



**GLOBAL METRICS Ltd.**



*Нагласи на магистратите за реформи в  
съдебната система в България  
(кратко резюме)*

Май-Юни 2016

*Резюме на резултатите от национално представително проучване сред магистрати в районни, окръжни, апелативни и върховни съдилища и прокуратури на територията на цялата страна. За целите на изследването е формирана извадка от 85 съдилища и прокуратури, която гарантира представителност и надеждност на резултатите.*

*Изследването е проведено от социологическа агенция Глобал Метрикс в периода май-юни 2016 г. по поръчка на Българския институт за правни инициативи (БИПИ) и обхваща общо 606 магистрати на територията на цялата страна. Интервюираните са дали своите мнения по въпроси, свързани с реформите в българския съд и прокуратура и по отношение на предложенията за изменения в Закона за съдебната власт, които са между първо и второ четене в Народното събрание.*

*Проучването „Нагласи на магистратите за реформи в съдебната система в България“ е осъществено с финансовата подкрепа на фондация „Америка за България“ и е проведено в рамките на проект „Инициатива за прозрачни съдебни назначения“. Проучването отразява единствено и само мнението и изводите на авторите и не ангажира по никакъв начин финансиращата организация.*

### **Обща оценка за провежданите реформи**

Над две трети от магистратите смятат, че промените в съдебната система през последните две години са с малък обхват и все още липсват осезаеми резултати. Едва 8-9% са на мнение, че системата се променя към по-добро и измененията са значими. Като ключови проблеми отново на преден план излизат **атестирането на магистратите, механизмите за израстване в йерархията, външният натиск**, на който е изложена системата и с който не успява да се справи, **некачествен законодателен процес и използване на дисциплинарни наказания като средство за тенденциозни санкции**. Изследването сред прокурорите откроява като водещ проблем формализирания наказателен процес (73%) и ограничаване на свободното вътрешно убеждение и независимост на магистратите (19%), които са посочени като проблеми от обвинителите два пъти по-често отколкото при съдиите.

Скептицизмът и усещането за липса на сериозни и устойчиви реформи се подчертава и от високата интензивност на посочваните проблеми. Всеки втори магистрат посочва повече от 7 проблема.

Проучването изследва и фактори, които са външни за системата (политическо влияние, законодателен процес), както и такива, които могат да бъдат определени като вътрешни (атестиране, кариерно израстване, дисциплинарни производства, професионална етика и др.). Резултатите показват сериозно разминаване между очакванията на магистратите за реализирането на вътрешните фактори на средата и степента, в която те са налични в рамките на българските съдилища и прокуратури. Така например, едни от най-важните условия за гарантиране на справедливи вътрешни механизми за управление на системата - ясни и обективни критерии за растеж в кариерата, взимащи предвид професионалните и управленски качества на кандидатите, почти отсъстват според мнението на магистратите. Този критерий е оценен като много важен със средна стойност 9,1 при максимална степен 10, а същевременно неговото наличие е оценено с едва 3,6.

Подобно е ситуацията и с назначаването на магистрати по ясни, честни и прозрачни процедури (по степен на важност те са определени със средна оценка 9,2, а по степен на наличност техните стойности са 3,7). Сходни са резултатите и по отношение на механизмите за поощрения, наличието на професионална етика в системата, налагането на дисциплинарни наказания, гаранциите за независимостта на магистратите, справедлива и обективна атестация и др.

Конкурсите са другият вътрешен фактор, по отношение на който се наблюдава сериозен дефицит на справедливост. По-голямата част от магистратите (между 68 и 80% за отделните видове конкурси) са на мнение, че те не се провеждат по ясни и обективни критерии и не успяват да селектират в действителност най-добре подготвените и най-подходящи за съответната длъжност магистрати. Тези критики се отнасят в приблизително еднаква степен както по отношение на конкурсите за административни ръководители и повишаване на магистрати, така и по отношение на конкурсите за първоначално встъпване в системата.

### ***Оценка на функционирането на вътрешните регулатори на системата***

Изследването категорично показва, че механизмите за кариерно израстване в рамките на съдебната система са силно компрометирани. Над 70% от интервюираните магистрати смятат, че в йерархията на съдебната система не израстват хората с най-добри професионални и морални качества. По отношение на процедурите за налагане на дисциплинарни наказания изследването установява наличието на **двоен стандарт**. Според 72% от съдиите и 60% от прокурорите съществува различно третиране при прилагането на санкциите за магистрати като в едни случаи за едно и също деяние се налага наказание, а в други не.

Макар и в по-ограничени размери, налице са случаи, в които се нарушава принципът на случайно разпределяне на делата. Това категорично посочват 10% от магистратите, а други около една трета (34%) посочват, че са чували за такива случаи.

Малко по-често в прокуратурата, но също толкова притеснително и сред съдиите, е даването на устни инструкции от висшестоящи магистрати за това какъв трябва да бъде изхода от делото. Наличието на такива практики посочват 40% от прокурорите и 34% от съдиите. Макар и тези случаи да се определят като единични, те показват колко податлива е системата на натиск и как той се трансформира в натиск по вертикала на съдебната йерархия.

Една от ключовите предпоставки за ерозия на вътрешните механизми за саморегулация на съдебната система е формалната и лишена от справедливост оценка на работата на магистратите (атестация). Този проблем е посочен много силно и сред прокурорите (75%) и сред съдиите (67%).

Инспекторатът към ВСС (ИВСС), който е един от важните вътрешно-регулаторни механизми и беше създаден с идеята за защита на независимостта на магистратите чрез обективни и задълбочени проверки на тяхната дейност, също получава противоречиви оценки. Според 45% от съдиите в своята работа ИВСС действа избирателно, като инструмент за саморазправа и създава предпоставки за натиск над съдебната система. По този въпрос мненията на прокурорите се различават значително, като сред тях доминира становището,

че ИВСС създава гаранции за установяване на нередности и „пречистване“ на системата (45%). Заслужава да се отбележи и фактът, че разширените правомощия на ИВСС, уредени с последните промени в Конституцията от декември 2015 г., също не се оценяват еднозначно. Категорично се отхвърля идеята ИВСС да прави проверки по същество на актовете на магистратите (43,8% и 69,7%). 53% от съдиите смятат, че новите функции на ИВСС ще създадат допълнителни предпоставки за натиск в съдебната система. За разлика от тях, 31,5% от прокурорите виждат в тези функции гаранции за пречистване на съдебната система. По-скоро не се приема и идеята ИВСС да прави проверка на аудио записи от съдебни заседания.

Подобни са мненията и за Етичната комисия на ВСС: според 49% от съдиите тя действа избирателно, като инструмент за саморазправа, като 41% от съдиите смятат, че по този начин комисията създава предпоставки за натиск над съдебната система. Отново мненията на прокурорите са малко по-различни: те смятат, че етичната комисия на ВСС създава гаранции за установяване на нередности и пречистване на системата (38%), а около 28-29% от прокурорите виждат в нея инструмент за саморазправа и допълнителна предпоставка за натиск над магистратите.

***На практика системата призвана да гарантиран правосъдието в държавата създава предпоставки за липса на справедливост във вътрешните механизми на управление и функциониране на магистратурите.***

#### ***Ограничаване на професионалната независимост на магистратите***

***„Затваряне на очите“ за некомпетентност и некачествена работа, поставяне на акцент върху формалните критерии, а не върху професионализма при оценяване на качеството на правораздаване, твърде много натиск и влияние от страна на политически и икономически кръгове са сред най-честите и силни форми, чрез които се нарушава независимостта на магистратите. В същото време, противодействието на този натиск е твърде ограничено, като факторите, които го благоприятстват са: липса на ефективна защита в случай на заплахи за сигурността на магистрат и/или негови близки, липса на професионална групова (гилдийна) реакция при натиск върху колега, непрозрачен дисциплинарен процес и неприлагане на еднакъв стандарт в сходни случаи, непрозрачна атестация и механизми за израстване.***

***Липсата на ясна и справедлива среда за кариерно израстване прави магистратите податливи на натиск и ги поставя в различни зависимости.***

#### ***Пряко участие на магистратите в процесите на определяне съдбата на съдебната система***

Изследването ясно показва, че съдиите и прокурорите биха искали да могат в по-голяма степен сами да определят случващото се в съдебната система чрез:

- Обединяване на магистратите и изразяване на обща позиция по актуални въпроси от дневния ред на съдебната система (категорично подкрепа 53-54% и умерена подкрепа 40-43%)

- Национално гласуване с участието на всички магистрати по важни въпроси за съдебната система (64% подкрепа сред прокурорите и 70% сред съдиите)
- Участие на магистратите в разглеждането на дисциплинарни производства чрез създаване на постоянни дисциплинарни комисии от командировани магистрати (43% подкрепа сред прокурорите и 48% подкрепа сред съдиите) или чрез съдебни състави, които предлагат на ВСС наказание при установено нарушение (47% подкрепа сред прокурорите и 54% подкрепа сред съдиите).
- Висока подкрепа за пряк избор на членовете на ВСС от професионалната квота от общите събрания на съдилищата/прокуратурите при гарантирана тайна на вота (78-79% подкрепа)
- Повече професионални дискусии сред магистратите по ключови въпроси в областта на материалното и процесуално право и обсъжданите законодателни промени (подкрепа от 75% сред прокурорите и 78% сред съдиите)
- Премахване на парламентарната квота във ВСС и формиране на Висш съдебен съвет само от професионална квота (подкрепа от 68% сред прокурорите и 75% сред съдиите)
- Намаляване на парламентарната квота във ВСС (подкрепа от 76% сред прокурорите и 74% сред съдиите)
- Пряк избор от всички съдии на председателите на ВКС и ВАС (подкрепа от 63% от съдиите)
- Пряк избор от всички прокурори на Главния прокурор (подкрепа от 58% от прокурорите).

### **Самоуправление**

Изследването показва, че редовите магистрати смятат, че могат да поемат част от управлението на съответния съд/прокуратура чрез общите събрания.

- По-активно участие на общите събрания на съдиите и прокурорите в процеса на администриране на съдилищата и прокуратурите (49% подкрепа сред прокурорите и 61% сред съдиите)
- Участие на по-широк кръг магистрати в работата на ВСС чрез формиране на комисии, съставени от командировани за целта магистрати (53% подкрепа сред прокурорите и 61% сред съдиите).
- Пряк избор от пленумите на ВКС и ВАС на персоналния състав на атестационната комисия за съдии към ВСС (61% подкрепа сред прокурорите и 54% сред съдиите)
- Пряк избор от общите събрания на ВКС и ВАС на персоналния състав на комисиите за провеждане на конкурси за преместване и повишаване на съдии (подкрепа от 62% от съдиите)
- Пряк избор от общите събрания на ВКП, ВАП и НСЛС на персоналния състав на комисиите за провеждане на конкурси за преместване и повишаване на прокурори (подкрепа от 52% от прокурорите)
- Пряк избор от общите събрания на съдиите и прокурорите на персоналния състав на комисиите за провеждане на конкурси за преместване и повишаване (подкрепа 63% сред прокурорите и 59% сред съдиите)

### ***Роля на Стратегията за продължаване на съдебната реформа и Механизма за сътрудничество и проверка***

Скептицизмът по отношение на реформите като цяло се е отразил и върху позициите на магистратите за това дали стратегията за продължаване на съдебната реформа ще доведе до реална промяна на съдебната система. Близко половината от магистратите смятат, че ако бъде изпълнена, Стратегията ще доведе до подобряване работата на правораздавателните органи. Въпреки това, голяма част от магистратите не успяват да видят в разработените законодателни предложения достатъчно ясни гаранции, че ключовите вътрешни фактори за регулиране на системата – избор на административни ръководители, кариерно израстване, оценка на дейността, възможности за по-широко участие на магистратите в процеса на вземане на решения по важни за системата въпроси, ще бъдат разрешени по начин, който да започне да налага нов модел на поведение вътре в съдебната власт.

Интересни са и нагласите към Механизма за сътрудничество и проверка. Според 52% от съдиите прилагането на този механизъм трябва да продължи, докато едва 27% от прокурорите са на това мнение. Важно е да отбележим, че през 2014 г., когато беше проведено аналогично изследване само сред прокурорите по отношение на нагласите за реформи в прокуратурата, 49% от обвинителите бяха на мнение, че прилагането на механизма трябва да продължи. Тази промяна на нагласите е повлияна до голяма степен от цялостната конюнктура и общата позиция на ръководството на обвинението, както и от нарастващия скептицизъм сред прокурорите доколко механизмът би могъл да бъде ефективен фактор за промяна.

### ***Нагласи на прокуратурата – две години по-късно вече преобладаващи са скептицизмът и недоверието***

Първото проучване на нагласите на прокурорите за реформа беше проведено през май 2014 г. Тогава преобладаващата част от тях ясно идентифицираха нуждите от промени, но и бяха изпълнени с позитивни очаквания за посоката на промяна. Две години по-късно (май 2016 г.) оценките на прокурорите показват значителен скептицизъм. 64% от интервюираните прокурори са на мнение, че значими реформи все още липсват, а близо три четвърти от интервюираните (73%) не смятат, че в йерархията на прокуратурата израстват хората с най-високи морални и професионални качества.