

Семинар на тема : „България и Румъния в навечерието на приемането им в ЕС – постижения и предизвикателства пред съдебните системи”, организиран на 15 и 16.12.2006г. в гр.София от Фондация „Конрад Аденауер”

Изказване на Анита Михайлова- член на Висшия съдебен съвет на РБ на тема :”За повече независимост и отчетност на съдебната система – основни действащи лица, основни теми”

ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ НА РБ – ПОСТИЖЕНИЯ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Принципът на независимост на съдебната власт е установен в Конституцията на РБ. Същността на този принцип най-общо се разглежда като осъществяване на правомощията на органите на съдебната власт съобразно действащото законодателство и в условията на ненамеса от страна на законодателната и изпълнителната власт.

Гаранциите за спазване на принципа на независимост също са конституционно уредени и са доразвити в действащия Закон за съдебната власт.

От една страна, въвеждането на несменяемостта и функционалния имунитет е **гаранция за личната независимост на магистратите** в България. Проявлението на тази гаранция е обвързано с професионалната компетентност и отговорност в условията на прозрачност и публичен контрол. Професионалната компетентност предполага внедряването на подходящи методи за обезпечаване назначаването, повишаването, атестирането и професионалното обучение на магистратите при спазване на изискванията за равнопоставеност, обективност и състезателност.

От друга страна, създаването и функционирането на Висш съдебен съвет като орган на съдебната власт представлява **институционална гаранция** за спазване на принципа за независимост на съдебната власт.

Гаранциите за спазване на принципа за независимост на съдебната власт са пряко свързани с **отговорността** на магистратите пред обществото, пред другите власти и с установяването на вътрешен контрол в съдебната власт като цяло.

Налагането на конституционен механизъм за отговорност на съдебната власт цели **балансиране** на гарантирания принцип на независимост.

В този смисъл на първо място се поставя въпросът за **взаимодействието на трите власти и отчетността на съдебната власт.**

На следващо място, се налага изискването за утвърждаването на законодателни механизми, регламентиращи **отговорността на съдебната власт пред обществото.**

И на трето място, но от изключително значение, е създаването и функционирането на цялостен **механизъм за вътрешен контрол** в рамките на **съдебната власт**.

Всяко демократично общество се стреми да регламентира законодателно тези три съществени форми на взаимодействие и контрол по начин, който да осигури действителна отговорност на съдебната власт, БЕЗ ДА СЕ НАКЪРНЯВА ПРИНЦИПА НА НЕЗАВИСИМОСТ.

Такива усилия полага през последните години на демократично развитие и българската държава. Доказателство за това са протичащите в последните няколко години промени в Конституцията, в Закона за съдебната власт, както и институционалното развитие на Висшия съдебен съвет. Процесите на законодателни промени и институционални решения са белязани с динамика и невинаги с последователност на преследваните цели, което се отразява безспорно на хода на съдебната реформа в България. Но въпреки това, наблюдателите на процесите на реформиране на съдебната власт у нас отчитат постигнатите положителни резултати и постепенно ограничават критичните зони в рамките на съдебната власт.

Като представител на ВСС ще направя кратък анализ на мястото и ролята на този орган през последните няколко години за отстояване независимостта на съдебната система и за начините, средствата и механизмите, прилагани от него за балансиране между независимостта и отговорността на магистратите.

На първо място, ще отбележа като особеност на българската съдебна система, обстоятелството, че тя включва три групи магистрати – съдии, прокурори и следователи, за разлика от повечето европейски държави.

Структурата и съставът на ВСС представляват важен елемент в анализа на независимостта на този висш кадрови орган на съдебната система.

ВСС беше създаден за първи път в България като конституционен орган с влизането в сила на действащата Конституция на 13.07.1991г., като израз на политическата воля за самоуправление на съдебната власт и като гаранция за обезпечаване на нейната независимост от другите две власти – законодателна и изпълнителна. Още в самия си зародиш Висшият съдебен съвет е рожба на политическите сили и на законодателната власт. Начинът, по който се изгражда кадрово органът и по който той се управлява, показват, че законодателят е вложил и идеята за взаимодействие между властите и контрол. Единадесет (11) от членовете на Съвета се избират от общите събрания на трите групи магистрати, а единадесет (11) се избират от

Парламента с обикновено мнозинство, като спрямо избраните се прилагат конкретни изисквания за юридически стаж, както и за минимален петгодишен стаж като магистрати. Останалите трима члена на Съвета са членове по право и това са Председателят на ВКС, Председателят на ВАС и Главният прокурор. Председателстващ ВСС е Министърът на правосъдието, който ръководи заседанията, но няма право на глас. Следователно, повече от една трета от членовете на Съвета се избират от законодателната власт, а представител на изпълнителната власт ръководи висшия орган на съдебната власт. Многократно е поставян въпросът дали така структурираният орган на съдебна власт може да обезпечи независимостта на магистратурата. Дали конституционният замисъл за взаимодействие между властите не се превръща във форма на зависимост на съдебната власт, както от законодателната, така и от изпълнителната власти. Изразявани са различни становища, всяко от които има своите разумни доводи. Впечатленията ми от настоящия състав на ВСС са, че от единадесет членове на парламентарната квота седем са действащи магистрати, двама са адвокати и двама - професори по право, като никой от тях не е член на политическа партия. По този начин в органа действащите магистрати са общо 21, което показва, че **законодателната власт цели засилено присъствие на магистратурата**, а участието на лица, упражняващи други професии към момента е сведено до минимум. Липсата на политически ангажирани членове в състава на Съвета, също е доказателство, че **законодателната власт се стреми да осигури независимостта на ВСС.**

Що се отнася до участието на Министъра на правосъдието в качеството му на председателстващ ВСС, считам, че ролята на ВСС в обществото и изграждането му като независим орган изисква той **да има собствен председател, избран от членовете на Съвета.** Това ще отграничи функциите на Министъра на правосъдието като представител на изпълнителната власт от тези на ВСС. Същевременно ще гарантира допълнително институционалната независимост на органа. Ще допринесе за единството на съдебната власт и ще допринесе за по-доброто функциониране на съдебната система като едно цяло. Ще премахне всякакви съмнения в действието на принципа на разделение на властите. В този смисъл са и препоръките на Европейската комисия в Мониторинговия доклад от м. май 2006г., залегнали в Плана за действие на Българското правителство от м.юни.

Четвъртата поправка на Конституцията на РБ, която е в процес на обсъждане в Народното събрание, в частта ѝ относно **отчетността на съдебната власт** предвижда изменение на Третата поправка, което на пръв поглед не е съществено. Смесът на изменението е, че годишните отчетни доклади на Председателя на ВКС, на Председателя на ВАС и на Главния прокурор се внасят за обсъждане във ВСС, а той ги внася в Народното събрание. От тук следва изводът, че законодателят е преосмислил идеята си за отчетност на съдебната власт, **като възлага отчетността именно на ВСС,**

в качеството му на висш орган на съдебната власт, обединяващ отделните звена. В тази връзка законодателят очевидно не е далеч от идеята и за отграничаване на функциите на ВСС от тези на Министерството на правосъдието, още повече, че в Третата поправка на Конституцията бяха предоставени изключително широки правомощия на Министъра на правосъдието. От това разграничение между изпълнителната и съдебната власт се налага изводът, че е необходимо ВСС да има собствен председател, избран между членовете на колективния орган.

Анализът на кадровия състав и начина на действие на ВСС изисква да се постави въпросът и за това дали един **постоянно действащ орган** не би осъществявал по-пълноценно функциите на ВСС. Такива практики съществуват в повечето европейски държави и има положителни модели. Някои от водещите магистрати в България се обявиха публично в подкрепа на идеята за конституиране на постоянно действащ ВСС. Споделям тази идея като считам, че ролята на ВСС в отстояването на независимостта на съдебната власт става все по-голяма. Като висш кадрови орган Съветът поема изцяло функциите и отговорността по кариерното развитие на магистратите и за да бъде то обективно и да се гради на принципите на професионализма, състезателното начало и прозрачността, е необходимо членовете на органа да са отдадени изцяло на изпълняваните от тях функции.

По този начин ще се **гарантира индивидуалната независимост на магистратите по отношение на административните ръководители.**

Алтернатива на тезата за изграждане на постоянно действащ ВСС е идеята за създаване само на **самостоятелен постоянно действащ орган към ВСС за оценка и надзор.** Тази идея е залегнала в Плана за действие на правителството от м. юни и е възприета от изследванията и препоръките, направени от български, испански и германски експерти в рамките на ТУИНИНГ проекта на ВСС „Укрепване на административния капацитет на ВСС и усъвършенстване на статута на магистратите”. Целта на създаването и функционирането на такъв орган е да се централизира дейността, свързана с назначаването, повишаването, атестирането и дисциплинарната отговорност на магистратите, като по този начин се намали влиянието на административните ръководители и се даде възможност на ВСС да извършва тези законово уредени дейности в условията на обективност, безпристрастност и зачитане на професионалните достижения и качества на всеки магистрат.

В Четвъртата поправка на Конституцията на България се предвижда създаването на **Инспекторат към ВСС** – орган, който да е постоянно действащ, със седемчленен състав, избран при условията на мандатност от Народното събрание. Предвидено е, че Инспекторатът ще осъществява **функции по контрол върху дейността на всички магистрати**, без да се произнася по същността на съдебните актове. Правната регламентация на този нов орган, предложен за обсъждане в Народното събрание, предизвика

много дебати. Един от основните въпроси, които се поставят, е свързан с дублирането на функциите на предложения нов орган и тези на Инспектората към Министъра на правосъдието. И двата органа, обаче, са производни съответно на законодателната и на изпълнителната власт. Въпреки че са натоварени с функции по контрол на съдебната власт, логично е да се постави въпросът за това дали ще бъде засегната независимостта на съдебната власт и доколко контролът, осъществяван от този нов орган, предвиден в Четвъртата поправка, няма да създаде опасност от въздействие върху съдебната власт. *В този смисъл считам, че предложението за създаване на вътрешен постояннодействащ орган във ВСС за оценка и надзор, възприета и от българското правителство в Плана за действие от м.юни, като производно на самата съдебна власт носи повече гаранции за независимост и в същото време осигурява осъществяването на самоконтрол на системата.*

ВСС в сегашния си състав **осъществява дейността** си в условията на динамика на нормативната база, при завишени изисквания от страна на другите две власти и от страна обществото.

Въпреки това, считам, че Съветът успя да отговори на много от предизвикателствата. Ще си позволя да отбележа само някои от тях, които считам за съществени и определено свързани с гарантирането на принципа за независимост на съдебната власт и с отчетността ѝ.

- Дейността на Съвета е **публична**, което е гаранция за прозрачност и дава възможност за контрол от страна както на магистратите, така и на цялото общество. Заседанията се провеждат публично. Протоколите от заседанията и решенията на органа се публикуват на интернет страницата на Съвета. След всяко заседание се провеждат пресконференции с представители на медиите. Практиката на ВСС в тези насоки е постоянна.

- След дълги обсъждания, анализи и възприемане на най-добрите европейски практики се прие **Наредба за атестирането** на магистратите, като подзаконов акт на ВСС, която е в сила от 01.10.2006г. Безспорно достижение в този акт е подробната и изчерпателна регламентация на критериите и показателите за атестиране, както и въвеждането на помощни атестационни комисии, избирани от Общите събрания на съответните звена на съдебната система, като гаранция за обективност на атестирането. Възприетите в Наредбата критерии за атестиране, подготвени в рамките на Туининг проекта на ВСС, са залегнали в проекта за нов Закон за съдебната власт, съгласно препоръката, дадена в плана за действие на Българското правителство.

- След последното изменение на ЗСВ, въвеждащо общо конкурсно начало за всички длъжности в съдебната система, бяха приети съответни изменения на **Наредбата за конкурсите на ВСС** и се провеждат конкурси в съответствие със законовите изисквания. Считаю, че конкурсното начало трябва да се ограничи само до първоначалното встъпване в съдебната система, след което да се прилагат принципите на кариерното развитие, тъй като в противен случай ще се омаловажат функциите на ВСС, свързани с атестирането на магистратите и ще се обезсмисли професионалното развитие на магистратите.

- Подобри се **дисциплинарната практика** на ВСС. Увеличиха се дисциплинарните производства срещу магистрати, които не изпълняват в законовите срокове задълженията си и не спазват правилата на професионалната етика. Тези производства въздействаха дисциплиниращо върху магистратурата и подобриха като цяло стила и начина на работа в повечето от органите на съдебната власт. Дисциплинарното производство се утвърди като добър механизъм за лична отговорност на магистратите и като балансиращ механизъм на независимостта.

- Подобри се **взаимодействието между законодателната и съдебната власт**. Като добра практика се утвърди обсъждането на законопроекти отнасящи се до съдебната власт, изготвянето на становища и предоставянето им на правната комисия на Народното събрание. По инициатива на ВСС в Министерство на правосъдието и в Народното събрание се изпращат своевременно становищата и препоръките на чуждестранните експерти – испански и германски магистрати, работещи по ТУИНИНГ проекта на ВСС и отнасящи се до законодателни инициативи, свързани със съдебната система.

Разбира се, тези няколко основни щрихи от дейността на ВСС, свързани с независимостта на съдебната система, не могат да претендират за изчерпателност, но дават яснота за съществените постижения и предизвикателствата, които стоят пред нас.