

Алтернативи на извънредната проверка за почтеност (ветинг)

в съдебната система

Доверието в съдебната власт е безусловно изискване за нейното ефективно функциониране. Само компетентни, професионално подготвени и с безупречна репутация съдии могат да изградят и поддържат високо обществено доверие в правосъдието.

1. Два етапа в развитието на администрирането на българската съдебна система

В България общественото доверие в съдебната власт не е високо. Това се дължи на различни по естеството си фактори – исторически, културни, нормативни. Разбирането на актуалното състояние на съдебната власт предполага познаване най-общо на етапите в нейното развитие от 1989 г. до днес. Можем условно да отграничим два етапа в развитието на администрирането на съдебната власт – от 1989 г. до 2004 г. и от 2004 до днес.

1. С приемането на Конституцията от 1991 г. се създаде кадрови орган на съдебната власт, чиято задача беше да осигури и гарантира независимостта на съдиите.

Структурата на Висшия съдебен съвет, създаден като кадрови орган за съдебно самоуправление, още от самото начало създаваше риск за оказване на външни влияния от другите власти върху съда, поради голяма по численост парламентарна, но на практика партийна квота, но също така и спомогна за формиране на съдебна номенклатура, която се установи като проводник за влияния върху съдиите вътре в съдебната система. Впрочем понятието за съдебна номенклатура е общоприето в държавите от ЦИЕ и добре обосновано от чешките конституционалисти Михал Бобек и Давид Кошар.

В началото на 90-години с преходни разпоредби в Конституцията в България беше проведена лустрация в съдебната власт. Конституционната уредба не съдържаеше ясни критерии за изискуемите „професионални качества“, нито достатъчно време и структурирана процедура за нейното провеждане. Повече от 600 съдии и прокурори преминаха през този квази-лустрационен процес, което доведе до тяхното уволнение или оставки. Лустрацията в съдебната власт – нейното провеждане и резултати, не бяха

подложени на оценка за ефективност. Тази процес се превърна в тема-табу за професионалната общност, в травматичен опит, който и до днес не е обсъден честно и задълбочено.

През първите две десетилетия след 1989 г., независимо от политическата нестабилност и честата смяна на персоналния състав на висшите съдебни съвети, кадровата дейност се придържаше към базовите професионални и етични стандарти. Това се дължеше на високия професионализъм и почтеност на поколението съдии, което доминираше в съдебната система и беше извоювало своята индивидуална независимост както в условията на тоталитарната държава, така и в първите години на прехода, но също така и на установения баланс в дейността на ВСС, който беше преобладаващо кадрови орган и облечените с доверието на съдиите председатели на съдилища, които бяха в мнозинството си почтени и добри професионалисти.

2. Постепенно политическите партии, превърнали се в корпорации, осъзнаха, че влиянието в съдебната система е важно за поддържането на олигархичния модел на управление на държавата.

Приблизително около 2004 г. отчетливо се забеляза рязка негативна промяна в кадровата дейност на ВСС. Това позволи в дългосрочен план назначаването и повишаването на съдии, които имаха спорни професионални и нравствени качества, бяха склонни на компромиси с вътрешното си убеждение и податливи на неправомерно влияние. Тези процеси се задълбочиха през годините и доведоха до съществени деформации в конкурсите за назначаване и повишаване, в атестационните процедури и в дисциплинарните производства.

Освен това преобразуването на ВСС в постоянно действащ орган и възлагането със закон на допълнителни правомощия, доведоха до неговото бюрократизиране и трансформирането му от кадрови орган в орган за цялостно и видимо неефективно управление на съдебната система. Ролята на съдиите в процеса на администриране се negliжира, т.нар. съдебна номенклатура придоби все по-силно влияние, а в резултат съдиите се отчуждиха от проблемите на управлението на съдилищата.

II. Извънредна проверка за почтеност в съдебната система и нейните алтернативи

За да бъде стопиран този процес на деградация на съдебната власт са възможни и необходими редица добре обмислени стъпки, които няма да доведат до бързи резултати, а трябва да се прилагат комплексно и с постоянство и търпение.

1. Първо за да не останем в сферата на публицистиката, **трябва да се направи задълбочен и базиран на достоверна методология анализ на актуалното** състояние на съдебната власт. Да се изследват отделните структурни звена – системата на общите и административни съдилища; система на прокуратурата и следствието; ВСС и ИВСС, като се установят конкретните дефицити – в професионален, организационен, корупционен аспект. Установяването на действителния мащаб на проблемите ще ни покаже и начините за справянето с тях.

През 2024 г. и 2025 г. SEELI институт, Прага разработи и публикува насоки за провеждане на извънредни съдебни проверки за почтеност и насоки за алтернативи на извънредните съдебни проверки за почтеност. Тези два документа са практически ориентирани и дават богата сравнителноправна перспектива на проверките за почтеност – извънредни и редовни, в страните от ЦИЕ, както и на възможните предимства и рискове.

В насоките се проблематизира как изправено пред настоятелни искания за реформи, едно новоизбрано правителство може да предприеме действия за въвеждането на широкообхватен процес на проверка на съдиите (ветинг), водено от убеждението, че само цялостно прочистване би могло да възстанови общественото доверие в съдебната система. Обикновено този подход включва масово освобождаване от длъжност на съдии. Въпреки че това решение първоначално може да изглежда като израз на решимост за справянето със сериозен проблем, натрупаният до момента опит с подобен вид проверки разкрива значителни рискове. Прибързаното отстраняване на съдии от длъжност като радикална мярка може да доведе до продължителен дефицит на съдии, което да забави съдебните производства с години и да подкопае както достъпа до правосъдие, така и цялостната правна стабилност. Това също така дава възможност за злоупотреби, при които независими съдии биват отстранявани по политически причини, а не по причини, свързани с почтеността.

По-устойчива и по-малко разрушителна алтернатива е укрепването на съществуващите механизми за съдебна отчетност. Вместо да инициират всеобхватни проверки и да пристъпват към масови уволнения, правителствата могат да въведат строги проверки за почтеност, включително редовни финансови и етични проверки, наблюдавани от независим орган. Прозрачните назначения и повишения в съдебната система, основани на ясно определени критерии, които се основават на качества, професионална компетентност и почтеност, и се оценяват от независими комисии, допълнително засилват отчетността. В същото време дисциплинарните производства могат да бъдат използвани по ефективно, за да се осигури последователност и справедливост, като се гарантира, че нарушенията се разглеждат, без да се отварят врати за политически мотивирани отстранявания.

2. Какво е възможно да се предприеме в България за съществено подобрене на механизмите за съдебна отчетност:

2.1. В предстоящите процедури за избор на членове на ВСС и ИВСС трябва да се проведе пълна и всеобхватна проверка на имуществото, репутацията и компетентностите на кандидатите.

Това е процедура, която включва задълбочено проучване на имущественото състояние, етичните качества на кандидатите по предварително разработена методология. Подобен механизъм се прилага успешно при назначенията на федералните съдии в САЩ. Такъв тип пълна и задълбочена проверка за почтеност (имущество, конфликт на интереси, етично поведение) е особено необходимо за членовете на ВСС и ИВСС, защото от персоналия им състав зависи прилагането на справедлива и почтена кадрова дейност в бъдеще. В проекта за ЗСВ не се съдържа изискване за такъв тип проверки, а се предвиди правната комисия на НС ще изготви правила, по които да се проведе процедурата. Правната общност трябва да настоява за извършване на задълбочена проверка за почтеност за членовете на ВСС и ИВСС, защото от това зависят всички следващи стъпки за промяна.

2.2. Новите състави на ВСС и ИВСС следва да предприемат пълна извънредна проверка за почтеност на председателите на апелативните, административните и окръжните съдилища. С промяна в ЗСВ следва да се предвиди, че мандата на съответния председател се прекратява при отрицателна оценка от проверката. Проверката трябва да

представлява своеобразен pre-vetting, който включва цялостна оценка на имущественото положение, етичното поведение и конфликт на интереси.

2.3. *Необходима е съществена промяна и в начина на провеждане на конкурсите за назначаване и повишаване на съдиите.* Конкурсните комисии за назначаване на младши съдии и външните конкурси за районни и окръжни съдилища трябва да са съставени от съдии от Върховния касационен съд. Но това е за в бъдеще. По отношение на конкурсите от последните пет години, т.е. преди назначените съдии да са придобили статут на несменяемост, е възможно да се предвиди в закона извънредна проверка за професионалните качества, която отново да се възложи на съдиите от ВКС.

2.4. *Процедурите за атестиране за несменяемост и периодичната оценка на работата на съдиите* също могат да се прилагат по различен от досегашния им формализиран и неефективен начин. От повече от двацет години съществува изискване за периодично атестиране на съдиите. Тази процедура крие голям потенциал за превръщането ѝ в реален инструмент за проверка на професионалните качества и почтеност на съдиите, в случай че новият ВСС има волята и капацитета да го направи.

2.5. *Проверката на имуществените декларации е друг съществен инструмент за превенция* и предотвратяване на корупционно и непотчено поведение на съдиите. Повече от 15 години съдиите подават годишни декларации, но дейността на ИВСС за тяхната проверка е формална и неефективна. Новият състав на ИВСС трябва да бъде избран с идеята да промени изоснови проверките за имуществено състояние и почтеност на съдиите. Необходимото условие е самите нови инспектори да притежават почтеност и капацитет, за да извършват компетентни и ефективно проверки.

2.6. *Дисциплинарните производства също са начин* за гарантиране на доверието в правосъдието. Ние имаме добрия пример отпреди повече от 15 години за реакцията на ВСС и впоследствие ВАС по случая със съдебния лобист Красимир Георгиев – създаде се съдебна практика, която установи процесуалните стандарти за доказване в дисциплинарните производства за дисциплинарното нарушение представляващо уронване на престижа на съдебната власт. Както ИВСС, така и ВСС и председателите на съдилища имат решаваща роля за провеждането на справедливи и

навременни дисциплинарни производства, като алтернатива на извънредната проверка за почтеност. В този смисъл следва да се разглежда и актуалното предложение за разумно и еднократно спиране или удължаване на давностните срокове за образуване на дисциплинарни производства за уронване на престижа на съдебната власт.

III. В заключение може да обобщим, че усилията за промяна могат да постигнат траен професионализъм и почтеност на съдебната система, като се дава приоритет на устойчиви, системни подобрения, а не на радикални чистки на съдии, с които се подкопава независимостта на съда.