо предизвикателство пред утвърждаването на правовата държава и пазарната икономика. Слабата ефективност и бавните темпове на правораздаването и разследването, липсата на прозрачност и отговорност оказват отрицателно въздействие върху икономическите и бизнес отношенията, защитеността на правата на гражданите, общественото доверие в достъпността, обективността и справедливостта на институциите. Наказателното преследване и правосъдие по отношение на тежката престъпност – преди всичко по отношение на организираната престъпност, икономическата престъпност и корупцията, особено политическата, не е ефективно. Необходимостта от решаването на тези проблеми налага установяването на действаща, стабилна и некорумпирана система от правораздавателни и правоохранителни органи като вътрешнополитически приоритет. То е и необходимо условие за успеха на реформите във всички останали сфери – социалната, икономическата, общественото управление и т.н.

Наред с това България е поела и сериозни външнополитически ангажменти за реформа на системата на съдебната власт, които произтичат преди всичко от преговорите по глава 24 „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ и договора за присъединяване². Обобщен израз на оценките за изпълнението на тези ангажменти и изискванията за пълноправното членство на България се съдържа в инструментите на Европейската комисия за наблюдение и оценка. Според експертните оценки, извършените реформи само частично покриват поставените изисквания, а реформата на досъдебната фаза в България трябва да бъде продължена, за да отговори на критериите на ЕС за ефективност.³ Категорични са констатациите за липсата на мерки за оптимизиране на структурата на съдебната власт, практическо подобряване на досъдебната фаза,

¹ Мария Йорданова е директор на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията. Завършила е право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и е доктор по право. Работила е като преподавател по сравнително конституционно право в Университета за национално и световно стопанство и главен юрисконсулт на Обединена българска банка. Автор е на редица публикации върху правните аспекти на електронната търговия и електронния подпис, защитата на правата на човека, институционалната инфраструктура, съвременните политически системи, търговско право и др.

² Преговорите по глава 24 приключиха на 29 октомври 2003 г., а договърът за присъединяване бе подписан на 25 април 2005 г.

³ Вж. Доклад от първата мониторингова мисия в България след затварянето на глава 24 в областта на правосъдието и вътрешните работи, представен през юли 2004 г.; Редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване за 2004 г.

модернизиране, прозрачност и отчетност на прокуратурата. Препоръката е за продължаване на реформите, които да се обвържат с повишаване на ефективността и отчетността на съдебната система.⁴ С постигането на конкретни резултати в тази и други сфери (граничен контрол, корупция, организирана престъпност) се обвързва решението за планираното присъединяване на България на 1 януари 2007 г. или за отлагането му. Същевременно, възприемането на формулираните оценки и препоръки не следва да се извършва автоматично, за да се изпълни, понякога формално, поредният ангажимент. Необходимо е изпълнението да се съобразява с националния контекст и да се отстоява внасянето на корективи, ако това се налага, за да се постигне убедителен резултат.

Съдебната реформа в България започна в началото на 90-те години като част от процеса на извършващия се преход към демокрация. За разлика от реформите в политическата и икономическата система, реформите в системата на съдебната власт протичат по-бавно, което донякъде се обяснява с консерватизма, присъщ и необходим на всяка съдебна власт. Наред с това, върху темповете и съдържанието на съдебните реформи в България влияят както особеностите на българския преход, така и комплекс от външни фактори.

На първо място, официалното провъзгласяване на независимостта на съдебната власт в новата българска Конституция (1991 г.) и последващото приемане на устройствените закони – Закона за съдебната власт (1994 г.), Закона за Върховния административен съд (1997 г.), мотивира **политическите сили да търсят индиректни канали за влияние**, които в първите години на прехода бяха осигурени чрез **повсеместни кадрови промени** на всички равнища – от редовите до ръководните позиции. Този подход продължава да се възпроизвежда, но вече главно на равнище управление на съдебната власт – чрез борбата за гласове във Висшия съдебен съвет (ВСС), по-ясно изразена при избора на парламентарната квота. ВСС като орган, на който е възложено администрирането и управлението на съдебната власт, играе определяща роля по отношение на кадровия състав на съдебната власт – той решава въпросите за придобиване и отнемане на статут на несменяемост, за снемане на имунитета, за налагане на дисциплинарни наказания. Той назначава и освобождава магистратите, включително тези на ръководни позиции, определя и предлага кандидатурите за най-висшите постове в йерархията на съдебната власт – председателите на Върховния касационен съд (ВКС), Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор. В този процес изкушенията за оказване на въздействие, натиск и пазарлъци, включително политически, са твърде големи. Те се реализират чрез механизми, почиващи на неформални зависимости, макар и съдебната, и политическата номенклатура да отричат възможността за каквото и да е политическо влияние, позовавайки се на формалната независимост на съдебната власт.

На второ място, за налагането на определени икономически интереси осигуряването на политическа подкрепа в парламента и правителството не е достатъчно. В условията на изграждаща се правова държава, сред основните принципи на която са съдебният контрол върху актовете на изпълнителната власт, решаването на правните спорове в съда и равният достъп до

⁴ Вж. Мониторингов доклад за готовността на България за членство в ЕС, 25 октомври 2005 г.

правосъдие, много техни представители се нуждаят и от „подходяща опора“ в органите на съдебната власт. Опитите и усилията за осигуряването ѝ са един от каналите за разпространение на корупция и в трите звена на съдебната власт – следствие, прокуратура и съд. Ролята на **съдебната власт** като последна контролна инстанция, включително върху решенията за преразпределението на националните ресурси, я превръща в **пресечна точка на противоречиви политически и икономически интереси и създава предпоставки за корупционен натиск**. Изследванията на общественото мнение и бизнеса в България през периода 1998-2004 г. в рамките на системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000* регистрират традиционно високи нива на корупционен натиск в съдебната система въпреки известно намаление на стойностите през 2004 г.⁵ Бавното и неефективно функциониране на съдебната власт мотивира корупционни действия, дори когато страната по делото е убедена в правотата си. Толкова повече към такива методи се прибегва, за да се осигури безнаказаност за извършени престъпления. Не случайно в общественото мнение трайно се установиха представите за обвързаността на отделни магистрати с представители на престъпния свят.

На трето място, влиянието на политически и икономически интереси върху представители на съдебната власт и разпространението на корупционни практики стана възможно поради **липсата на механизми за отчетност и контрол** – както външен, така и вътрешен, **върху работата на съдебната власт**. Още от самото начало на прехода усилията за преодоляване на наследената от комунистическото управление партийно-политическа обвързаност на съда, следствието и прокуратурата тласкат реформите в посока главно към гарантиране на независимостта им. Резултатът е установяване на модел на формално напълно независима съдебна власт, която обаче остава напълно безотчетна и безконтролна, поради което и уязвима за неформални влияния и зависимости. Липсата на ясни механизми за отчетност и контрол е и една от причините независимостта често да се интерпретира като недосегаемост. В най-новите изследвания и оценки на влиятелни международни институции, посветени на съдебните системи на държавите в преход, също се изтъква, че през 90-те години в тези държави приоритетно ползващи се с донорска подкрепа са били усилията за укрепване на независимостта и деполитизирането на съдебната власт пред въвеждане на стандарти за нейната отчетност, ефективност и свободен достъп.⁶ Общественото мнение и бизнес средите в тези страни определят своите съдебни системи като ниско ефективни.⁷

На четвърто място, не бе осигурено **синхронно развитие на правната и съдебната реформа**. Често пъти ускореното приемане на новото законодателство се извършва без необходимите мерки за повишаване на правоприлагащия капацитет на съдилищата, а в сферата на наказателното право - и на органите на прокуратурата и разследването. Тази тенденция обективно се благоприятства от необходимостта в сравнително кратки

⁴ Вж. Мониторингов доклад за готовността на България за членство в ЕС, 25 октомври 2005 г.

⁵ Вж. Антикорупционните реформи в България, Център за изследване на демокрацията, С., 2005 г., стр. 19-23.

⁶ Вж. Judicial System in Transition Economies – Assessing the Past, Looking to the Future, James Anderson, David Bernstein, Cheril Gray, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2005, pp. XII-XIII, p. 14.

⁷ Пак там – по данни на World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2004.

срокове да се приеме огромно по обем законодателство в съответствие с изискванията за хармонизиране с европейското право. Същевременно самият законодателен процес страда от липсата на достатъчна прозрачност, демократично участие и граждански контрол. А това от една страна влияе негативно на качеството на приеманите закони, от друга – създава условия за законодателно облагодетелстване на определени частни или корпоративни интереси в ущърб на обществения интерес, и във всички случаи затруднява правоприлагането.

На пето място, изключително негативно въздействие оказва трайната липса на политическа воля и консенсус за необходимостта от радикална съдебна реформа и нейните приоритети. Наред с това и **съдебната власт в преобладаващата си част реагира скептично на всеки опит за по-радикална промяна на статуквото**. От една страна, под претекст за запазване на конституционния модел на съдебната власт и принципа за нейната независимост, се защитават безконтролността и безотчетността. От друга страна, поради защитата на тясно гилдийни интереси се циментира един недобре работещ модел. Наред с това, тъкмо установеният конституционен модел, включващ в съдебната власт институции с различно предназначение, функции и роля в процеса (съд, прокуратура и следствие), затруднява формирането на единна позиция по отношение на реформите, а често води и до противоположни виждания и идеи.

На шесто място, въпросът за **необходимостта от комплексна съдебна реформа** със силен акцент и върху антикорупционните ѝ измерения се поставя в края на 90-те години на дневен ред от **неправителствения сектор в България** – *Коалиция 2000* чрез ежегодните си Доклади за оценка на корупцията, *Инициативата за развитие на съдебната реформа* чрез Програмата за развитие на съдебната реформа (2000 г.), Центърът за изследване на демокрацията – чрез Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт (2003 г.) и т.н. В резултат на тези усилия бе поставено началото на публично-частно партньорство с органите на съдебната и изпълнителната власт главно в сферата на подготовката на стратегически и програмни документи, но все още недостатъчно развито в процеса на изпълнението им.

На седмо място, голямо значение за хода на съдебната реформа имат **международното влияние** и натиск. Те най-често оказват благоприятно вътрешнополитическо въздействие и са необходима предпоставка за предприемането на едни или други реформи и техния успех.⁸

Макар действието на външните фактори да има различни конкретни измерения, мотивация и цели, общото е загрижеността на чуждестранните партньори и международните организации за съдбата на демократичните реформи. **Реалната опасност от износ на нестабилност и престъпност от възникващите към развитите демокрации** изведе на преден план загрижеността за състоянието на съдебната система. Така въпросът за

⁸ Важна роля в последните години играят редовните доклади на Европейската комисия, както и оценките на редица международни организации и институции – Венецианската комисия, Световната банка, Международния валутен фонд, Правната инициатива за Централна Европа и Евразия на Американската асоциация на юристите чрез Индекса на съдебната реформа в България (част I, 2002 г.; част II, 2004 г.), Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС на Институт „Отворено общество“, Програмата за развитие на ООН (ПРООН) – България, и т.н. Те предоставят анализи, критика и предложения за по-нататъшното развитие на съдебната реформа.

ускоряване на съдебната реформа и постигането на конкретни резултати бе поставен не само като изискване в хода на интеграционния процес, но и в по-общия контекст на сигурността - регионална, европейска, глобална.

Наред с положителното влияние върху хода на съдебната реформа този международен контекст разкри и определени неблагоприятни тенденции: например, недостатъчна съгласуваност и координация в усилията за подпомагане на реформите, прояви на кампанийност при определянето на приоритетите и съответно краткосрочност на поставените изисквания, нереалистични очаквания за бързи резултати от промените и т.н. Те се отразяват отрицателно върху системността, последователността и дългосрочната перспектива на предприеманите мерки, необходими за целите на съдебната реформа.⁹ Затова усилията, предприемани за оптимизиране на външното влияние и подкрепа, биха допринесли за напредъка на реформите.

При определяне на по-нататъшния подход към съдебната реформа и на нетърпящите повече отлагане приоритети следва да се имат предвид **няколко важни обстоятелства от вътрешно- и външнополитическо естество**, настъпили в последните две-три години.

Първо, приетата от парламента **Декларация за основните насоки за реформа на българската съдебна система** (април 2003 г.). Тя формално постави началото и **основата на първата конституционна реформа**, като предвиди основните ѝ насоки с цел:

- постигане на обществено необходимите високи правораздавателни стандарти (справедливост, бързина, ефективност, достъпност и прозрачност);
- независимост, безпристрастност, компетентност и отговорност на магистратурата;
- реално разделение и взаимен контрол между властите;
- повишаване на общественото доверие в съдебната власт.

Декларацията е израз на съгласие между парламентарно представените политически партии за конституционна реформа по отношение на такива важни за съдебната власт въпроси като усъвършенстване на механизмите на координация и взаимодействие между прокуратурата, следствието и изпълнителната власт, структурни и функционални промени в съдебната власт и повишаване на правоприлагания ѝ капацитет.

Без да е изчерпателна, декларацията постави основата за търсене на по-широк консенсус за постигане на заявените цели на съдебната реформа. Този потенциал остана почти неизползван, но е безспорно необходим за предстоящите конституционни и законодателни промени в тази сфера.

Второ, **тълкувателните решения на Конституционния съд**, отнасящи се до конституционни промени по отношение на съдебната власт. **Установената с консенсус между парламентарно представените политически партии принципна основа за приоритетите на съдебната реформа бе силно стеснена** с Решение №3 от 2003 г. на Конституционния съд по к.д. №22 от 2002 г., което трябваше да установи границите на мандата на обикновено

⁹ По-подробно вж. Доклад за оценка на корупцията 2003, *Коалиция 2000*, С., 2004 г., стр. 97-98.

Народно събрание (ОНС) да изменя конституционни текстове и да го разграничи по съдържание от мандата на Велико Народно събрание (ВНС).

Съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията ОНС не може да изменя формата на държавно устройство и на държавно управление, защото тази компетентност е предоставена изключително на ВНС. Конституционният съд възприе неочаквано широко тълкуване на изрза *„формата на държавно устройство и на държавно управление“*, както и на въпроса кога са налице промени в тях. Според него формата на държавно устройство се определя от *„териториалната цялост и характеристиката на държавата като унитарна с местно самоуправление при недопускане на автономни териториални образувания“*. Формата на държавно управление се определя от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия, както и от изградената от ВНС система от всички основни конституционни институции, които доразвиват парламентаризма, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начинът на формиране и мандатът им, възложените им дейности и правомощия със запазване баланса между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенство на закона, политически плурализъм, разделение на властите, правова държава и независимост на съдебната власт.

Това тълкуване доведе до стесняване на възможната конституционна, съответно законодателна, реформа по отношение на съдебната власт и съсредоточаването ѝ до мерки за нейното институционално развитие и укрепване чрез ревизия на институтите на имунитет и несменяемост на магистратите и мандатност на административните ръководители. Липсата на по-широк консенсус между парламентарно представените политически сили допълнително ограничи възможността за предприемането на редица промени, които да допринесат за осъществяването на ефективна съдебна реформа.

С последващо решение №8 от 1 септември 2005 г. по к.д. №7 от 2005 г., образувано по искане на ВКС, Конституционният съд ревизира до известна степен категоричната си позиция по отношение на структурните промени в съдебната власт. Петте тълкувателни питання, обединени под общ знаменател, бяха дали ще представлява промяна на формата на държавното управление, ако в Конституцията се запише, че: 1. съдът е основен носител на съдебната власт и единствен той осъществява държавно правосъдие; 2. прокуратурата се реструктурира и се посочи, че правомощията ѝ в рамките на съдебната власт са свързани само с поддържане на обвинението пред съда; 3. следствието се реструктурира, като функцията на следователите бъде на съдии по разследването; 4. прокуратурата, следствието и Министерството на вътрешните работи (МВР) осъществяват единна държавна политика в борбата с престъпността и дейността им се наблюдава от Народното събрание; 5. ВСС се реструктурира и се промени начинът на формирането му. С решението се постановява, че промени в Конституцията, визирани в първите четири питання *„не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от обикновено Народно събрание, ако с тях не се нарушава баланса между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата – правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава,*

върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт". Искането по т. 5 е отклонено като недопустимо.¹⁰

Така извършената ревизия е твърде предпазлива. Поставените условия в решението дават възможност за различна интерпретация, включително и твърде ограничителна при това и в по-дългосрочна перспектива. Така например, при липсата на тълкуване на изброените основни принципи на конституционния модел на държавата, в тях може да се влага различно съдържание. А това може да има и негативни последици, особено по отношение на разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Под претекст за спазването на тези принципи необходимите реформи могат да бъдат ограничени или дори осуетени. Същото се отнася и за баланса на властите, който в българския модел юридически и фактически е нарушен и се налага промяна, а не запазване на това статукво. От тази гледна точка не може да се твърди еднозначно, че позицията на Конституционния съд ще улесни и ускори съдебната реформа. Въпрос на политическа воля и политически отговорно поведение е решенията за това да бъдат взети в рамките на законодателната власт.

Трето, осъществените умерени и пестеливи изменения и допълнения на действащата Конституция.¹¹

С измененията и допълненията на Конституцията в глава шеста, приети на 24 септември 2003 г., бе направена първата крачка към разчупване на очевидно недобре работещия модел, както и към преодоляване на поставените от решенията на Конституционния съд ограничения за сериозни законодателни промени в областта на съдебната власт. Законопроектът предвиди промени в три конституционни института на съдебната власт – имунитета, несменяемостта на магистратите и мандатността на ръководните административни длъжности в съдебната власт, прередактиране на чл. 129, чл. 131 и чл. 132 от Конституцията и преходна разпоредба за уреждане на заварените случаи. Целта му бе засилване на гаранциите за ефективно и безпристрастно правораздаване като първа стъпка в процеса на реформиране на съдебната власт.

И в новата си редакция модифицираните организационни принципи на ограничен (функционален) имунитет на магистратите и мандатност за административните ръководители в органите на съдебната власт, както и корекциите в института на несменяемост, възпроизвеждат структурните проблеми на съдебната власт в настоящия ѝ модел. Те се отнасят в еднаква степен до нейните три звена – съд, прокуратура и следствие, без да се отчита различният фактически статут на съдиите, прокурорите и следователите, произтичащ от различните им правомощия и функции в процеса, от различията в степента на прозрачност, политика на подбор, назначаване и издигане в кариерата. Наред с това, приемането на тези частични промени

¹⁰ Решението е подписано с особено мнение от съдията Румен Янков. В особеното мнение се обосновава недопустимост на искането като цяло. Сред посочените основания е „обстоятелството, че не се желае тълкуване на конституционни принципи, норми или разпоредби, а в какъв смисъл трябва да се промени съществуващата структура на съдебната власт, посочена в Конституцията от обикновено Народно събрание“.

¹¹ По-подробно вж. Българската конституционна реформа в контекста на присъединяването на Република България към Европейския съюз (2003 – 2005 г.), Център за изследване на демокрацията, С., 2005 г. (www.csd.bg).

преди останалите необходими реформи по отношение на съдебната и останалите власти, не създаде предпоставки за постигане на по-добър баланс на властите и за тяхното ефикасно взаимодействие.¹²

Така че въпреки единодушието, с което бяха приети измененията и допълненията, тяхното значение не бива да се надценява. **Конституционният дебат в парламента** се ограничи само до поставените изисквания отвън във връзка с преговорния процес, а **не положи основата за по-мощни промени, възможни в границите на Решение №3 на Конституционния съд, които могат да бъдат осъществени и от обикновено Народно събрание** – например, за въвеждане на механизми за отчетност на звената и органите на съдебната власт и в частност на главния прокурор, за въвеждане фигурата на „независим прокурор“ – длъжностно лице извън системата на прокуратурата, упълномощено от закон с прокурорски функции за разследване на корупционни престъпления, извършени от магистрати, и т.н.

Втората фаза на конституционната реформа засегна главно непосредствено произтичащите от членството промени, като всички важни въпроси на съдебната реформа, включително организационните и структурните, и евентуалното свикване на ВНС за приемането на онези от тях, които засягат формата на държавно управление, не бяха дори дискутирани.

Наред с това, някои от възможните и необходими промени, за които вече имаше обществена и политическа нагласа, без да се отнасят непосредствено до съдебната власт, можеха да доведат до значително облекчаване на работата ѝ, до подобряване защитата на човешките права и намаляване на каналите за разпространение на корупционни практики в органите на съдебната власт и другите държавни институции – например конституционното закрепване на институцията омбудсман (включително на избора му с квалифицирано мнозинство, на правото му да сезира Конституционния съд) и на алтернативните методи за решаване на спорове, на по-строги изисквания към адвокатите за спазване на професионална етика и дисциплина и др.

Независимо от нееднозначните оценки за постигнатия ефект, тези обстоятелства имат определена роля за по-нататъшния ход и обхват на реформите в съдебната власт. Равносметката от дългогодишната практика на **предприемане на частични и понякога формални реформи** и липсата на задоволителни резултати от тях особено ясно разкрива необходимостта от комплексен подход, включващ по-нататъшни конституционноправни, законодателни, организационни и институционални реформи. Постигането на консенсус по възможно най-широк кръг основни за съдебната реформа

¹² Въвеждането на мандатността се осъществява на практика от изборния през декември 2003 г. ВСС, чийто състав бе комплектуван по досегашната процедура, основаваща се на квотни принципи. Тази процедура, особено що се отнася до излъчването на парламентарната квота с обикновено мнозинство, предполага до голяма степен възможността за индиректно, фактическо влияние на управляващото мнозинство/коалиция при назначенията на ръководителите на съдилищата, прокуратурата и следствието, както и при приемането на други важни за съдебната власт решения. Наред с това, представителите на отделните звена на съдебната власт, излъчени от нейната квота, нерядко отстояват вътрешноинституционални, дори взаимно противостоящи позиции. Всичко това затруднява формирането на единна и обективна позиция на членовете на съвета. Назначенията на административните ръководители нерядко са плод на безпринципни компромиси и се извършват при липса на задължителни критерии и алтернативни кандидатури, особено за прокуратурите и следствените служби.

въпроси е не само необходима предпоставка за установяване на правно-институционална стабилност и доверие в правораздавателните и разследващите органи на съдебната власт, но и задължително условие за пресичане на характерния за прехода процес на подмяна на независимите, професионални решения и действия с такива, почиващи на политически или корупционни мотиви, за преодоляване на конфликтите между институциите, включително между отделните звена на съдебната власт.

Основаните на широк консенсус бъдещи конституционни промени следва да закрепят работещ модел на разделение и **баланс на властите**, при който **съдебната власт** е действително независима, но отчетна и отговорна, а **Конституционният съд** действа преди всичко като пазител и гарант на конституционния консенсус, при стесняване на възможностите за пристрастни интерпретации на конституционните норми или тълкувания, които могат да накърнят върховенството на законодателната власт.

Граждански инициативи за реформиране на съдебната власт

В отговор на назрялата необходимост от промени и в ярък контраст с позицията на изпълнителната власт, че съдебната реформа е приключила, в края на 90-те години бе поставено началото на *Инициативата за развитие на съдебната реформа*. Инициативата, чийто секретариат е Центърът за изследване на демокрацията, обедини усилията на утвърдени български професионални сдружения и неправителствени организации, ангажирани с проблемите на съдебната реформа, сред които Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Камарата на следователите в България, Правната инициатива за обучение и развитие и др., представители на държавни институции, включително магистрати, и експерти. Като резултат от дейността ѝ в периода 1999 – 2000 г. беше изготвена Програма за развитие на съдебната реформа в България, която очерта приоритетите на съдебната реформа: развитие на законодателната основа на реформата, повишаване на професионализма и отговорността на магистратите, модернизирание на работата на органите на съдебната власт и тяхната администрация, отваряне на съдебната система към обществото.

В резултат на установеното публично-частно партньорство основните приоритети на програмата бяха включени в Стратегията за реформа на българската съдебна система, приета от правителството през октомври 2001 г. Публично-частното партньорство продължи успешно и в процеса на работа по Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт, иницирана от Центъра за изследване на демокрацията. Програмата е подготвена от водещи български юристи, включително магистрати, и е резултат от съвместните усилия на водещи неправителствени организации, на представители на държавни институции и експерти. Документът, публикуван през есента на 2003 г., съдържа редица конкретни предложения за реформа в съдебната власт, доразвити през 2004 – 2005 г. и представени на вниманието на политици, експерти и граждански организации.

Предложенията на Центъра за изследване на демокрацията за реформа на съдебната власт засягат **организационните принципи, управлението и структурата на съдебната власт**. Те са насочени към постигането на отчетност, бързина, ефикасност и по-резултатно противодействие на

престъпността и за създаването на независима и ефективна съдебна власт в съответствие със съвременните европейски стандарти чрез конституционни и законодателни промени, които да доведат до:

- Въвеждане на ясни механизми за взаимен контрол (възпиране, баланс) на властите чрез **избор на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор от Народното събрание** с квалифицирано мнозинство и мандат по-дълъг от четири години; Народното събрание да има право да ги освобождава предсрочно и да взема решение за снемане на имунитета им само при строго определени в Конституцията условия и ред; логично продължение на този принцип би било и **закрепването на възможността те (в качеството им на административни ръководители) да отговарят на парламентарни питання при изрично уредени случаи и ред**. По този начин, без да накърнява независимостта на съдебната власт, Народното събрание би могло да играе важна роля в постигането на баланс и взаимен контрол между властите¹³. Това се налага, тъй като съдебната власт в много по-малка степен подлежи на контрол в сравнение със законодателната и изпълнителната власт, но същевременно има контролни правомощия по отношение на процеса на вземане на решения. Това важи особено за административното правосъдие – по отношение на контрола върху решенията на изпълнителната власт, и за ролята на Конституционния съд (макар и орган, ситуиран извън съдебната власт) – при интерпретиране на волята на законодателя.
- **Децентрализация, прозрачност и отчетност на прокуратурата** чрез промени в йерархичния модел, по който е изградена; създаване на по-добри гаранции за независимост на прокурора при решаването на конкретни преписки и дела от висшестоящия прокурор или административния ръководител на прокуратурата - писмена форма на инструкциите, право на възражение срещу указанията на висшестоящия прокурор или на отвод при несъгласие; въвеждане на строги санкции за преустановяване на незаконосъобразната практика на указанията в устна форма и т.н.; **периодична отчетност**, а също и **по конкретен повод, на главния прокурор** пред ВСС, съответно пред Народното събрание, ако се възприеме предложението за избора му от върховния представителен орган.
- Въвеждане на институцията **длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява прокурорски функции** или екип от такива длъжностни лица извън йерархичната система на прокуратурата в сегашния ѝ вид. Тези лица следва да бъдат избирани от Народното събрание за изпълнение на определени функции (напр. образуване на предварително производство, разследване, повдигане и поддържане на обвинение **за престъпления, извършени от висши политици и магистрати**, за случаи **на вътрешна корупция в съдебната власт и т.н.**) или по конкретен повод (*ad hoc*) и да им бъде предоставен имунитет на магистрати.

¹³ Аргументи в този смисъл се съдържат в Решение №1 от 14 януари 1999 г. на Конституционния съд. В него се обръща внимание на „необходимата връзка между законодателната и изпълнителната власт“, като се изтъква, че „... разделението на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да не функционират съгласувано. Напротив – трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложили в Конституцията. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях.“

- Общо преразглеждане на въпроса за **имунитетите**, предоставени на много по-широк кръг лица (народни представители, конституционни съдии, лица, заемащи висши държавни длъжности).
- Утвърждаване на правото на магистратите на самостоятелно произнасяне чрез ограничаване на **контрола на висшестоящите магистрати по отношение на стоящите на по-нисши нива**, който да изключва пряка намеса за решаване на делата или нерегламентиран натиск, упражняван от висшестоящи магистрати по отношение на нисшестоящи.
- Промени по отношение на **статута на ВСС и реда за формиране на състава му** (включително броя, избора и мандата, изискванията към членовете) – членовете му да се избират само от органите на съдебната власт, а председателят му – от Народното събрание, пред което той се отчита периодично и по конкретен повод; ако парламентарната квота за формиране на ВСС се запази, изборът да се провежда с квалифицирано мнозинство.
- Промяна на конституционния модел – **ситуирането на следствието и прокуратурата извън системата на съдебната власт**¹⁴, при приемане на вариант, основан на широко съгласие¹⁵. При настоящия конституционен модел – **обособяване на организационното, кадровото и финансовото управление на следствието и прокуратурата от това на съдилищата във ВСС.**

Независимо от разбирането, че структурните промени сами по себе си не могат да решат всички проблеми, стоящи пред съдебната власт, от тяхното извършване или неизвършване зависи до голяма степен съдържанието на бъдещите решения по отношение на управлението, функциите и организационните принципи на съдебната власт, както и на цялото процесуално законодателство.

- Постепенно въвеждане на европейските изисквания за **размера на бюджета** на съдебната власт (в страните от Европейския съюз бюджетът на съдебната власт обикновено възлиза на 2-4% от brutния вътрешен продукт, а в България за 2004 г. той е едва 0,54%¹⁶; за 2005 г. увеличението е само с 12%¹⁷), но и на строги правила и прозрачност при неговото усвояване за осъществяване на приоритетите на съдебната реформа, а не за второстепенни цели или групови интереси.

¹⁴ По-подробно вж. Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт, Център за изследване на демокрацията, С., 2003 г.; Доклад за оценка на корупцията 2003, *Коалиция 2000*, С., 2004 г.

¹⁵ Предложението за нов модел на съдебната власт, при който следствието (а в един от вариантите – и прокуратурата) да премине в системата на изпълнителната власт, подлежи на преработване поради предстоящото стесняване на обема на дейност на следствието и прехвърляне на основните функции по разследване върху дознанието в рамките на МВР с влизането в сила на новия Наказателно-процесуален кодекс на 29 април 2006 г.

¹⁶ Вж. Индекс на съдебната реформа в България, част II, Американска асоциация на юристите – Правна инициатива за Централна Европа и Евразия, С., 2004 г.

¹⁷ Около 0,56% от brutния вътрешен продукт на страната, изчислен според данните, включени в Основни макроикономически показатели за макрорамката на държавния бюджет на Агенцията за икономически анализи и прогнози към август 2005 г.

- Въвеждане на **единна статистика** за престъпността – за образуването и хода на наказателните дела, в това число и за корупционни престъпления, каквато липсва към настоящия етап.¹⁸ Сега Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи, Върховната касационна прокуратура и Националната следствена служба водят собствени статистики, основани на различни индикатори и критерии, което не позволява да се получи надеждна информация, ефективно взаимодействие и предприемане на подходящи мерки.¹⁹
- Ускорено въвеждане на **новите технологии** в съдебната власт – компютризация, автоматизирани системи за съдебно деловодство, електронна система за управление на делата и т.н.²⁰ и избягване на очертаващото се дублиране на проекти за финансиране със съвпадащ предмет.²¹
- Приемане на правна уредба, **позволяваща извършването на процесуални действия в електронна форма** както от страните по делото, така и от съда.²²
- Във връзка с необходимостта да се утвърждава ролята на **Конституционния съд като пазител на конституционно-правния консенсус и като гарант за спазването на Конституцията** се предлага да се замени досегашният квотен принцип на избор на конституционните съдии с избор само от Народното събрание (като се запази участието на съдебната власт и президента в този процес само с възможност за номиниране на част от конституционните съдии) с квалифицираното мнозинство, с което се

¹⁸ Липсата на единна статистика е част от по-широкия проблем за отсъствието на работещи механизми за обмен на информация между отделните звена на съдебната власт и между тях и другите компетентни органи, ангажирани в противодействието на престъпността и корупцията. Все още не е заработила предвидената в Закона за съдебната власт Единна информационна система за противодействие на престъпността. Практическото въвеждане на системата продължава да се отлага, което допълнително затруднява борбата с корупцията.

¹⁹ С оглед преодоляването на този проблем експерти на Центъра за изследване на демокрацията и *Коалиция 2000* подготвиха система от показатели за събиране на статистическа информация за работата на органите на съдебната власт и на МВР по разкриване и наказване на корупционни престъпления. Предложението за показатели, отразяващо препоръките на заинтересованите институции (вж. Антикорупционните реформи в България, Център за изследване на демокрацията, С., 2005 г., стр. 41-44), беше предоставено на Комисията за координация на работата по борбата с корупцията, но все още не е намерило очакваното приложение в нейната дейност.

²⁰ Национална автоматизирана система за управление на делата е одобрена от ВСС още през 2003 г., но броят на съдилищата, в които тя е въведена, е твърде скромен. В момента системата работи реално в 15 съдилища (през 2004 г. са обявени 27 и се очакваше да стигнат 55) на фона на общия брой съдилища – 153. Но дори и в случаите, в които съдебните деловодства са вече на електронен носител, няма надеждни гаранции за защита на информацията и документите, обработвани и съхранявани в електронна форма, при което се запазват рисковете, съпътстващи преобладаващия хартиен документооборот.

²¹ Софтуерът за националната автоматизирана система е разработен по проект на Американската агенция за международно развитие и е предоставен на ВСС. В последствие обаче бе проведен търг от Министерството на правосъдието по програма ФАР, чийто ЛОТ-1 е за „система за управление на движението на съдебни дела“.

²² Предложение за нормативна уредба за приемането и издаването на електронни документи, подписани с универсален електронен подпис, в съдебната система (законопроекти за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс, Наказателния кодекс и Закона за електронния документ и електронния подпис) е прието от Министерския съвет в края на 2004 г. Предложението беше подготвено от междуведомствена експертна група, в която участваха и представители на Центъра за изследване на демокрацията.

приема и изменя Конституцията. Решение в тази посока би допринесло за укрепване на независимостта на Конституционния съд и би създавало гаранции срещу политизирането на конституционното правосъдие.

Тези предложения са представяни на различни публични форуми с участието на представители на трите власти, експерти и неправителствени организации, предоставени са и на отговорните държавни институции. Първоначално те бяха подкрепени главно на експертно равнище, но съществена част от тях вече присъстват и в редица партийни програми и в позициите на техните привърженици. Проблемът е да се осигури достатъчно и отговорно мнозинство, което да извърши практическите промени.

Държавната политика за реформиране на съдебната власт

След продължителен период на отричане на необходимостта от реформа и предприемане на частични промени в системата на съдебната власт, от 2001 г. насам правителството, а в последно време – и съдебната власт, предприемат действия в отговор на вътрешните и нетърпящите отлагане международни предизвикателства.

- Пръв официален опит за поставяне на съдебната реформа на по-цялостна концептуална основа представляват приетата на 1 октомври 2001 г. от правителството Стратегия за реформа на българската съдебна система и програмата за нейното изпълнение, одобрена през март 2002 г. Акцентите в тези документи до голяма степен съвпадат с целите и мерките, залегнали в Програмата за съдебна реформа, разработена в рамките на Инициативата за развитие на съдебната реформа.

През първите две години след приемането на стратегията, изпълнението на предвидените в нея мерки не доведе до съществен напредък на съдебната реформа. Съдебната власт продължи да получава негативни оценки за своята работа както от гражданското общество, така и от европейските институции и други международни организации. Поради това, както и предвид Решение №13 на Конституционния съд от 2002 г., с което бяха обявени за противоконституционни редица от новоприетите изменения в Закона за съдебната власт, правителството през пролетта на 2003 г. актуализира стратегията и програмата за нейното изпълнение.

Висшият съдебен съвет прие Стратегия за борба с корупцията в съдебната власт (февруари 2004 г.) с цел постигане на стабилност на правораздаването; повишаване на общественото доверие в съдебната власт; осигуряване на условия за по-голяма прозрачност и ефективност на работата на съдебните органи; въвеждане на ефективни механизми за установяване и санкциониране на корупционни практики сред магистратите; създаване на предпоставки за нетолерантност към корупцията в съдебната власт от страна на гражданите; осигуряване на активно гражданско участие в предотвратяването и разкриването на корупционни практики в съдебната система.

Мерките, посочени в стратегията и формулирани детайлно в програмата за нейното изпълнение за периода 2004-2005 г., са насочени преди всичко към реформа на дейността на магистратите и включват укрепване на

управленския капацитет на ВСС, утвърждаване статуса на магистратите, контролни механизми срещу корупцията в съдебната власт, осигуряване на прозрачност в действията на съдебните органи, автоматизирано разпределение на делата и др. Стратегията предвижда и мерки за реформа в дейността на администрацията на съдебната власт, включително засилен контрол върху обработката на документи, по-лесен достъп до административните дейности в съдебната власт и подобрени механизми за назначение, професионално развитие и прилагане на административни санкции спрямо съдебните служители. Отделна част предлага мерки за популяризиране на усилията на съдебната власт за предотвратяването на корупционни практики, включително чрез медиите.

- Министерският съвет прие през декември 2004 г. Национална концепция за реформа на наказателното правораздаване на Република България. Непосредствено след приемането на националната концепция, като израз на съгласие по основните приоритети, главният прокурор на Република България, директорът на Националната следствена служба и министърът на правосъдието подписаха съвместна декларация в подкрепа на концепцията и в израз на готовността за общи действия за нейното реализиране.
- Законодателната инициатива на правителството в сферата на съдебната реформа най-често се отнася до изменения и допълнения на основния устройствен закон на съдебната власт – Закона за съдебната власт. Той бе многократно изменян и допълван от приемането си през 1994 г. досега, но не успя да постигне целта си за изграждане на независима, ефективна и некорумпирана съдебна власт. Измененията и допълненията от 2002 г. претърпяха неуспех с обявяването на по-голямата част от промените за противоконституционни.

Съществени промени в Закона за съдебната власт бяха приети в периода 2003 – 2004 г. Те доразвиват приетите изменения в глава „Съдебна власт“ на Конституцията и предлагат решения на редица проблеми – въвеждане на конкурсното начало, атестиране, нормативно закрепване на обучението и мерките за повишаване на квалификацията на магистратите и създаване на Национален институт по правосъдие, и т.н.

В изпълнение на поетите ангажименти във връзка с членството в ЕС през октомври 2005 г. бе приет нов Наказателно-процесуален кодекс (НПК).²³ Най-съществените нови положения в него са в областта на досъдебното производство и събирането на доказателства. Разследването в рамките на досъдебната фаза (включително по делата, свързани с организираната престъпност, икономическата престъпност и корупцията) ще се извършва от дознатели – разследващи органи в рамките на МВР. Кръгът на престъпленията, по които разследванията ще продължат да се извършват от следователи, е сведен до престъпления против Републиката, престъпления против мира и човечеството и престъпления, извършени от лица, ползващи се с имунитет, което представлява около 3% от общия брой на съставите. В новите текстове се утвърждава ролята на прокурора като господар на досъдебното производство. Въвежда се фигурата на наблюдаващ прокурор, който да осъществява ежедневен контрол и ръководство при разследването.

²³ Обн., ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., в сила от 29 април 2006 г.

Предвидени са редица нови инструменти и принципи, които да гарантират по-високо качество, ефективност и бързина на наказателния процес: изключени са възможностите за преобразуване на дознанието в следствие и за връщане на делото от наблюдаващия прокурор поради допуснати процесуални нарушения; включени са нови способи за събиране на доказателства – разследване чрез агент под прикритие, контролирана доставка и доверителна сделка; съкращаване на сроковете чрез въвеждане на бързо производство, незабавно съдебно производство, разглеждане на делото от съда по искане вече не само на обвиняемия, но и на пострадалия, съкратено съдебно следствие пред първата инстанция; разширяване на кръга от престъпления, за които може да се приложи институтът на споразумението, и т.н.

С приемането на новия НПК бе даден отговор на европейските изисквания по отношение на процедурните норми и правила, но не се решават структурните и организационните проблеми на съдебната власт, които в крайна сметка ще продължат да влияят негативно на процеса. Влизането в сила на новите процесуални норми преди извършването на конституционни промени в структурата и управлението на съдебната власт, особено по отношение на следствието и прокуратурата, както и по отношение на преодоляване на безотчетността и безконтролността на съдебната власт, може да затрудни или дори да блокира приложението на някои от тях. Основният недостатък на този подход е, че реформата в процесуалното право предшества промени в Конституцията и законодателството, които ще засегнат основни участници в наказателния процес, каквито са следствените органи и прокуратурата, и ще наложат последващи промени в самия процесуален закон.

Така динамиката на предприеманите мерки продължава не толкова да следва вътрешната логика на необходимите промени, колкото е повлияна от въздействието на външнополитически фактори и вътрешнополитически, нерядко конюнктурни причини.

В заключение, в дневния ред на съдебната реформа в България стои необходимостта от **преразглеждане на баланса на властите** и в частност – на структурата и организацията на съдебната власт, осигуряване на условия за по-голяма ефективност, бързина и прозрачност в работата на съда, следствието и прокуратурата, създаване на механизми за отчетност и контрол срещу злоупотреба с правомощия и корупция в самата съдебна власт, на механизми за контрол от страна на другите власти.

Тези промени, поставени в контекста на целия процес на правни и институционални реформи, са необходими, не само за да изпълни България формално критериите за присъединяване към ЕС. На практика това означава съдебната власт и правоохранителните органи да бъдат в състояние да осигурят ефикасна защита на човешките права и свободи, на икономическото и социалното развитие, както и да дадат адекватен отговор на очакванията за ограничаване на корупцията и организираната престъпност на национално равнище и да участват активно в противодействието на трансграничната престъпност.