



ФОНДАЦИЯ ЗА РАЗВИТИЕ НА ПРАВОСЪДИЕТО

РЕФОРМЕНИЯТ ЕКСПЕРИМЕНТ: ПОГЛЕД КЪМ ЧОВЕКА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Социологическо и социално психологическо изследване на преживяванията за независимост на българските съдии и прокурори и ефектите на съдебната реформа върху груповата идентичност на техните професионални общности

МАРТ-АПРИЛ 2012 г.



КОНТАКТИ:

Електронна страница:
www.justicedevelopment.org

Електронна поща:
office@justicedevelopment.org
fondatsia.causa@gmail.com

Телефон:
+359 889364348 (ВРЪЗКИ С ОБЩЕСТВЕННОСТТА)

Профили в социални и професионални мрежи:
<https://www.facebook.com/#!/profile.php?id=100002601045866>
<http://www.linkedin.com/pub/justice-development-foundation/42/926/578>

Лице за контакт: Петя Попова



Фондацията за развитие на правосъдието (ФРП)

е аналитичен център за правни и значими за правото хуманитарни изследвания, учреден на 11.05.2011 г., който развива практическо и теоретично знание в подкрепа на обществеността и политики в сферите на правосъдието и правното образование.

ФРП извършва дейността си в полза на функциониращо гражданско общество, като изхожда от **убежденията**, че:

- призивът на знанието е да предлага модерни решения в подкрепа на отговорни и просветени държавни политики и обществени прозрения за развитие;
- върховенството на закона и гарантирането на правата на човека могат да бъдат постигнати само с постоянно повишаване на правната култура и гражданска активност на обществото чрез генериране и развиване на знание и свързването му със социална промяна;
- убедителен професионален стандарт на значимо приложно знание може да бъде изграден само от екип, който насърчава професионалното и личностово израстване на членовете си в дух на отдаденост към знанието, изследователска почтеност, екипна сплотеност и споделена отговорност.

Нашите **цели** (чл.4 от Учредителния акт):

1. развитие на законодателство, адекватно на социалните потребности и успешно интегрирало международните правни стандарти в националната правна система;
2. повишаване на квалификацията, мотивацията и интегритета на професионални общности, свързани с правосъдието;
3. предотвратяване и преодоляване на негативни социалнозначими конфликти чрез равнопоставяне на различните социални групи;
4. просветено доверие на обществото в институциите на правосъдието;
5. висока правна информираност и култура в обществото.

МИСИЯТА на Фондацията е да **съдейства за постигане на справедливост и взаимно зачитане на правата в обществото, като насърчава развитието на правосъдието.**

Към ФРП работят **екипи** от национални и чуждестранни експерти от Великобритания, Испания, Франция, Чешката Република, Германия, Италия, Румъния и Хърватска. На всички ФРП предоставя равни възможности за професионално развитие съгласно принципите на доброволност и свобода на професионалния избор, единни професионални стандарти, диалогичност, екипност и колегиалност, както и взаимно зачитане на правилата за професионална етика и избягване на конфликт на интереси.

Целеви групи:

1. Професии, свързани с и подпомагащи правосъдието и правораздаването (съдии, прокурори, следователи, разследващи полицаи, адвокати, вещи лица)
2. Държавни институции
3. Сродни неправителствени организации
4. Обществото като цяло

Продукти:

- Аналитични продукти (анализи, изследвания, публикации, изследователски и аналитични методологии, мониторингови доклади и др.);
- Препоръки, становища, законодателни стратегии и концепции, политики за развитие на законодателството, правораздаването и други относими сфери и др.;
- Обучителни методологии и методологии за повишаване на професионалната квалификация и задълбочаване на специализацията;
- Форми на експертно съдействие и сътрудничество (тренинги, обучения, семинари);
- Дискусионни форуми (кръгли маси, конференции).

ЕКИП НА ИЗСЛЕДВАНЕТО:

Петя Попова, координатор

Веселин Райков, Иво Емануилов, Снежана Тодорова (техническо обработване на данните)

Десислава Михайлова (аналитично обработване на данните и социологичен анализ)

Петя Попова (психологичен и интерпретативен анализ)

д-р Ива Пушкарлова (правен и интерпретативен анализ)

д-р Стоян Ставру, доц. Владимир Велинов, дм, Георги Кирилов (консултация на интерпретативните анализи)

ФОНДАЦИЯТА ЗА РАЗВИТИЕ НА ПРАВОСЪДИЕТО и

екипът на изследването

изразяват признателността си към:

Главния прокурор на Република България;

Административните ръководители на всички съдилища и прокуратури, които бяха обхванати от изследването, и техните административни екипи;

Асоциацията на прокурорите в България;

Съюза на съдиите в България и по отделно към неговите териториални звена; както и към

множество отделни съдии, прокурори и служители в съдебната система за активното и всеотдайно организационно съдействие при провеждането на изследването.

Особена благодарност за доверието и подкрепата дължим на всичките близо 1000 български съдии и прокурори, които откликнаха на молбата да се включат в изследването въпреки натовареността си и въпреки поставения им кратък срок за отговор. Тяхната активност осигури на изследването висока национална представителност, а на резултатите от него – тежест на легитимни аргументи за отстояване на позиции срещу неподходящи реформени политики.

Изследването **„Реформеният експеримент: поглед към човека в съдебната власт“** анализира преживяванията и нагласите за независимост на съдиите и прокурорите в България и ефектите, които досегашните опити за реформа на съдебната власт са оказали върху идентичността на тези професионални общности.

Анализът се осъществява в рамките на изследователски проект **„Съдебната власт между правото и фактите“**, който **Фондация за развитие на правосъдието** стартира през март 2012 г. и който си поставя за цел да изясни различията между нормативноустановения и фактически действащия модел на съдебна власт в България. Стремешът е да бъде очертан потенциалът на системата за ефективно структурно и функционално развитие в подкрепа на професионалните усилия на магистратите за качествено правосъдие.

Проектът се осъществява без финансова подкрепа, мотивиран от убеждението на екипа в неговата ползност за разумния разговор за съдебна реформа.

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Методология на изследването	1
2. Профил на респондентите	2
3. Резюме на основните изводи	i
4. ПРОФИЛИРАНЕ НА СЪДИИТЕ И ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ	3
5. МОДЕЛ НА СЪДЕБНА ВЛАСТ	14
6. КАРИЕРНО РАЗВИТИЕ В СИСТЕМАТА	19
7. ЗАВИСИМОСТИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	23
8. ВЛИЯНИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ВЪРХУ СЪДЕБНАТА РЕФОРМА	30
9. ИМА ЛИ СЪДЕБНА РЕФОРМА?	33
10. Заключение	35

1. МЕТОДОЛОГИЯ

Първичен анализ: Респондентите са групирани според гилдията (съдии : прокурори), според нивото на системата, в което работят, и според ранга, който имат. Групите се сравняват по вътрешна структура на мненията и по тенденциите, които се наблюдават при преминаване на магистратите от една група в друга при кариерното им израстване. Тенденциите се сравняват за различните нива на системата и за различните групи магистрати, обусловени от ранга им. Отделно се наблюдава влиянието на променливата „стаж“.

Профилиране на магистратурата: респондентите се групират според въпросите, които са им зададени, и според отговорите, които са им дали. След това се извършва профилиране на гилдиите, като се извеждат зависимости между различните отговори и степента им на представителност за всяка от групите от първичния анализ.

Интерпретативен анализ: тълкуване на резултатите в контекста на отговорите на отворения въпрос и с приобщаване на контролни резултати от анализа на допълнителни външни източници (социологически изследвания, доклади на ЕК, медийни публикации, резултати от дълбочинни интервюта с отделни магистрати, становища на професионалните сдружения на съдиите и прокурорите и др.). Този анализ включва диагностика на ефектите от реформата, структурен анализ на групови идентичности с очертаване на дългосрочни процеси и актуално динамично състояние на професионалните общности и извеждане на прогнози за развитието на процесите.

Консултиране на крайните резултати с магистрати, юристи извън системата и други професионалисти, които са професионално ангажирани с правосъдието.

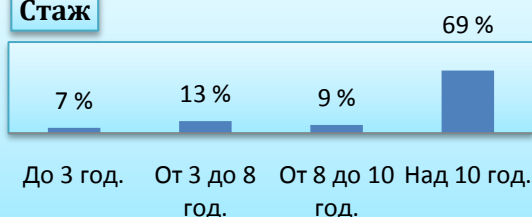
2. ПРОФИЛ НА РЕСПОНДЕНТИТЕ

Съдии и прокурори (978) от всички звена на системата, като най-висока представителност за звеното е постигната в следните градове: София, Пловдив, Бургас, В. Търново, Варна, Кюстендил, Габрово, Монтана, Враца, Видин, Стара Загора, Благоевград, Смолян, Ивайловград, Ардино, Казанлък, Карлово, Асеновград, Ямбол, Пирдоп, Перник, Гоце Делчев,

Професия



Стаж

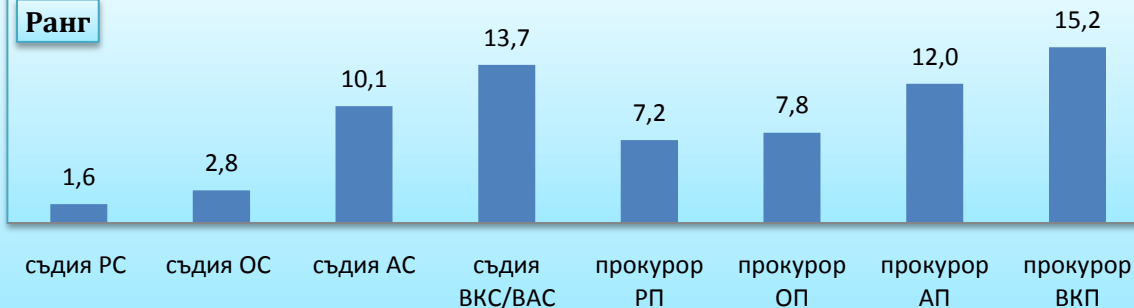


Шумен, Велинград, Ловеч, Хасково, Харманли, Елхово, Раднево, Първомай, Тополовград, Самоков, Мездра, Нови Пазар, Сандански, Исперих, Плевен, Горна Оряховица, Петрич, Панагюрище, Димитровград, Кърджали, Чирпан,

Сливница, Своге, Козлодуй, Белоградчик, Разград, Оряхово, Девин.

Мнозинство от 60% от респондентите са прокурори, като в тази гилдия представителността на резултатите надвишава тази за съдиите.

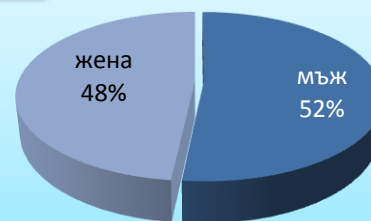
Ранг



Близо 2/3 от респондентите са с дълъг стаж в системата (над 10 години). Това определя относително по-висок дял на магистратите с по-висок ранг. В рамките на всяко от нивата на системата представителството е средно 34 %.

На отворения въпрос какво биха променили в съдебната власт са отговорили общо 63.4 % от респондентите, като 16.2 % са привърженици на статуквото и не биха променили нищо в него, а 47.2 % изразяват неудовлетвореност. Това е близо половината от анкетираните.

Пол



РЕЗЮМЕ НА ОСНОВНИТЕ ИЗВОДИ

1. ПРОФИЛИРАНЕ НА СЪДИИТЕ И ПРОКУРОРИТЕ

Системата не гарантира на съдиите и прокурорите спокойствие и подкрепа при изпълняване на служебните им задължения. **Стресът** дефинира професионалните преживявания на почти всеки трети, а **депресивните състояния**, породени от професионално изчерпване и дезориентация в ценностните стандарти на системата – на всеки пети магистрат.

1.1 Преживяване за независимост

Груповото разбиране за независимост е разединено, противоречиво, повлияно от множество стереотипи и отразява криза на идентичността в професионалните общности.

Преживяването на независимостта като **състояние на духа** е характерно за малка част от магистратите. Те изповядват оптимистични възгледи, критични и прагматични са в оценките си и търсят да заявят включване в реформения процес. Сред тях няма младши магистрати и преобладават върховни по ранг съдии и прокурори.

Мнозинството интерпретира независимостта като **външно гарантирана ценност, чието отстояване не е в контрола на отделния съдия или прокурор**. Преобладава разбирането, че тя е отсъствие на външно влияние. Значим дял са и убежденията, че за гарантирането ѝ отговаря правителството и че зависи от заплащането. При магистратите с такива убеждения се наблюдава групов отказ от поемане на лична отговорност за отстояване на професионална независимост и отсъства преживяване за професионална идентичност. Загубата на усещане за независимост при част от тези магистрати е свързана с изцяло отрицателно отношение към кадровата политика на ВСС, дълбоко недоверие в случайното разпределение на знаковите дела и гняв към статуквото.

Положителният опит от публичността изгражда сред някои съдии (основно районни с рангове на апелативни и върховни) стратегия за разрешаване на кризата на идентичност чрез търсене на **обществено доверие като бариера пред влияния**. Тези съдии правят **пряка заявка за институционална и обществена подкрепа**. Това са говорещи хора, склонни да обясняват своите професионални решения и да дават публични оценки за проблемите в системата, но те рискуват драматична професионална демотивация, ако не срещнат очакваната подкрепа.

Типичният български магистрат днес е **човек в ценностна изолация**, който не се чувства приет и зачитан от средата си, преживява се като изоставен от институцията си и е песимистично настроен към реформата. Нагласите му се определят от несъгласие със статуквото и професионално изчерпване. Той понася особено тежко неяснотата в кариерното израстване, чувства се сам срещу рисковете от нерегламентирани влияния и не вярва, че професионалната среда награждава порядъчността.

Преживяването за независимост е пряко обусловено от професионалното признание и подкрепа на средата, поради което цялата магистратура по различни начини излъчва претенция за признание на професионалните си постижения и послание, че не я получава. Опитът в кариерното израстване влияе върху възгледите за независимост.

При **съдиите** групово убеждение за независимостта като отсъствие на външно влияние се затвърждава с кариерния растеж, който изглежда свързан с отстояване на автономност. Външният натиск е до голяма степен съсредоточен върху околните съдилища. В опита си да се справи с него общността на съдиите развива два типа защитни механизми. Единият укрепва убеждението, че отстояването на независимостта е извън контрола на съдията, а другият стабилизира обратната представата. Вторият е по-устойчив и широко изповядван сред върховните съдии.

При **прокурорите** интерпретацията на независимостта като неповлияност от вън формира по-големи мнозинства, отколкото при съдиите. Динамиката им обуславя предположение, че прокурорите изпитват по-голяма нужда от външна защита, отколкото съдиите. Натискът също изглежда да е фокусиран върху окръжните прокуратури.

Задълбоченият дебат за независимостта тепърва предстои сред съдиите и прокурорите. **От него, а не от структурна или функционална реформа, зависи в решаваща степен стабилизирането на професионалната идентичност на гилдиите, която гарантира обществото срещу появата и развитието на зависимости в съдебната система.**

1.2 Групова идентичност

Гилдиите на съдиите и прокурорите поотделно **търсят професионална идентичност** чрез **отделяне** една от друга.

Съдиите са **по-радикални**. Те нямат споделено виждане за мястото на прокуратурата, но повечето я предпочитат извън съдебната власт. Прокурорите възприемат институционално отделяне чрез обособяване на двуколегиен ВСС, но категорично се съпротивляват да напуснат съдебната власт. За тях професионалната идентичност е дълбоко свързана със статуса на магистрат, вкл. със стандарта на независимост. Консерватизмът се дължи на страх от поглъщане от правителството, а не толкова на желание за принадлежност към съдебната власт – прокурорите биха приели институцията им да остане самостоятелна извън властите, но не и да преминат към изпълнителната.

Кризата на идентичността поражда и **кризи на представителството и на лидерството** в общностите на съдиите и прокурорите. Професионалните сдружения не се разпознават като двигатели на общностна консолидация, нито като гаранتي за правата и интересите на магистратите. Високите етажи на системата, които разговарят с обществото и външни субекти от името на магистратурата, са носители на консервативни нагласи в подкрепа на статуквото, които не са популярни сред мнозинството магистрати (особено видимо при прокурорите). Лидерството, което тези нива осъществяват, е фактор за развиване на механизми за самоизолация (самоизключване) на магистратите от реформения процес при отказ от поемане на лична отговорност при отстояване на независимостта.

Актуалното състояние на магистратурата е **все по-активно търсене на групово самоопределение чрез поставяне на граници** (но не бариери) между двете гилдии. Поради кризите на представителството и лидерството процесът е неструктуриран и хаотичен и напредва трудно и противоречиво. За да **отключи вътрешни процеси на изграждане на идентичност** и поява на автентични представители и лидери, той трябва да бъде разумно (почтено и демократично) управляван. За целта **е необходимо съдиите и прокурорите като гилдии да се разпознаят и да започнат да се преживяват като участници в реформата** без посредничеството на нереформистки малцинства. В противен случай отделянето на гилдиите носи рискове от допълнителното им изолиране от обществото, капсулирането им една към друга, засилване на ригидността на системата и резистентност към реформа.

2. МОДЕЛ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Българските съдии и прокурори не се вълнуват самоцелно от структурния модел на съдебната власт, а от конкретни елементи от неговото функциониране. Като цяло те **подкрепят модел на управление с висш съдебен съвет**, но не в сегашния му вид. Най-

реформаторски настроени са окръжните по ранг съдии. **Непостоянният двуколегиен ВСС е изборът на съдиите.** Прокурорите като цяло не го отхвърлят. За тях това е **приемливата алтернатива на статуквото**, но не са убедени, че тя дава по-добро решение от настоящото.

Мнозинството приема и модела на управление, но иска реформа и рязко се радикализира по конкретни въпроси на действието му.

Прокурорите в по-малка степен преживяват управленската система като затрудняваща кариерното им израстване, поради което консервативните симпатии към нея нарастват с повишаването в ранг. Основен техен двигател е малцинство (около 10 %), при което кадровото израстване в длъжност към окръжно и после към апелативно ниво води до прогресивно одобрение. Това малцинство е нереформаторско.

Обратно, с кариерния растеж и увеличаването на стажа на съдията оценката му за управленския модел се влошава прогресивно. Сред съдиите управленското статукво създава групови преживявания за труден кариерен растеж и ограничения пред професионалното развитие. Поради това те формират основната част от респондентите (всеки пети), които отхвърлят изцяло управленското статукво и сред които преобладава мнение, че съдебната реформа все още не се е състояла.

3. КАРИЕРНО РАЗВИТИЕ

Мнозинството **оценява действащата система за кадрово израстване като лоша или много лоша.** Най-високата оценка е с незначителен дял (1 % от съдиите и 1.5 % от прокурорите). Отрицателните мнения са типични за магистрати с високи рангове, които работят пониските нива на системата. Тенденцията е по-видима при съдиите.

Политиките и практиките на ВСС за кариерно израстване срещат **категорично и масово неодобрение и недоверие и са най-мощно коментираният проблем в отговорите на отворения въпрос.** Магистратите намират **статуквото за компрометирано, а очакванията за промяна очертават необходимост от цялостна реформа.** Поради отсъствието на правила, чието приемане е отговорност на ВСС, действащата система се оценява като неясна, манипулируема, несъобразена с и нестимулираща формално установените ценности на компетентността, професионалната етика и честното съревнование, т.е. произволна и уязвима на нерегламентирани зависимости. Тя не предлага единен стандарт на израстване, който да управлява очакванията за растеж чрез предвидимост, и не дава достатъчно видими ползи.

Очертава се преживяване за нереципрочност между положените усилия, включително отстояване на професионални ценности като независимостта, и получените ползи, при неяснота, непрозрачност и несбъднати рационални очаквания. Изглежда, това е в пряка връзка с данни за стагнация на професионалната изява, блокиране на потенциал и липса на развитие и воля за промяна на цялата система.

Спрямо съдиите и прокурорите действат следните **фактори за професионална демотивация:**

- игнориране или неподкрепяне на висока първоначална мотивация (определя динамиката при преминаване към районното и окръжното ниво на системата);
- отсъствие или нарушаване на психологическия договор при постъпване в системата (влиеа основно при влизане в районното и апелативното ниво);
- отсъствие на чувство за постижение и лично професионално израстване, което се проявява още и като застой на длъжност при свръхквалификация за нея и длъжностни

несъответствия (постоянно и интензивно действащ фактор, най-видим при повишаване в ранг без повишаване в длъжност);

- отсъствие на признание и дори на каквато и да е обратна връзка за постиженията и резултатите (постоянен фактор);

- отсъствие на изменение в статуса (фактор с много разрушително действие върху магистрати, на които не се предлага израстване, който се интензифицира например при дълги периоди между конкурсите и дълго командироване).

4. ЗАВИСИМОСТИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Спрямо изследвания от 2007-2008 г. сред магистратите се наблюдава качествено ново отношение към корупцията. Първо, очертава се **послание за масовост на корупционните практики**. Мнението, че системата е корумпирана, се споделя от внушително мнозинство (във върховните съдилища и апелативните прокуратури достига 100 %), като резултатите са почти еднакви при съдиите и прокурорите. Второ, наблюдават се **повишени нива на нетърпимост и плахо начало на консолидация на групова позиция на противопоставяне**. Корупцията се разпознава като пряко насочена срещу почтените магистрати и се изговаря като конкретни практики и вреди. Трето, **преживява се възможен пряк корупционен натиск върху отделен магистрат**.

Младите магистрати позитивират формалните ценности на правосъдието и влизат в него с нагласи за почтено правораздаване. Първата драматична промяна в груповите възгледи настъпва приблизително след като магистратът влезе в районното ниво, т.е. след като започне да издава самостоятелно актове, а втората - след десетата година на стажа си.

Усещането за зависимости в системата включва групови защитни механизми, чието действие очертава парадокси в нагласите.

На пръв поглед магистратите имат **голямо доверие в случайния принцип за разпределяне на делата и в автономността на системата**. Първо, тези нагласи противоречат на високите нива на убеждение, че в системата има корупция. Второ, динамиките на доверието по тези два показателя съществено и нелогично се разминават.

Във всички групи в прокуратурата убеждението за автономност преобладава и расте с повишаване на магистрата в ранг и в длъжност. Доверието в случайното разпределение в най-ниското районно ниво е ниско, а след пиковото му покачване до почти 100 % в окръжното ниво постоянно спада с повишаване в ранг и в длъжност, без все пак да престава да бъде споделяно от мнозинството.

Съдиите в относително по-малка степен преценяват системата като автономна, но повече вярват в случайното разпределение. При прехода от районно към окръжно ниво, също както и при прокурорите, настъпва преобръщане на мнението, но в обратната посока. Делът на съдиите, считащи системата за контролирана, нараства двойно с повишаването им в окръжен ранг и с 10 % при повишаване в длъжност в окръжен съд. **Така окръжните по ранг и по длъжност съдии стават единствените магистратски групи, в които преобладава вярването, че съдебната система не е автономна**. Констатацията се подкрепя от предположението, че тази група се бори с много силен външен натиск. Поради това категоричността на убеждението в случайния характер на разпределението именно на делата от обществен интерес, за които окръжният съд обичайно е първа инстанция, е парадоксална.

Други парадокси поражда преобладаващото мнение, че правосъдието, което магистратите осигуряват, е **законосъобразно, по-скоро справедливо, отколкото**

несправедливо и по-скоро прозрачно, отколкото непрозрачно. Сред критиките ясно се откроява съмнението в **ефективността му**, което магистратите отдават на компромисното качество на законите, които прилагат. Тези оценки са явно несъвместими с високите нива на убеденост, че в системата има корупция.

Според повечето магистрати системата е достъпна за гражданите, които търсят правосъдие, но съдиите в голямата си част са избегнали отговора на този въпрос. **Груповото вярване, че достъпът до правосъдие е гарантиран, се формира от прокурорите.** Във всички нива на прокуратурата мнението преобладава, като в районното, окръжното и апелативното ниво е почти 100 %, въпреки че именно там са групите, които понасят най-жесток корупционен натиск и в които преобладава вярването, че системата не е автономна.

Тези противоречия са проявления на защитни механизми, които бранят всяка от професионалните общности от усещането за по-тежка загуба на независимост, отколкото всяка от групите е готова да приеме за себе си. Изглежда, и двете най-сериозно отблъскват прозрението, че зависимостите в системата могат да лишат отделния съдия или прокурор от индивидуалния капацитет да осигури компетентно правосъдие.

Оттук и фрагментираните възприятия на възможността за **индивидуален натиск. Той се разпознава като фактор за поставяне на системата под външен контрол** главно от магистрати, според които е възможен пряк натиск върху тях или техният колега (според тях цялата система не функционира автономно). Респондентите като цяло **свързват личната си професионална независимост и автономността на системата като цяло, но липсва устойчиво групово убеждение за пряка и непосредствена връзка.** Това прозрение е ново и още не е обхванало цялата магистратура поради действие на защитен механизъм. То не се открива в предходни изследвания, които акцентират върху примиренческа защитна неангажираност на магистратите с недъзите на статуквото. **Това ново мислене е мощен фактор за активизиране на магистратите като субекти на промяната, тъй като акцентира върху личната отговорност за състоянието на системата и личната инициатива за нейната реформа.**

5. ВЛИЯНИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ВЪРХУ СЪДЕБНАТА РЕФОРМА

В оценката си за ефекта, който докладите на ЕК за напредъка на България имат върху развитието на съдебната реформа, магистратите са разединени между четири относително равностойно представени мнения: влиянието на докладите е стимулиращо, дестабилизиращо, полезно и зависимо от внушения на правителството. Реакциите се отнасят до политическите доклади, тъй като техническите са масово непознати на магистратите.

Мнението, че в политическите доклади е най-значим насърчителният ефект върху реформаторската мотивация, консолидира най-много привърженици като цяло.

Влиянието на ЕК не се усеща в основни звена на системата, заети от дългогодишни съдии и прокурори от трите инстанции за делата с висок обществен интерес. Тези звена основно посрещат натиска на обществените очаквания към системата и трусовете на реформения процес. В тях всеки трети апелативен прокурор и апелативен или окръжен съдия и всеки пети с ранг на върховен съдия или окръжен прокурор е убеден, че политическите доклади внасят хаос и объркване. Скептичността е най-ясно изразена сред върховните по ранг съдии. Тези групи са мнозинство в дела от

близо 1/5 от респондентите, според които препоръките на ЕК възпроизвеждат внушения на изпълнителната власт.

Като цяло се очертава убеждение, че **политическите доклади на ЕК не съобразяват потребностите на магистратите и не демонстрират в достатъчна степен чуваемост и отзивчивост към назоваваните от тях проблеми**, поради което магистратурата не е убедена в полезността им. Тези нагласи са **в парадоксално несъответствие с обективната практика на мисиите на ЕК** да консултират и съобразяват препоръките на магистратурата и следва да се тълкуват във връзка с дефицитите на представителство. Изглежда, **общуването на ЕК със системата е монополизирано от нереформаторски малцинства**, разположени на нива с формално лидерски и представителен характер, чиито послания не се споделят от мнозинствата.

8. ИМА ЛИ СЪДЕБНА РЕФОРМА?

Българските магистрати нямат единен отговор на въпроса проведена ли е съдебна реформа. Превесът на положителният отговор се крепи на разлика от едва 4.3 %. Само по този въпрос съдиите и прокурорите отговарят различно. Съдиите са малко по-категорични и считат, че реформата не е приключила, като са и по-радикални в критиките си към статуквото. Те са по-разочаровани, но и относително по-взискателни. Прокурорите са раздвоени, но преобладава мнение в полза на реформата, като вероятно самите очаквания към нея при тях са по-умерени.

Кариерният растеж влияе на оценката. При съдиите той задълбочава недоверието. При прокурорите тенденцията е противоречива.

Общите нива на неудовлетвореност от статуквото обуславят тежка криза в гилдиите на съдебната власт. Тя не изглежда доловима за обществото, но генерира заплахи за легитимността на всички държавни институции. Тя е скрита зад силен шум по повърхността на системата, който все по-трудно функционира като предпазен клапан за контролирано изпускане на напрежението - шум по форуми и медии и престрелки с външни структури, които разпадат разговора на безформена съвкупност от сюжети с личен или привидно случаен характер и го отклоняват от разговора за бъдещето на съдебната власт. Българските съдии и прокурори не са незаинтересовани от процесите, заявени пред обществото като предназначени да реформират системата. Те ги считат за несъобразени с потребностите си и вяло търсят да заявят включването си, което би могло да рестартира дебата.

Съществуват нагласи за изговаряне на тайните на системата и на недоволството от тях. Магистратите отхвърлят външно наложените идентичности, които са основен фактор за държане на системата в зависимост, и търсят пространство, в което да бъдат чути. Преходът от фрустрация, резигнация и недоверие към оптимистична заинтересованост, ангажираност с промяната и отговорност за реализацията ѝ зависи от възможността съдиите и прокурорите да имат действителен принос за развитието на българските съд и прокуратура, т.е. да бъдат **включени чрез свои автентични лидери в процеса като субекти, а не като обекти на външни реформени амбиции**. Това ще промени както тяхната, така и обществената удовлетвореност от системата.

Общностите на съдиите и прокурорите се намират в началото на реалното си активизиране като фактор на реформата, който може да развие потенциал да се превърне в основен неин двигател. Те трябва да бъдат подкрепени в този процес.

4. ПРОФИЛИРАНЕ НА СЪДИИТЕ И ПРОКУРОРИТЕ

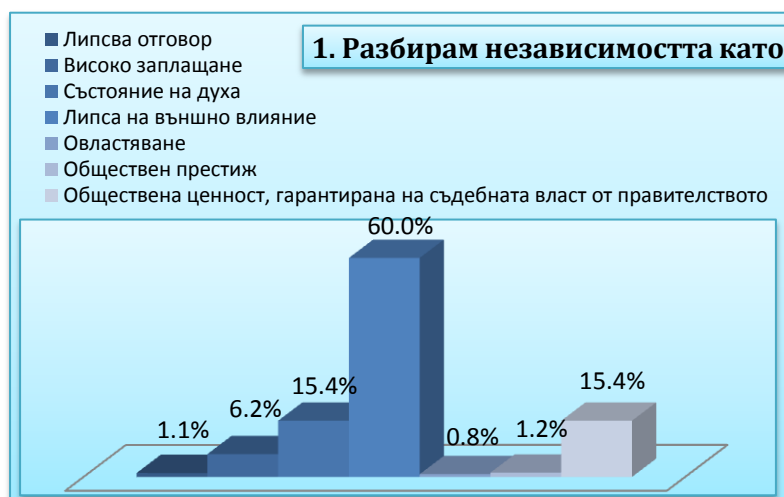
„Човек не може да запази индивидуалността в света,
единственото, което може да спаси, е себе си.“

(отговор на отворения въпрос
„Какво бихте променили?“)

4.1 ПРЕЖИВЯВАНЕ ЗА НЕЗАВИСИМОСТ

Груповото разбиране за независимостта на съдиите и прокурорите е разединено, противоречиво, повлияно от множество стереотипи и отразява криза на идентичността в професионалните общности на съдебната власт.

Независимостта се интерпретира като външно гарантирана ценност, чието отстояване не е в контрола на отделния съдия или прокурор. За над 80 % от



респондентите тя се осигурява и зависи от външни за личността на магистрата фактори и субекти.

Преобладава разбирането, че тя е **отсъствие на външно влияние** (60 %), т.е. съдията или прокурорът е независим, защото върху него не се влияе, а не защото

той е вътрешно устойчив на влияние. Систематичният анализ с данните от оценката на корупционните рискове (вж. по-долу Глава 6) очертава относително висок риск от индивидуална уязвимост на корупционен натиск, срещу който магистратите от тази група се чувстват незащитени от системата.

Относително значителен дял съдии и прокурори вярва, че **независимостта зависи от добросъвестността на правителството** и следва да бъде осигурена от него в качеството ѝ на обществена ценност, гарантирана на съдебната власт от изпълнителната (15.4 %). Сред тях няма съдии от върховните съдилища.

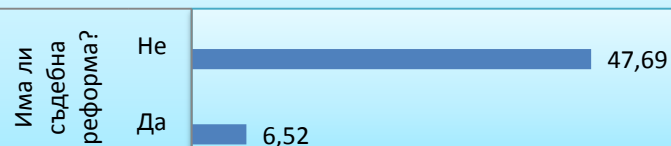
Дял от 6.2 % счита, че независимостта се гарантира от **високо заплащане**. Тази група е съставена от съдии, които работят в районните и върховните съдилища, и прокурори, работещи в районните прокуратури.

В описаните три групи, но главно във вторите две, се наблюдава отказ от поемане на лична отговорност за отстояване на професионална независимост. В тези групи като цяло отсъства преживяване за професионална идентичност.

Магистратите в тях нямат ясен професионален профил и участват като малцинства в многобройни други групи, формирани въз основа на други нагласи, в които често възприемат разнородни позиции.

От тези групи е формиран делът на онези 4.5 % съдии и прокурори, които не се чувстват независими. Тяхното отношение е изцяло отрицателно към кадровата политика на ВСС (100 %), което ясно показва зависимостта между преживяването за независимост и професионалното признание и подкрепа на средата. Само в тази група недоверието в случайното

2. Независимостта ми на съдия / прокурор се влия най-силно от мен самия



разпределение на знаковите дела е 100 % (във всички други доверието преобладава). Основна характеристика на тази относително малка, но консолидирана група, е **гневът** към статуквото. Принадлежащите към нея съдии и прокурори се преживяват като жертви на статуквото и считат, че то им пречи да се развиват, включително чрез натиск да правят професионални компромиси. Твърдението „не се чувствам независим“ не означава непременно признание за зависимост; то може да означава **пасивно-агресивен израз на отхвърляне на статуквото**, както и признание за натиск, който не се разпознава като корупционен, но ограничава независимостта.

Групата от 4.7 % от респондентите, които свързват независимостта си с **общественото доверие** в системата, прави **пряка заявка за институционална и обществена подкрепа при отстояване на независимостта**. Тази група също преживява криза на идентичността. За съдиите и прокурорите, които я формират, има риск да се самоидентифицират с външносъздаден медиен имидж, за който знаят, че не е автентичен. Това противоречие е основен момент в преживяването за накърнена независимост.

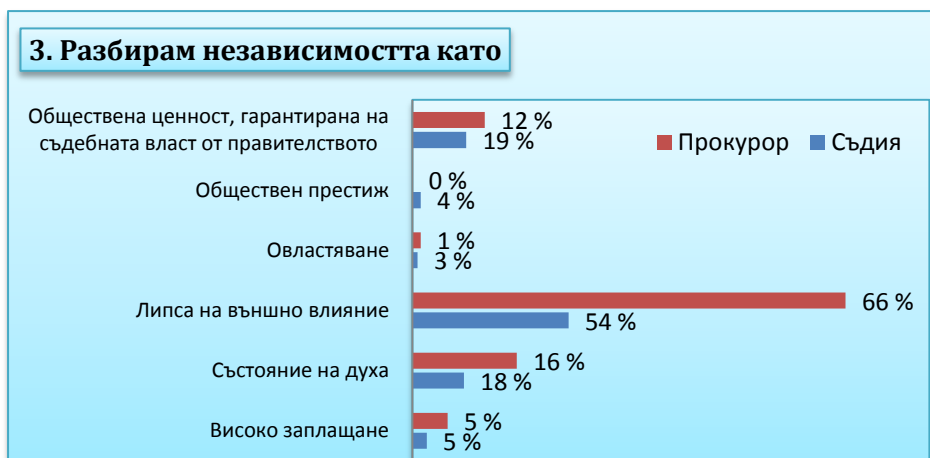
Тази група е съставена изключително от съдии с рангове на апелативни и върховни съдии, които работят в районен съд. Тя се формира под влияние на относителното отваряне на системата и все още плахото проговаряне на магистратите, което се разви приблизително след приемане на правилата за професионална етика от гилдиите през 2003 г. Положителният опит от публичността кара съдиите от тази група да се уповават на прозрачността като гаранция за независимост. Те разчитат тя да разбие неверни отрицателни обществени вярвания за тях и да осигури обществено доверие като бариера пред влияния. Сред основните вярвания в тази група е, че образоването на обществото в техниките на правораздаването, е основно средство за гарантиране на

прозрачност. Тази група включва говорещи магистрати, склонни да обясняват своите професионални решения и да дават публични оценки за проблемите в системата. Рискът при тези стратегии за прозрачност е, че тя може да внуши у обществото впечатление за притворство, ако системата не я подкрепи с гледка на ясна професионална идентичност. Този риск е свързан с риск от демотивация на магистратите от групата, ако не получат обществена подкрепа.

Едва 15.4 % от изследваните съдии и прокурори идентифицират независимостта си с **лично вътрешно преживяване и състояние на духа**. Групата изповядва оптимистични възгледи за реформата и участва почти цялата в дела от 47.2 % от респондентите, които съдържателно отговарят на въпроса „Какво бихте променили?“. Нейна основна характеристика е критичност и прагматизъм в оценките, както и търсеща изява претенция за включване в реформения процес. В тази група няма младши магистрати, нито прокурори от районните и апелативните прокуратури, чийто ранг съвпада с длъжността. Преобладават върховни по ранг съдии и прокурори.

Независимостта се разбира като **овластяване** от незначителен процент районни прокурори с ранг ВКП/ВАП и районни съдии, неповишавани в ранг и с ранг ВКС.

Структурата на възприятията за независимост като цяло се възпроизвежда в



групите на съдиите и прокурорите. Все пак, повече съдии, отколкото прокурори свързват независимостта с обществения престиж и с

упражняване на власт.

Профилирането на гилдиите поотделно очертава сходни тенденции в динамиката на възгледите за независимостта при кариерно израстване.

При **съдиите** разбирането за независимостта като състояние на духа събира най-голям дял сред районните съдии, които не са повишавани в ранг (45 %). Във всички останали нива преобладава разбирането, че тя е отсъствие на външно влияние, като относителният дял на това мнение расте с повишаването в ранг (съответно 45 % при повишаване в окръжен и 66 % при повишаване в апелативен). Растежът е свързан с придобиване на опит в отстояване на автономност срещу опити за външно влияние. Сред върховните по ранг съдии, които не работят във върховен съд, това мнение спада почти

до процента, който има в групата на районните съдии (37.5 %). За сметка на това се увеличават дяловете на онези, според които независимостта е ценност, гарантирана от правителството (23 %), и състояние на духа (20.5 %).

Динамиката на възприятията очертава предположението, че **външният натиск е до голяма степен съсредоточен върху окръжното ниво на системата на съдилищата**. В опита си да се справи с него общността на съдиите развива два типа защитни механизми. Единият затвърждава убеждението, че контролът по отстояване на независимостта е извън съдията (посочването на правителството като нейн гарант е трансформация на преживяването, че от него идва най-сериозният натиск), а другият, обратно – стабилизира представата за собствен контрол на съдията върху независимостта му.

Сред съдиите, работещи във върховните съдилища, възгледите са разделени поравно между независимостта като високо заплащане и независимостта като състояние на духа. При сравнение със структурата на мненията сред върховните по ранг съдии извън ВКС и ВАС излиза, че **възгледът за личен контрол върху независимостта е по-устойчив**. Съдиите от върховните съдилища формират отговорите си на основата не само на индивидуалния си опит, но и на впечатленията от функционирането на цялата система и в някаква степен отговарят от името и на по-ниските съдебни инстанции. Високият процент върховни съдии, според които независимостта зависи от възнаграждението, е отражение на оценката, че системата не „възнаграждава“ адекватно независимия съдия. Високата представителност на коментираното мнение е **обобщена изява на претенция за признание, която в различна степен излъчват всички магистратски групи**.

СЪДИИ ранг	Високо заплащане	Състояние на духа	Липса на външно влияние	Овластя- ване	Обществ. престиж	Обществ. ценност, га- рантирана на съдебната власт от правителств.
РС		45 %	36 %	6 %		13 %
ОС	24 %	14 %	45 %			17 %
АС	5 %	13 %	66 %		2%	14%
ВКС/ВАС	12 %	20.5 %	37.5 %	2%	5%	23 %
длъжност						
РС	10 %	22 %	39 %	3%	6 %	20 %
ОС		21 %	54 %			25 %
АС		12 9%	71 %			17 %
ВКС/ВАС	50 %	50 %				

При **прокурорите** интерпретацията на независимостта като неповлияност от вън консолидира по-големи мнозинства, отколкото в структурата на съдиите – около 70 % за районното и окръжното ниво, 100 % за апелативното ниво и 60 % за върховното ниво. Динамиката е неструктурирана и дава основание за предположение, че прокурорите изпитват по-голяма нужда от външна защита, отколкото съдиите.

Някои противоречия в преживяването за независимост се открояват при съпоставка на горния анализ с декларацията на мнозинството респонденти (78 %), че **професионалната им независимост зависи лично от тях**. Това убеждение е автентично само в малцинствената група на съдиите и прокурорите, според които независимостта е състояние на духа.

При всички останали групи то следва да се разбира като преживяване за **институционална**

изоставеност. Това е депресивен израз на несъгласие със статуквото, но механизмът не е основан на гняв, а на професионално изчерпване. Съдията и прокурорът се чувстват сами срещу рисковете от нерегламентирани влияния, без подкрепата на обществото и системата, нито на гилдията, към която принадлежат. Декларацията „независимостта ми зависи от мен самия“ отразява **оценка, че професионалната среда всъщност не награждава порядъчността и не санкционира отказа от независимост по ясен, безусловен и последователен начин**.

Тези групи **понасят особено тежко неяснотата в кариерното израстване и в дисциплинарната политика на ВСС и абсурдите на управлението на натовареността**. Практиките на статуквото ги дезориентират, а вероятно и плашат. В тези групи е разпространено вярването, че професионалната среда толерира безнравствени или „меки“ незаконни механизми, безразлична е към усилия за отстояване на легитимната нравственост и би реагирала най-много с вяла неприязън само при „твърди“ незаконни практики. Магистратите с този профил са склонни да считат, че санкцията за неморално или незаконно професионално поведение се реализира повече в междуличностните отношения с колегите.

4. Независимостта ми на съдия / прокурор се влия най-силно от



Комплексният анализ на възгледите за независимостта като външно гарантирана ценност и като зависещо от самия магистрат духовно състояние очертава профил на **човек в ценностна изолация**, който не се чувства приет и зачитан от средата си. Неговите позиции са дефинирани от формална декларация в полза на легитимни ценности, но често изказани по начин, който не конфронтира алтернативите.



Магистратите, които споделят едновременно и двата възгледа, са двойствени в изразяването на оценка за системата. Критиката се осъществява в защитен контекст при известна сигурност, че групата я подкрепя, като различните оценки за отделни елементи на системата не очертават единна позиция.

Магистратите от тази група като цяло са **песимистично настроени**, не вярват в реформата, убедени са във възможността върху конкретни магистрати да бъде упражняван натиск (пряк 17 % и непряк 66 %) и са относително адаптирани към статуквото – изразяват доверие в случайното разпределение на делата (71 % от групата), оценяват като приемливо до позитивно управлението на съдебната системата (73 %) и са в най-малка степен недоволни от системата за кадрово израстване (45 %).

Като цяло, **представите за независимост на институцията и за независимост на човека в институцията все още не са пълноценно интегрирани**. Независимостта на институцията се възприема като относително отделна от тази на човека. Все още не е формирано общо групово убеждение, че външното влияние върху отделния съдия или прокурор е част от влиянието върху системата, но относително големи групи във всяка от гилдиите изразяват прозрения в тази посока.

Задълбоченият дебат за независимостта в средите на съдиите и прокурорите тепърва предстои. От него, а не от структурна или функционална реформа, зависи в решаваща степен стабилизирането на професионалната идентичност на съдиите и прокурорите, която гарантира обществото срещу появата и развитието на зависимости в съдебната система.

4.2 ГРУПОВА ИДЕНТИЧНОСТ НА МАГИСТРАТСКИТЕ ПРОФЕСИИ

„Промяната не зависи от отделни хора.”
(отговор на отворения въпрос
„Какво бихте променили?”)

Всяка от гилдиите на съдиите и прокурорите по отделно **търси професионална идентичност**. В рамките на този процес и двете се стремят към **отделяне** една от друга, което се проявява в мненията им за мястото на прокуратурата и за структурата на ВСС¹.



Мнозинството от 71.7 % от респондентите в полза на статуквото са формирани от 92 % от прокурорите и 35 % от съдиите.

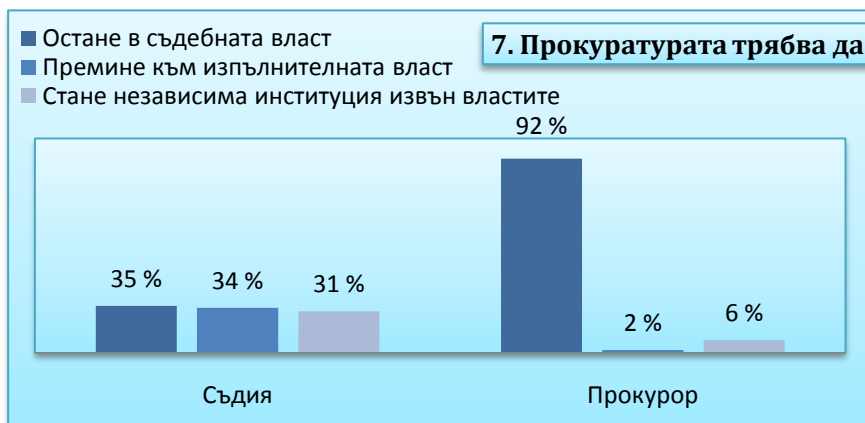
Мнозинството всъщност е крехко и почива върху вътрешно напрежение

между съда и държавното обвинение.

Съдиите са **по-радикални**. Тя нямат споделяно виждане за мястото на прокуратурата, но повечето я предпочитат извън съдебната власт (общо 65 %). Това мнение е най-споделяно от върховните по ранг съдии, като във всички нива на системата на съдилищата то преобладава над мнението прокуратурата да остане в съдебната власт.

Прокурорите възприемат институционално отделяне чрез обособяване на

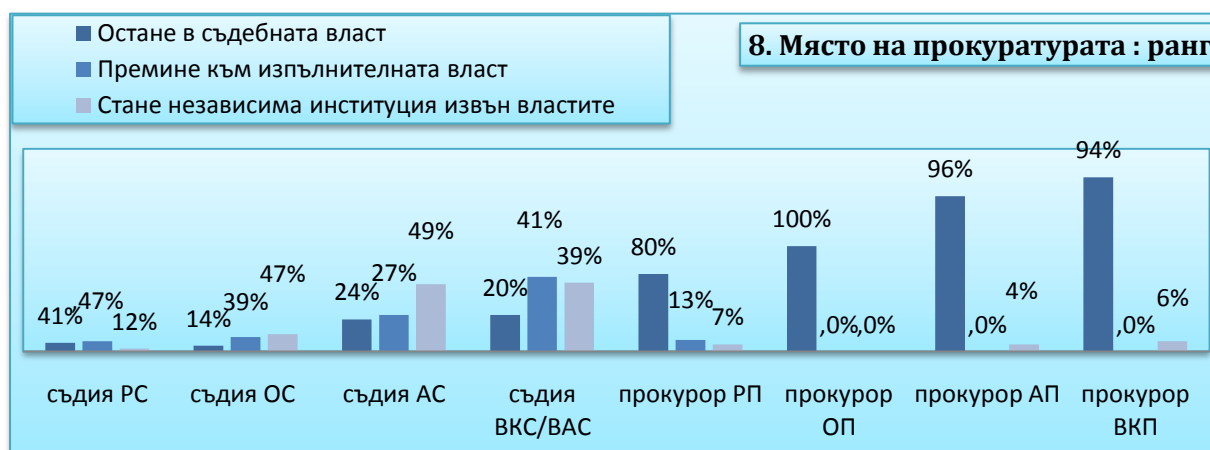
двуколегиен ВСС, но категорично се съпротивляват да напуснат съдебната власт. Очевидно за тях професионалната идентичност е дълбоко свързана със статуса на магистрат и по-



конкретно със стандарта на независимост. Прокурорите интерпретират идеята да бъдат инкорпорирани в изпълнителната власт като обезличаване, а политики в нейно изпълнение – като насочени пряко срещу тях. Втвърдяването на позицията се дължи на **страх от поглъщане от правителството, а не толкова на желание за принадлежност към съдебната власт** – прокурорите биха приели институцията им да бъде изведена като самостоятелна структура извън властите, но не и да преминат към изпълнителната.

¹ За повече подробности, вж. Глава 4.

В момента всеки опит да бъдат заставени да приемат такова решение би означавало ново



и тежко вкризвяване на системата, освен ако страховете им не бъдат опровергани. Категоричността на позицията задължава всякакви опити за структурна реформа да се съобразят с нея, ако се осъзнава необходимостта прокурорите да им сътрудничат.

Изглежда, че **сред районните прокурори страховете, свързани с възможно институционално напускане на съдебната власт, са най-слаби, а само едно ниво по-нагоре – окръжното – те са най-силни.** При повишаване в окръжен ранг отслабва и вярата в наличието на съдебна реформа. Тези констатации създават интерес от бъдещо изследване на динамиката на кризисните процеси и външния натиск, който в най-голяма степен изглежда (също като при съдиите) е съсредоточен върху окръжното ниво, вероятно поради качеството му на първа инстанция за повечето дела с висок обществен интерес.

Кризата на идентичността поражда и **кризи на представителството и на лидерството** в професионалните общности на съдиите и прокурорите. Професионалните сдружения не се разпознават от тях като двигатели на процесите на общностна консолидация, нито като гаранتي за правата и интересите на магистратите. Дял от 0% от съдиите и 0.1 % от прокурорите заявява, че получава от професионалното си сдружение защита на независимостта си, въпреки че повечето респонденти от съдиите и близо половината от прокурорите членуват в такова сдружение и то си поставя за приоритетна цел да отстоява независимостта им. Членството за тези магистрати по-скоро удовлетворява лични потребности от професионално общуване и от принадлежност към професионална общност, отколкото им носи осъзнавани от тях реални статусни ползи.

Високите етажи на системата, които разговарят с обществото и външни субекти от името на магистратурата, са носители на консервативни нагласи в подкрепа на статуквото, които не са популярни сред мнозинството магистрати (особено видимо при прокурорите). Лидерството, което тези нива осъществяват, е фактор за развиване на

механизми за самоизолация (самоизключване) на магистратите от реформения процес при отказ от поемане на лична отговорност при отстояване на независимостта.

Актуалното състояние на магистратурата е **все по-активно търсене на групово самоопределение чрез поставяне на граници** (но не бариери) между двете гилдии. Поради кризите на представителството и лидерството процесът е неструктуриран и хаотичен и напредва трудно и противоречиво. За да **отключи вътрешни процеси на изграждане на идентичност** и поява на автентични представители и лидери, той трябва да бъде разумно (почтено и демократично) управляван. За целта е **необходимо съдиите и прокурорите като гилдии да се разпознаят и да започнат да се преживяват като участници в реформата** без посредничеството на нереформистки малцинства. В противен случай отделянето на гилдиите носи рискове от допълнителното им изолиране от обществото, капсулирането им една към друга, засилване на ригидността на системата и резистентност към реформа.

4.3 АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ

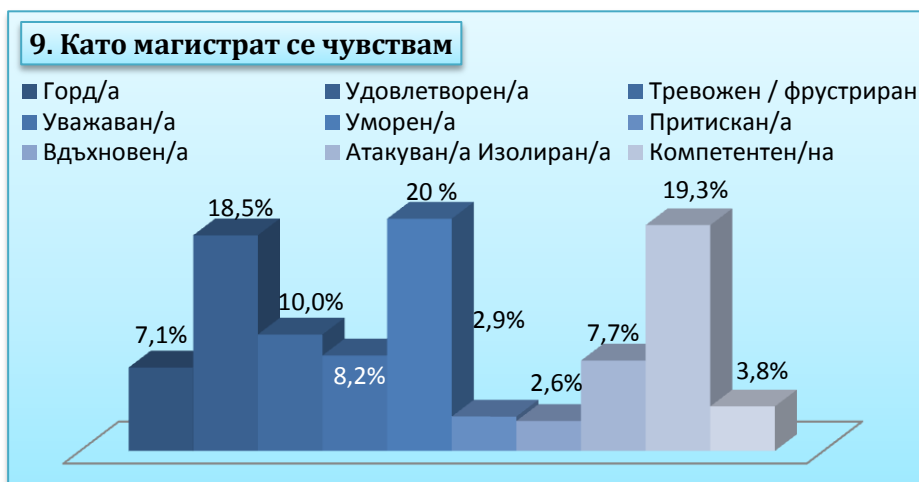
„Нормалните и почтените хора
в системата намаляват.“
„Хората!“

(отговори на отворения въпрос
„Какво бихте променили?“)

Системата **не гарантира на съдиите и прокурорите спокойствие и подкрепа при изпълняване на служебните им задължения.**

Стресът дефинира професионалните преживявания на почти всеки трети

съдия или
прокурор. Дял от
32.3 % от
респондентите се
определят като
притискани,
тревожни,
атакувани или
изолирани.
Относително



високи са и нивата на **умора** (20 %). Систематичният анализ с отношението към натовареността и материалните условия на работа показват, че умората не се дължи на претоварване с професионални ангажименти. Съобразяването на резултатите от отговорите на отворените въпроси и оценката за различни аспекти на функционирането

на системата показва, че тази умора е израз на депресивност и изтощение от състояние на ценностни конфликти и дезориентация в ценностните стандарти на професията. Оттук и сригът в представата за собствената професионална компетентност, която е изведена като водещ признак на самоопределение от по-малко от 4 %.

За
преживяванията на
човека в системата от
значение е
факторната среда,
която влияе
изпълнението на
професионалните му

10. Най-важен фактор, който влияе при осъществяване на служебните задължения



задължения. Цялата магистратура ясно посочва професионалния фактор (фактите по делото) като решаващ. Той консолидира мнозинствата във всички групи, с изключение на съдиите от ВКС и ВАС. Само сред тях той се конкурира с друг - удовлетвореността (50 %).

При допускане, че всички останали фактори оказват влияние, магистратите ги подреждат в следната последователност по значение:

1. Удовлетвореността от добре свършената работа е най-важна за група,

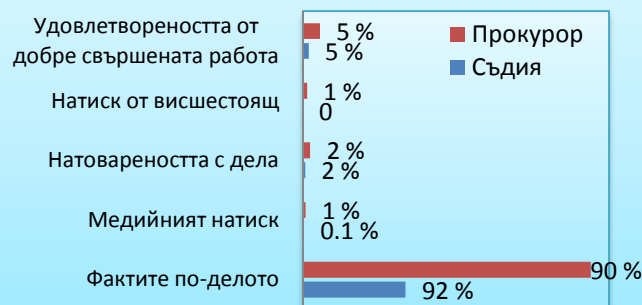


съставена от съдии с апелативен или върховен ранг в районните съдилища, съдии във върховните съдилища и районни прокурори с ранг на окръжни или върховни. В никоя друга група този фактор не влияе определящ.

2. **Натовареността** е водеща за малка група върховни по ранг съдии от районен и окръжен съд.

3. **Медиен натиск, наличие на краен срок за произнасяне и натиск от висшестоящ.** Последният фактор е важен за група районни прокурори с апелативен ранг. За същата група

медийният натиск също е с по-голямо значение, отколкото за другите групи, но той влияе и на малък брой съдии с апелативен ранг.

12. Най-важен фактор, който влияе при осъществяване на служебните задължения


4. Имущественият интерес по делото и корупционният натиск са посочени от изолирани респонденти и е невъзможно да се изведе профил. Посочването на корупцията като фактор с незначително влияние върху професионалното изпълнение на магистрата е в противоречие с високите нива на убеденост в

корумпираността на системата и отразява някои все още активни задръжки на магистратурата да допусне болезнен за нея разговор за зависимостите в системата.

Проблемни области	Предложения на магистратите, отговорили на отворения въпрос „Какво бихте променили?“	
Обучение на магистрати	Осигуряване на постоянна квалификация; ежемесечно общо национално дистанционно обучение по различни теми с цел уеднаквяване на практики Скъсяване на срока на обучение в НИП до максимум 6 месеца; Задължително обучение преди назначаване	
Условия за работа	Материални условия Подобряване на материалната база и управлението на бюджета Увеличаване на заплащането и на размера на платения годишен отпуск и осигуряване на достъп до социални, рехабилитационни и профилактични програми, съобразени с натоварването и естеството на работа Обвързване на заплащането с количеството и качеството на свършената работа и нейното значение за държавата и обществото. Осигуряване на спокойствие за пълноценното и компетентното прилагане на закона. Заплащането да е адекватно, справедливо и достойно.	Натовареност Ясни критерии за определяне индивидуалната натовареност и за отчитане на дейността на структурните звена и отделните магистрати Развномерно разпределение и контрол върху натовареността Премахване на безкрайните справки, анализи и доклади и другото излишно писане от разследващи полицаи и прокурори

5. МОДЕЛ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

„Бих направила съдебната власт независима в истинския смисъл на думата, а не зависима от медийни публикации и политики на различни правителства”.
(отговор на отворения въпрос „Какво бихте променили?”)

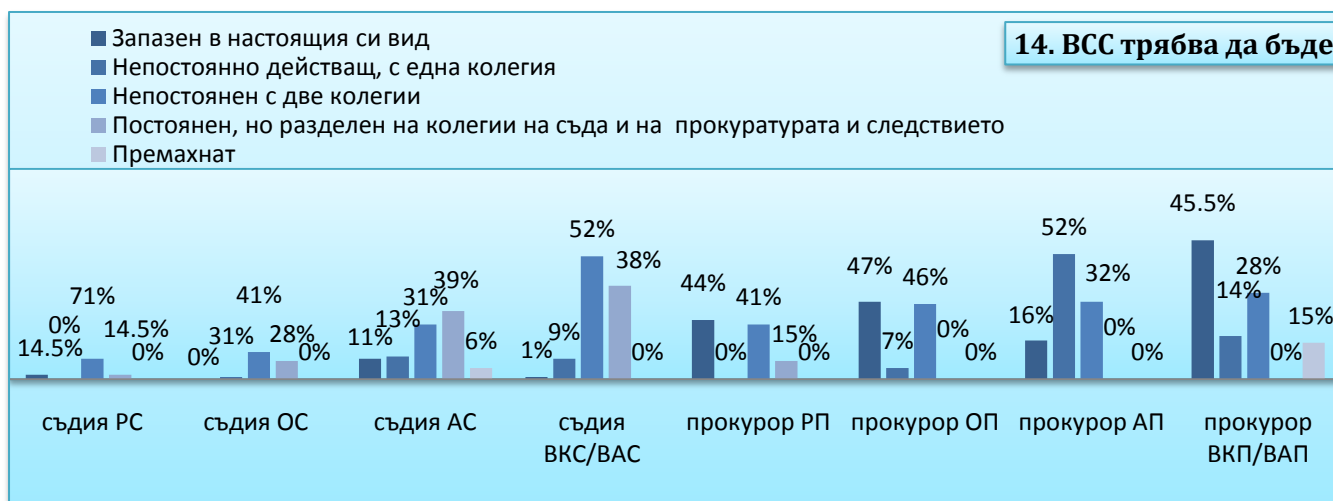
5.1 ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ: СТРУКТУРНИ ВЪПРОСИ

Българските съдии и прокурори като цяло **подкрепят модел на управление, който включва висш съдебен съвет**. Идеята ВСС да бъде премахнат се възприема от малък брой (общо 2 % от респондентите) прокурори с върховен ранг, които работят в районните прокуратури, и съдии с апелативен ранг, които работят в районните и окръжните съдилища. Сред тези магистрати е разпространено в най-голяма степен и разочарованието от системата за кадрово израстване.



Статуквото обаче не се ползва с доверие. Единствено сред прокурорите с върховен ранг привържениците му събират най-сериозен дял от близо половината (45.5 %), но тази група е силно разслоена (в нея най-висок е и дялът на радикалните противници на модела с ВСС – 15 % в сравнение с другите групи прокурори).

Мнозинството от магистратите са привърженици на някакъв вид реформа на ВСС, като най-реформаторски настроени са съдиите с ранг на окръжни (сред тях изобщо



липсват крайни мнения на пълно позитивиране или пълно отхвърляне на статуквото).

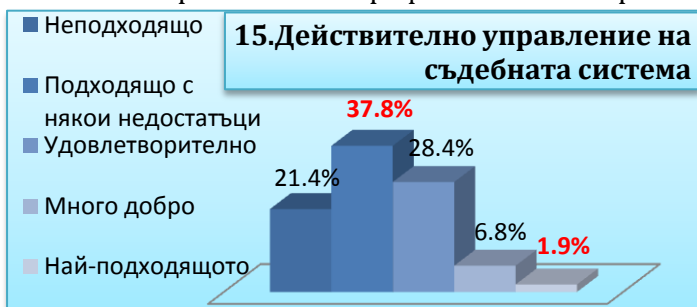
Предложението за **възстановяване на непостоянно действащия ВСС** среща подкрепата на районните съдии (70 %), съдиите с ранг на окръжни (72 %) и с ранг на върховни (61 %), както и на окръжните и апелативните по ранг прокурори (54 %; 84 %). В никоя група постоянно действащият ВСС не е фаворит на мнозинството, но относително високоскептични остават групите на съдиите с апелативен ранг (50 %) и на прокурорите с апелативен и с върховен ранг (48 % и 45.5 %). С по-твърди предпочитания са районните съдии и апелативните по ранг прокурори (71 % и 52 %), които са солидарни в благосклонността към непостоянно действащия ВСС, но се разделят в мнението си за структурата му (двуколегиен и с една колегия).

Предложението за **двуколегиен ВСС** изглежда се възприема от почти всички. То среща подкрепата на мнозинства, които са особено внушителни при съдиите: районни съдии и прокурори (85.5 % и 55 %), окръжни по ранг съдии (69 %), апелативни по ранг съдии и прокурори (70 % и 84 %) и върховни по ранг съдии (90 %). Относително голяма група привърженици се формира и при окръжните по ранг прокурори (46 %). Единствената група, сред която предложението не среща голяма подкрепа, е тази на върховните по ранг прокурори (28 %).

Непостоянният двуколегиен ВСС изглежда е **изборът на съдиите**. Той събира мнозинство сред районните и върховните по ранг съдии (съответно 71 % и 52 %) и подкрепата на най-големите групи сред окръжните и апелативните по ранг (съответно 41% и 31%). Идеята среща относително повече приемане сред относително по-младите прокурори от по-ниските етажи на системата. Прокурорите като цяло не я отхвърлят, но не са убедени, че дава по-добро решение от настоящото – **за държавното обвинение непостоянният ВСС с две колегии би бил приемливата алтернатива на статуквото**.

5.2 УПРАВЛЕНИЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ: ФУНКЦИОНАЛНИ ВЪПРОСИ

Анализът на отговорите на отворения въпрос показва, че **съдиите и прокурорите не се вълнуват приоритетно и самоцелно от структурния модел на съдебната власт, а от конкретни елементи от неговото функциониране** в установените конституционни рамки. За тях разговор за абстрактни модели е непродуктивен и откъснат от реалните им професионални потребности.



Мнозинство от 66 % от респондентите намира модела на управление на съдебната власт за приемлив по принцип, но подлежащ на усъвършенстване. Нагласата в тази група е за еволюционен път на

реформите, без шокови радикални промени.

Дял от 28.4 % изпитва в различна степен готовност да се приспособи към системата, като се примири с някои нейни недостатъци. Тази умереност обаче е привидна, а добронамереността към действащия модел – твърде крехка. **Магистратите, които са удовлетворени от модела или които го смятат за подходящ с някои недостатъци, не го считат за изчерпан като принципна конституционна рамка, но рязко се радикализират по конкретни въпроси на функционирането му.**

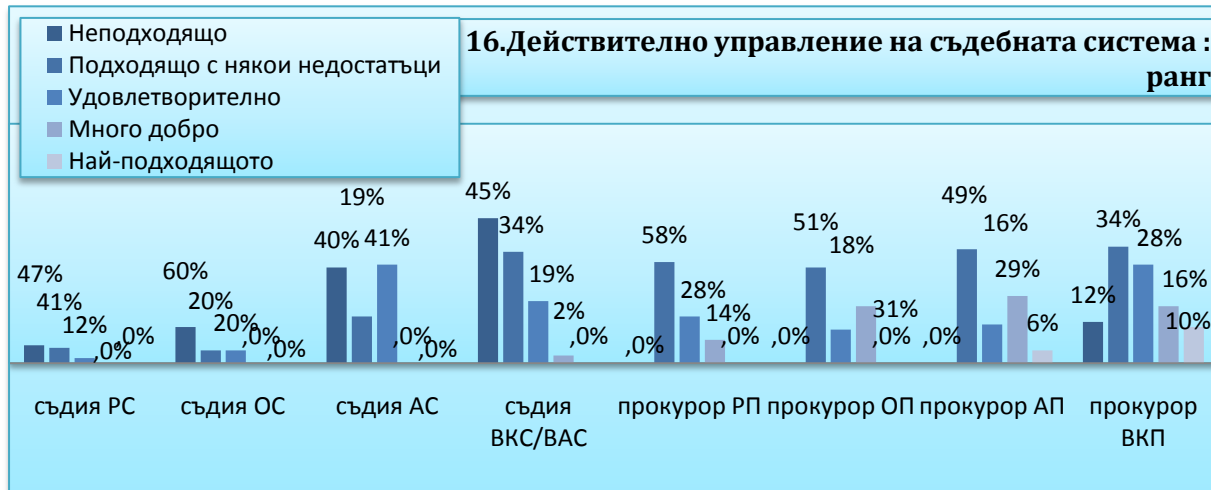
Консервативната нагласа, че системата е подходяща с някои недостатъци, се споделя основно от прокурори (70 %). С повишаването им в ранг тя се подкрепя от все по-малък процент от тях (58 % при районните, 51 % при окръжните по ранг, 50 % при апелативните по ранг и едва 34 % от върховните по ранг), но отливът е за сметка на увеличаване на относителните дялове на прокурорите, които позитивират статуквото. В средите на държавното обвинение най-голяма е групата, която оценява модела като подходящ при лека тенденция групата да се уголемява с увеличаване на ранга. Това създава впечатление, че **прокурорите не преживяват управленската система като затрудняваща кариерното им израстване**. Единствено при повишаването в окръжен ранг настъпва известно разочарование, но то се компенсира при по-нататъшния растеж.

По-задълбоченият анализ разкрива значими промени в нагласите, които настъпват след **повишаване в ранг на апелативен прокурор**. Групата, обусловена от този ранг, е силно разслоена. В нея за първи път се появява мнение, че действащата управленска система е възможно най-подходящата. По липсата на силно неодобрение, както и по сумарния дял на позитивно настроените към статуквото прокурори (считащи системата за удовлетворителна или за много добра), тя се доближава до подгрупата на прокурорите с ранг ВКП/ВАП. Изглежда, че при апелативните по ранг прокурори действат процеси, които правят групата преходна между районното и окръжното ниво от една страна и върха на системата от друга. В тази група опитът на респондентите в кадровото израстване е най-разнообразен. По-дълбинният анализ показва, че за малцинство от не повече от 10 % кадровото израстване в длъжност към окръжно и после към апелативно ниво води до прогресивно одобрение към системата на управление. При останалите прокурори кадровото израстване не променя съществено груповите възгледи.

Изводът се подкрепя от анализа на **мненията за системата на кадрово израстване**. И по този показател групата на апелативните по ранг прокурори е най-разслоена. Най-голям процент от 38 % намират системата за кариерно израстване за лоша. Относително еднакви са подгрупите, според които тя е много лоша и на средно ниво (22 %) и много добра (19 %). Точно 10 % я намират за добра. Това е единствената

група прокурори, в която съществува мнение, че системата за кадрово израстване е отлична (4 % от групата и 1.5 % от всички прокурори).

Магистратите, които са най-позитивно настроените към действащия модел на управление, са прокурори с ранг на апелативни и особено на върховни прокурори. Само в тези две групи се появява мнение, че статуквото е най-подходящото за българските условия. Във всяка от групите, обусловени от тези рангове, това мнение е



малцинствено (10 % от прокурорите с ранг ВКП/ВАП или 1.5 % от респондентите и 5 % от прокурорите с ранг АП или около ½ % от всички респонденти), но това не е аргумент, че не е влиятелно и не формира нагласи в магистратски групи на по-ниските нива на системата. Нагласата за поддържане на статуквото в това малцинство изразява неангажиране с усилие за адаптация към алтернатива, вероятно поради вторични ползи, които статуквото носи заедно с негативите и липса на достатъчно субективни стимули за излизане от „зоната на комфорт“, в която тези магистрати имат изграден репертоар за справяне.

Значителна група от близо 1/5 от съдиите и прокурорите отхвърлят изцяло модела. В нея категорично преобладава мнението, че съдебната реформа не се е състояла (74 %). Групата е **съставена основно от съдии**, от всички нива на системата, като единствените прокурори в нея са с ранг на върховни (12 % от тях). Половината от съдиите с това мнение са с ранг „ВКС/ВАС“. Изглежда, оценката за управленския модел на съдебната власт се влошава прогресивно с кариерния растеж и увеличаването на стажа на съдията. Структурата на радикално отрицателното мнение включва позицията на: 6% районни, 12 % окръжни по ранг, 32% апелативни по ранг и 50 % върховни ранг съдии. В цялата група на съдиите липсва положително мнение (с единствено изключение в групата на върховните по ранг съдии, където мнението „много добро“ се споделя от 2 %). Във всичките групи, определени по ранг, крайното недоволство консолидира най-големи дялове - съответно 47 %, 60 %, 40 % и 45 %. Може да се предположи, че **сред съдиите**

управленското статукво създава групови преживявания за труден карьерен растеж и ограничения пред професионалното развитие.

Привържениците на статуквото, които го оценяват като много добро и дори най-подходящото, са два пъти по-малко от силно недоволните – едва един от всеки десет. Мнението, че системата е много добра, формира най-голям дял сред прокурорите с ранг на окръжен прокурор (31%), но както при тях, така и при районните прокурори, неповишени в ранг, отсъстват крайни мнения.

Проблемни области	Предложения на магистратите, отговорили на отворения въпрос „Какво бихте променили?“
Управление на СВл	Промени в устройството на съдебната власт да се правят след внимателен анализ на проблемите и след широко обсъждане в професионалните среди
ВСС	Функционална реформа: Осигуряване на прозрачност, принципност, строгост и последователност; подобряване на комуникацията с действащите магистрати; Въвеждане на екипен принцип; Повишаване на доверието; Намалване на правомощията и реален контрол над решенията. Структурна реформа: Непостоянно действащ ВСС; Създаване на две самостоятелни колегии за съда и прокуратурата; Намалване или премахване на парламентарната квота; участие само на представители на съд, прокуратура и следствие. Избор на членове след щателно проучване на кандидатите, съобразяване на техните професионални и морални качества; гарантиране на избор на достойни юристи с доказани професионални качества, авторитетни и честни, с необходимия опит. Осигуряване на териториално представителство чрез избор на членове от регионални общи събрания и на представителство на районните нива; Отстраняване на политическото влияние върху избора на членове; Изолирани предложения за премахване на ВСС и за премахване на квотата на следствието.
Управление на звената	Възможност успешните ръководители да запазят длъжността; създаване на пречки пред избор на управленски позиции на лица с лош имидж. Въвеждане на само един мандат от 2 г. за административни ръководители и ротационен принцип по старшинство; Анонимно конкурсно избиране на ръководителя; Избор от общото събрание на магистратите от съответното звено; Възрастова бариера от 60 години за избиране на административни ръководители
Системата на съдилищата	Един върховен съд; Намалване на броя на съдилищата и в частност на районните и на специализираните съдилища; редуциране на военните прокуратури и съдилища; Премахване на апелативното ниво; Създаване на отделения в съда на всички нива с цел по-тясно профилиране. Подобряване на разпределението на съдебните райони; Увеличаване на щата, за да се постигне бързина и качество на постановяваните актове. По-строги критерии при избор на лица за съдебни заседатели. Намалване на бюрократичния апарат.
Система на прокуратурата	Децентрализация и премахване на субординацията; премахване на предпоставките за пряк контрол и намеса във вътрешното убеждение по конкретен казус от наблюдаващия прокурор, вкл. чрез задължителни указания; Премахване на контрола на съда върху прокуратурата. Засилване на разследващата функция на прокуратурата или възстановяване на следствието; включване на органите на разследването в системата на прокуратурата като отделна обвинителна власт; изолирани мнения за заличаване на следствието и за премахване абсолютната власт на прокуратурата над следствието; премахване на спънки и ограничения пред разследващите; Създаване на специализирани отдели в прокуратурата на всички нива с цел по-тясно профилиране. Подобряване на сročността в работата; Редуциране броя на апелативните прокурори или премахване на апелативното ниво; Силно редуциране на функциите на ВКП. Засилване на взаимодействието с останалите правозащитни органи

6. КАРИЕРНО РАЗВИТИЕ

„Утвърждаване на образа на добрия съдия като модел и критерий за развитие“
(отговор на отворения въпрос
„Какво бихте променили?“)

Процесът на кариерно развитие е решаващ за мотивацията, ангажираността и

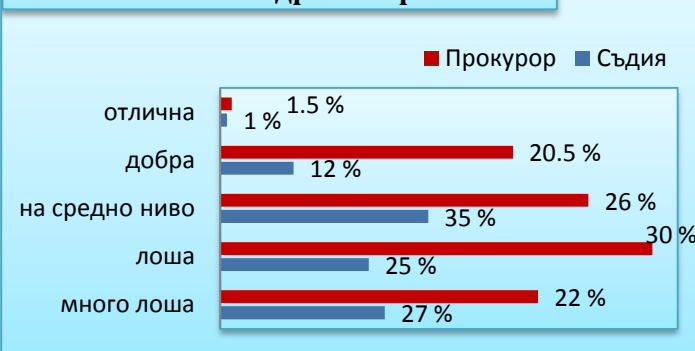


продуктивността на професионалната среда, както и за преживяванията за групова идентичност, тъй като е базисно свързан с груповите професионални ценности. За да води до удовлетвореност, той трябва да се преживява от съдиите и прокурорите като справедлив, предвидим и управляем при ясни и общоприети критерии.

Над половината от българските съдии и прокурори **оценяват действащата система за кадрово израстване като лоша или много лоша** (51.5 %) и едва под 15 % като много добра или отлична.

Във всяка от гилдиите тенденциите са различни при анализ на въздействието на кариерното израстване върху мнението за него. И в двете структурата на мненията е сходна: най-високата оценка заема незначителен дял (1 % от съдиите и 1.5 % от прокурорите), като се споделя от магистрати с апелативен ранг, които работят в районен съд (67 %), окръжен съд (33 %) и районна прокуратура.

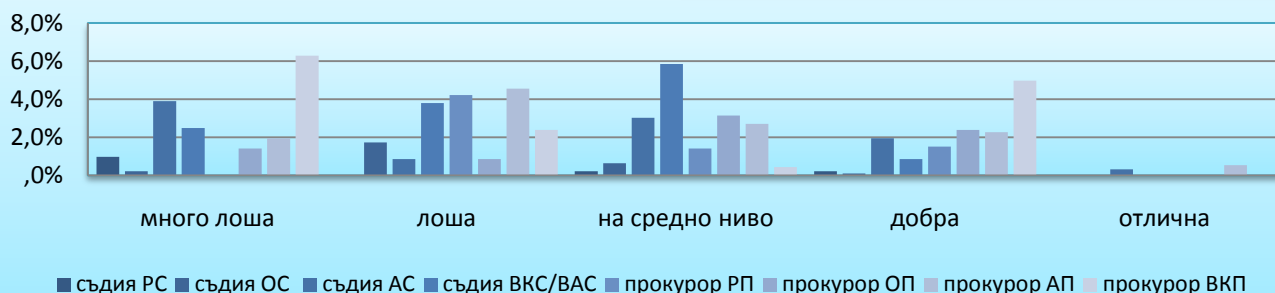
18. Системата за кадрово израстване е



Крайното отрицателно мнение преобладава сред апелативните по ранг съдии, които работят на по-ниско ниво (с дял 39 % от тях), и върховните по ранг прокурори (36 % от тях). За сравнение, сред апелативните по ранг прокурори преобладава мнението, че системата е лоша (38%, съставляващи 30% от прокурорите), а сред върховните съдии – че е на средно ниво (44 %, съставляващи 35 % от съдиите). Именно вторите две групи магистрати формират най-големите групи в съответната гилдия.

При пряко оценяване на системата за кадрово израстване отговорите са повлияни от индивидуалното преживяване за нивото на признание, което системата е дала на респондента като отделен професионалист в нея. Разнородните оценки, които апелативни по ранг съдии от районните и окръжните съдилища дават, отразява нивото на лично удовлетворение и съхранено или обезсърчено очакване за по-нататъшен растеж. Именно разнородността е показател за **отсъствие на правила и на единен**

19. Системата за кадрово израстване : ранг



стандарт на израстване, който да управлява очакванията за растеж чрез предвидимост.

Крайни становища липсват сред районните прокурори, които не са повишавани в ранг. При тях преобладава мнението, че системата е лоша (60 %), а малцинството е раздвоено между „средна“ и „добра“ оценка (19 % и 21 %).

Респондентите, чийто ранг е по-висок от нивото, на което работят, декларират по-високи нива на неудовлетворение, отколкото онези, чийто ранг съвпада с длъжността.

Това показва, че **системата на повишаване в ранг има нужда от реформа, която да свърже ранга с повече видими и ценени от магистратите ползи.** Тенденцията е по-видима при съдиите.

Анализът на отговорите на отворения въпрос допълва извода, че политиките и

СЪДИИ Длъжност	Системата за кадрово израстване е				
	много лоша	лоша	средно ниво	добра	отлична
PC	29 %	27 %	36 %	6 %	2 %
OC	33 %	41 %	14 %	10 %	2 %
AC	12 %	17 %	49 %	22 %	
ВКС/ВАС	50 %		50 %		
ранг					
PC	71 %		14.5 %	14.5 %	
OC	7 %	63 %	26 %	4 %	
AC	39 %	9 %	3 %	20 %	30 %
ВКС/ВАС	19 %	29 %	44 %	7 %	1 %

практиките за кариерно израстване, прилагани от ВСС, срещат **категоричното и масово неодобрение и недоверие на магистратите.** Те намират статуквото, дефинирано от липса на правила, за компрометирано, а очакванията за промяна очертават **необходимост от цялостна реформа.** Действащата система се оценява като неясна, манипулируема, несъобразена с и нестимулираща формално установените ценности на

компетентността, професионалната етика и честното съревнование, т.е. **произволна и уязвима на влияние на нерегламентирани зависимости**. Нейното функциониране изглежда мистериозно, поради което най-масови са препоръките за яснота и единност на стандарта и прости процедурни правила.

Тъй като кариерното израстване и атестационният процес са компрометирани, съдиите и прокурорите формират негативна нагласа към системата за развитие, като се отказват или търсят алтернативни начини за растеж. **Именно липсата на реципрочност между положените усилия, включително отстояване на професионални ценности като независимостта, и получените ползи, при неяснота, непрозрачност и несбъднати рационални очаквания водят до стагнация на професионалната изява, пасивно-агресивно поведение, блокиране на потенциал и липса на развитие и воля за промяна на цялата система.**

Данните от изследването показват, че спрямо съдиите и прокурорите действат следните фактори за професионална демотивация:

- игнориране или неподкрепяне на висока първоначална мотивация (определя динамиката при преминаване към районното и окръжното ниво на системата);
- отсъствие или нарушаване на психологическия договор при постъпване в системата (влияе основно при влизане в районното и апелативното ниво);
- отсъствие на чувство за постижение и лично професионално израстване, което се проявява и като застой на длъжност при свръхквалификация за нея и длъжностни несъответствия (постоянно и интензивно действащ фактор, най-видим при повишаване в ранг без повишаване в длъжност);
- отсъствие на признание и дори на каквато и да е обратна връзка за постиженията и резултатите (постоянен фактор);
- отсъствие на изменение в статуса (фактор с много разрушително действие върху магистрати, на които не се предлага израстване, който се интензифицира например при дълги периоди между конкурсите и дълго командироване).

При магистратите със силна вътрешна мотивация (преживяващи независимостта като състояние на духа) демотиваторите действат по-бавно, но обуславят по-висок стрес, вътрешни противоречия, защитни механизми и професионално прегаряне. При останалите магистрати демотивацията стартира в момента, в който средата не предостави очакваната подкрепа. При демотивация или ниска мотивация ефективността спада от 80-90% на 30%, а основната нагласа е за неангажирано минимистично

изпълнение на функцията, което от вън се разпознава като ленивост, некомпетентност или корумпираност¹.

Проблемни области	Предложения на магистратите, отговорили на отворения въпрос „Какво бихте променили?“		
Кадрова политика	Конкурси Премахване на конкурсите окръжно апелативно ниво и запазване само за районно; Преместване повишаване конкурс: По-чести конкурси първоначално назначаване Подобряване методиката провеждане единни правила и критерии; Анонимност и централизираност Изцяло премахване на конкурсите / пълна обусловеност на кадровото израстване от конкурс	Атестация Кадруване, основано на обективен анализ на работата; Утвърждаване на образа на добрия съдия като модел и критерий за развитие; Премахване на субективния (човешкия) фактор Ясни, конкретни и справедливи правила и честни и обективни процедури; Оценка и на психическата годност, интелект, грамотност	Кариерно израстване Методиката за повишаване в длъжност и прехвърляне на магистратите; ценз за отседналост Израстване по прости, точни и ясни кадрови правила с опростени и кратки процедури, които осигуряват растеж по същество. Въвеждане на стимули и гаранции за кадрово израстване на компетентни и доказани магистрати. Даване на път на млади, знаещи и морално чисти магистрати и запазване на кадрите, които могат; Критериите да са в посока на духовно развиване и компетентност и да са единни; Предвидимост на кадровото израстване от уменията и компетентността; Премахване на влиянието на политическите сили за кариерното израстване Прозрачност, обективност и справедливост при кариерно израстване, което да става по атестации Възможност за назначаване на младшите магистрати след втората година от стажа им. Едно събеседване да не е решаващо за кадровото решение Установяване на критерии за повишаване в ранг и длъжност, които не се свеждат до териториалния принцип; премахване на устните изпити за кандидатстване в по-горестоящ съд с отчитане на оценката от изпълнение на преките задължения на магистрата; лесно да се преминава от една длъжност в друга - съдия към прокурор, да се въведе ротация на 5 години Израстването да включва задължително преминаване праз всички нива на прокуратурата/съда.
Дисциплинарна практика	Големи наказания за голямо забавяне при изписването на дела и мотиви Прилагане на единни, а не двойни стандарти; промяна на дисциплинарните процедури и органите за дисциплинарно наказване		
Обучение на магистрати	Осигуряване на постоянна квалификация; ежемесечно общо национално дистанционно обучение по различни теми с цел уеднаквяване на практики Скъсяване на срока на обучение в НИП до максимум 6 месеца; Задължително обучение преди назначаване		
Условия за работа	Материални условия Подобряване на материалната база и управлението на бюджета Увеличаване на заплащането и на размера на платения годишен отпуск и осигуряване на достъп до социални, рехабилитационни и профилактични програми, съобразени с натоварването и естеството на работа Обвързване на заплащането с количеството и качеството на свършената работа и нейното значение за държавата и обществото. Осигуряване на спокойствие за пълноценното и компетентното прилагане на закона. Заплащането да е адекватно, справедливо и достойно.	Натовареност Ясни критерии за определяне индивидуалната натовареност и за отчитане на дейността на структурните звена и отделните магистрати Развномерно разпределение и контрол върху натовареността Премахване на безкрайните справки, анализи и доклади и другото излишно писане от разследващи полицаи и прокурори	

¹ Hersey and Blanchard, 1982 г.

7. ЗАВИСИМОСТИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

„Съдебната система е оплетена в силни зависимости, кадрите са най-важният проблем“
(отговор на отворения въпрос „Какво бихте променили?“)

Независимостта на системата и на отделния магистрат се приема за, общо взето, гарантирана срещу пряк натиск на други институции, но не толкова срещу влияние на неинституционализирани фактори (корупция, медиен натиск, политическо влияние, пр.).

7.1. КОРУПЦИЯТА

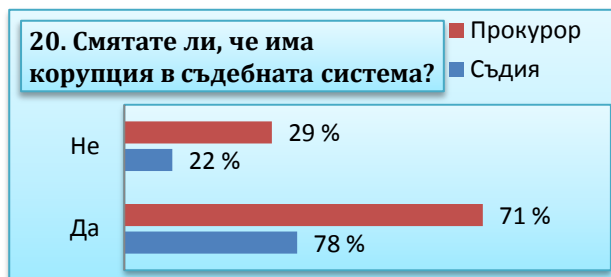
В сравнение с предходни изследвания на нагласите на магистратите се наблюдава



качествено ново отношение към **корупцията в съдебната власт**. Според изследване на Алфа Рисърч, проведено по проект на Съюза на съдиите в България през есента на 2007 г. до пролетта на 2008 г., магистратите признават корупционни практики, концентрирани по върховете на системата и

засягащи малка част от колегите им¹. В момента те излъчват послание за **масовост на корупционните практики**. Мнението, че системата е корумпирана се споделя от внушително мнозинство от над 70 % от респондентите, като резултатите са почти еднакви при съдиите и прокурорите.

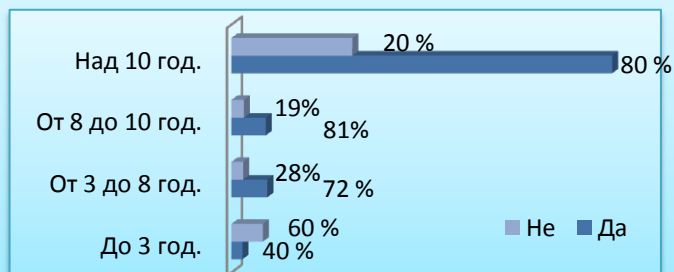
От гледище на продължителността на работата в съдебната власт се открояват две граници, с които резултатите от изследването свързват по-сериозни промени на възгледите: около **третата-четвъртата** и след **десетата** година от стажа. При достигането им магистратите като група променят вярванията си за системата. Данните ориентират, че през първите три години е съхранена вярата в добродетелността на системата. Може обосновано да се предположи, че **младите магистрати позитивират формалните ценности на правосъдието и влизат в него с нагласи за почтено правораздаване**. Убедеността, че системата практикува или че позволява да бъдат практикувани тези ценности е част от професионалната им мотивация. При младшите прокурори мнозинство от 100 % декларира вяра, че системата не допуска корупция (младшите съдии са разединени 50:50). Промяната настъпва



¹ Алфа Рисърч, Общественият образ на съдебната власт, септ.2007 г. – март 2008 г. (www.judgesbg.org/?m=7&id2=7).

приблизително след като магистратът влезе в районното ниво на системата, т.е. след като започне да издава самостоятелно актове.

21. Смятате ли, че има корупция в съдебната система?

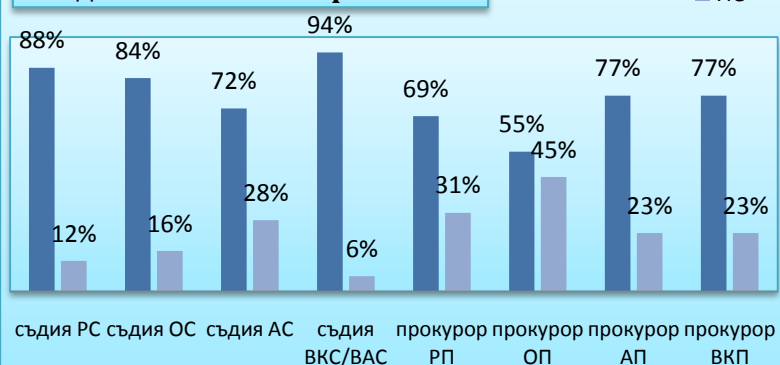


Достигането на стаж от десет и повече години е свързано и с кариерен растеж, обогатяващ опыта на магистрата. Към **десетата година** на стажа вече е настъпила окончателната адаптация към професионалната среда (социалната психология я отнася към седмата до деветата година) и девалвация на

съществена част от мотивацията. Възможно обяснение е натрупването на професионален опит и рефлексии за системата да води до генерализация на твърдения за корупция.

Убеждението в наличието на корупция преобладава с убедителни мнозинства във всички нива на системата и на магистратските съсловия, като са по-високи при съдиите. Сред респондентите, които работят във върховните съдилища и апелативните прокуратури, това мнозинство достига 100 %.

22. Смятате ли, че има корупция в съдебната система : ранг



През 2007-2008 г. е

установено магистратите да реагират на корупцията пасивно и защитно, с преживяване за себе си като жертви на отрицателния обществен образ, който информацията за

23. Съществува ли възможност за въздействие върху отделни магистрати?



корупция създава на системата. Ясно е очертана вяла ригидна групов позиция на безсилие и неангажираност, както и на абстрактно оценяване на корупцията само по косвеното ѝ въздействие върху почтения магистрат. Тогава е констатирано,

че „самите магистрати нямат готовност да иницират промяна²”.

В момента изследването очертава повишени нива на нетърпимост и започнал



процес на консолидация на групова позиция на противопоставяне.

Корупцията се разпознава като пряко насочена срещу почтените магистрати и се изговаря като конкретни практики и вреди. Въпреки това усещането за нейната повсеместност е фактор,

който пречи на груповата мобилизация, тъй като съдейства за недоверие между магистратите.

Ново е и преживяването за пряк корупционен натиск.

Над 80 % считат, че е възможен нерегламентиран натиск върху отделни магистрати. Пренебрежим е делът на тези,

според които корупцията не се изразява в пряко или непряко въздействие върху конкретен човек, а в по-обща методи за манипулативно повлияване на елити, ангажирани с управлението на системата.



Голямото мнозинство чувства индивидуален натиск, което говори и за вероятно



огрубяване на самото въздействие.

Необходимо е да се подчертае, че непряк натиск е и узнаването за практикуване на влияние или опити за влияние върху колеги, дори и магистратът да не ги търпи лично.

² Пак там.

Мнението относно възможността за индивидуален натиск е с еднаква структура и при съдиите, и при прокурорите. Приблизително еднакъв дял и от двете групи допускат пряк натиск (17-19 %)³, но сред прокурорите цели 27 % вярват в липсата на възможност за натиск.

7.2. НЕЗАВИСИМОСТ НА СИСТЕМАТА: ПАРАДОКСИ

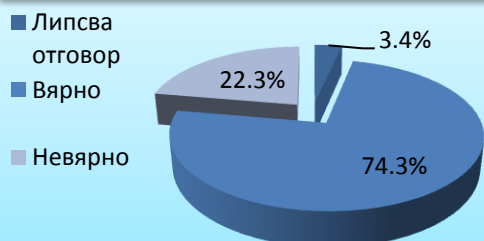
По общо правило корупцията руши автономността на системата, срещу която е насочена. Поради това е от значение да се проследят връзките между оценките за корупционните рискове и потенциала за независимо функциониране на съдебната власт. Комплексният анализ очертава групови защитни механизми, предназначени да разрешат ценностни конфликти между усещане за зависимости и стремеж към интегритет, действието на които очертава парадокси в нагласите.

27. Съдебната система е



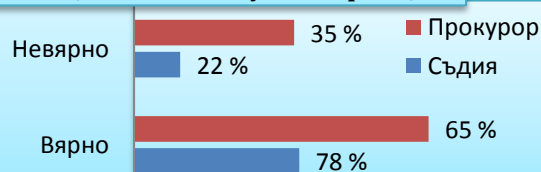
В автономността на съдебната власт вярват 52.2 % от респондентите. Това мнозинство обаче е **твърде крехко** на фона на 39.9 %, според които системата се намира под външен контрол, и на фона на високите нива на убеждението в нейната корумпираност.

28. Разпределението на знакови дела се осъществява на случаен принцип?



Тези оценки привидно се подкрепят от **високите нива на доверие в случайния принцип за разпределяне на делата** (средно над 74 % и 78 % при съдиите). Огромното мнозинство от тези респонденти преживяват независимостта като зависеща лично от тях (71 %). Доверието в случайното разпределение запазва високите си нива във всички етажи на магистратурата с изключение на районните прокурори, които не са повишавани в ранг (само при тях недоверието преобладава - 61 %). При окръжните по ранг респонденти и от двете професионални гилдии практически няма алтернативно мнение.

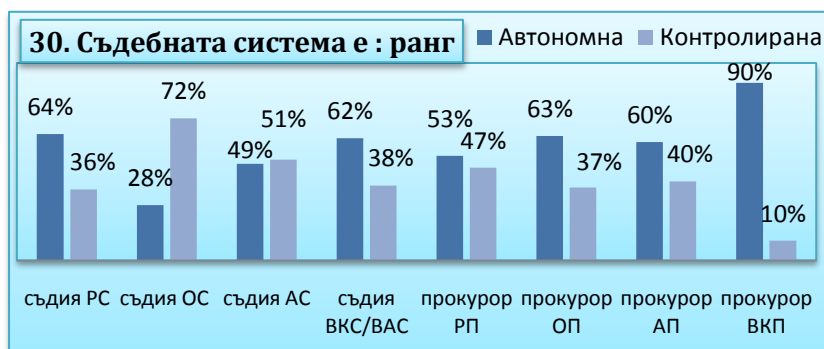
29. Разпределението на знакови дела се осъществява на случаен принцип?



Динамиките на доверието в случайното разпределение и в автономността на системата обаче съществено се

³ Единствено сред съдиите има респонденти, които не отговарят на въпроса дали е възможно индивидуално въздействие (дял от 4 %, формиран основно от младши съдии).

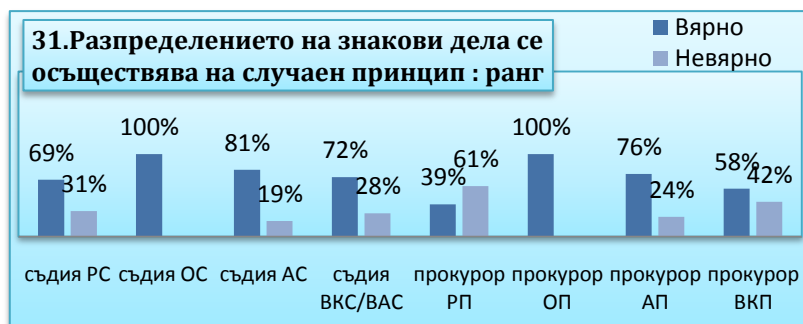
разминават, като очертават парадоксални тенденции. Във всички групи в прокуратурата убеждението за автономност преобладава и расте с повишаване на магистрата в ранг и в длъжност. Доверието в случайното разпределение в най-ниското



районно ниво е ниско (39 %), а след пиковото му покачване до 100 % в окръжното ниво постоянно спада с повишаване в ранг и в длъжност, без все пак да престава да бъде

споделяно от мнозинството.

Съдиите в относително по-малка степен преценяват системата като автономна, но повече вярват в случайното разпределение. При прехода от районно към окръжно ниво, също както и при прокурорите, настъпва преобръщане на мнението на съдиите, но в обратната посока. Делът на съдиите, считащи системата за контролирана, нараства двойно с повишаването им в ранг „съдия в окръжен съд“ (от 36% на 72 %) и с 10 % при повишаване в длъжност в окръжен съд (от 45% на 55 %). Така окръжните по ранг и по длъжност съдии стават единствените магистратски групи, в които преобладава вярването, че съдебната система не е автономна. Констатацията се подкрепя



от предположението, че тази група се бори с много силен външен натиск. Поради това категоричността на убеждението в случайния характер на разпределението именно на делата от обществен интерес, за които окръжният съд обичайно е първа инстанция, е парадоксална.

Други парадокси поражда преобладаващото мнение, че правосъдието, което магистратите осигуряват, е **законосъобразно, по-скоро справедливо, отколкото несправедливо и по-скоро прозрачно, отколкото непрозрачно**. Поне една от тези оценки се споделя от общо 74.6 % от магистратите, но повечето я комбинират с критики. Сред тях ясно се откроява съмнението в **ефективността на правораздаването**. Привържениците на извод за неефективност надхвърля два пъти броя на привържениците на обратното становище. Това положение се интерпретира в контекста

на препоръките за стабилно законодателство, създавано от компетентен законодател и необременяващо процедурите с излишен формализъм (отговори на отворения въпрос). Магистратите отдават **неефективността на дейността си на качеството на законите, които прилагат**, като са убедени, че ги прилагат точно и адекватно. Тези оценки са явно несъвместими с високите нива на убеденост, че в системата има корупция. Те отразяват обяснителен защитен механизъм, улесняващ освобождаването от отговорност (тя се прехвърля генерализирано към законодателя) и блокиращ свързването на корупцията с качеството на работата на магистрата.

Според повечето магистрати системата е достъпна за гражданите, които търсят правосъдие (близо 60%). Интересното е, че съдиите в голямата си част са избегнали отговора на този въпрос. В действителност, **вярването, че достъпът на гражданите до правосъдие е гарантиран, в системата се формира от прокурорите, но и сред тях то не се споделя в еднаква степен в различните нива**. Във всички нива на прокуратурата мнението за достъпност на системата преобладава, като в районното, окръжното и апелативното ниво е почти 100 %, въпреки че именно там са групите, които понасят най-жесток корупционен натиск и в които преобладава вярването, че системата не е автономна. На обратното мнение в тези групи са малък процент прокурори с дълъг стаж и ранг на апелативни и върховни, работещи в районните прокуратури (8 %). При групиране по ранг едва сред апелативните прокурори се появява мнение за негарантиран граждански достъп (9 %), което в групата на върховните по ранг (вкл. работещите във ВКП и ВАП) достига близо 1/3.



Описаните противоречия са проявления на защитни механизми, които бранят всяка от гилдиите от усещането за по-тежка загуба на независимост, отколкото всяка от тях е готова да приеме за себе си. Изглежда, и двете най-сериозно отблъскват прозрението, че зависимостите в системата могат да лишат отделния съдия или прокурор от индивидуалния капацитет да осигури, въпреки всичко, компетентно правосъдие.

Оттук и фрагментираните нагласи към възможността за **индивидуален натиск като фактор за поставяне на системата под външен контрол**. В автономността на правосъдието убедено вярват магистрати, които не допускат, че върху тях или техен колега е възможно да се окаже каквото и да е въздействие. Повечето от тях са магистрати с малък стаж. Едва дял от 15 % от тях считат системата за контролирана, въпреки че не

допускат индивидуално въздействие. Магистратите, които допускат възможността за непряко въздействие, но не допускат пряк натиск, също считат системата за автономна, макар и с чувствително по-малко мнозинство (55 %) спрямо онези, според които и непрекият натиск е фактор за външен контрол като цяло (45 %). Единствената група, в която преобладава мнението, че цялата система не функционира автономно, са магистрати, според които е възможен пряк натиск върху тях или техни колега.



Респондентите **свързват личната си професионална независимост и автономността на системата като цяло, въпреки че няма устойчиво групово убеждение за пряка и непосредствена зависимост.** Това прозрение още не е обхванало

34. Съществува ли възможност за въздействие върху отделни магистрати?



цялата магистратура и е ново за системата. То не се открива в предходни изследвания, които акцентират върху примиренческата неангажираност на

магистратите с недъзите на статуквото и върху изповядване на самооправдателна идеология. **Това ново мислене е мощен фактор за активизиране на магистратите като субекти на промяната, тъй като акцентира върху личната отговорност за състоянието на системата и личната инициатива за нейната реформа.**

Получените резултати насочват към необходимостта да се проведе по-задълбочено проучване върху корупционните практики, което би подпомогнало анализа на разбирането за корупция и би очертавало на явлениято, както и взаимовръзките между натрупания трудов стаж и засилването на усещането в системата за натиск.

Проблемни области	Предложения на магистратите, отговорили на отворения въпрос „Какво бихте променили?“
Ценностни основи на съдебната власт	Намаляване на корупцията; Изграждане на вътрешна система за противодействие на корупционен, медиен и обществен натиск; Премахване на външните опити за вмешателство и осигуряване на независимост (финансова и политическа) от изпълнителната власт; Компетентност и морал; Подобряване на обществения облик на системата, като информация за работата се предоставя по достъпен начин от съответните пресслужби. Създаване на независима и политически неангажирана организация на съдиите, която да ги обединява и изразява по достоверен начин интересите и проблемите им.

8. ВЛИЯНИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ВЪРХУ СЪДЕБНАТА РЕФОРМА

„Мисленето и разбирането, че системата трябва да се реформира единствено, за да отговори на изискванията на ЕС.“
(отговор на отворения въпрос „Какво бихте променили?“)

Съдиите и прокурорите са разединени в оценката си за ефекта, който докладите на ЕК за напредъка на България имат върху развитието на съдебната реформа. Реакциите се отнасят до **политическите доклади**, тъй като техническите са масово

непознати на магистратите.



Очертават се четири възгледа, споделяни от четири относително обособени групи. Двете по-големи от тях (дялове около 25 %) оценяват влиянието на докладите на ЕК съответно като стимулиращо и като дестабилизиращо, а по-малките (дялове около 18 %) – съответно

като полезно и като зависимо от докладите на правителството.

Относително най-голяма е групата на магистратите, според които периодичните политически доклади на ЕК са **фактор за интензифициране на реформения процес**. В тази група, която преобладава сред прокурорите с ранг ВКП (50 %) и заема дял от над 1/3 в магистратите с окръжен ранг, докладите се одобряват не толкова като източник на решения, колкото като средство за поддържане на реформаторската мотивация.

Влиянието на ЕК се усеща слабо в основни звена на системата, заети от съдии и прокурори с по-дълъг стаж – такива с рангове в окръжното и апелативното ниво и върховни по ранг съдии. Това са магистрати, съсредоточени в трите инстанции, разглеждащи делата със сериозен обществен и частен интерес, които основно посрещат натиска на обществените очаквания към системата и трусовете на реформения процес. В тях всеки трети магистрат с ранг на апелативен прокурор и на апелативен или окръжен съдия и всеки пети с ранг на върховен съдия или окръжен прокурор твърди, че докладите на ЕК ги объркват. Скептичността като цяло е най-ясно изразена сред върховните по ранг съдии. При тях най-малък процент (едва 10 %) намират докладите на ЕК за полезни в сравнение с другите звена, при които делът е около 20 % (без окръжните по ранг прокурори).

В най-голяма степен въодушевени от влиянието на ЕК са окръжните по ранг прокурори, където одобрението достига цели 42 %. Заедно с окръжните по ранг съдии те формират дела от 4.1 % от общия брой респонденти, според които препоръките на ЕК са адекватни на потребностите на системата (дълъ съответно от 13 % и 8 % от прокурори и съдии с ранг „ОП“ и „ОС“). В никоя друга група такова мнение не е изразено, но тези нива се борят с най-силен корупционен натиск.

Почти всеки пети магистрат счита, че препоръките на ЕК са обусловени от твърдения на правителството и възпроизвеждат негови внушения. Сред магистратите с дълъг стаж (апелативни и върховни по ранг) в това са убедени над 20 % до 30 %, като най-много са върховни по ранг съдии. Сред дългогодишните магистрати големи подгрупи оценяват влиянието на докладите и като дестабилизиращо. В лицето на дългогодишни магистрати, които в голяма степен формират съдебната практика, системата сякаш не разпознава докладите като реформен инструмент, а като средство за непряк натиск на изпълнителната власт. Реакцията им може да се интерпретира като **съпротива на опити за политически влияния, но на практика обслужва статуквото, дори да не възразява срещу реформата по принцип.**

Единствената група, която изцяло позитивира влиянието на ЕК, са младшите съдии – 100 % от тях намират докладите за полезни. За разлика от тях, младшите прокурори се разделят 1:2 в оценката си, че докладите внасят объркване и че стимулират реформата.

Анализът на отговорите в различните нива на системата също очертава разнообразни реакции. Районното ниво е фрагментирано между четирите почти равностойни една спрямо друга подгрупи, почти еднакво разпределени при съдиите и прокурорите (22 % от районните прокурори и 19 % от районните съдии преценяват докладите като зависими от правителството, съответно 24 % и 26 % като дестабилизиращи, 27 % и 22 % като структуриращи и 23 % и 15 % като полезни). Все пак, подгрупите „структуриращи“ и „полезни“ **заедно очертават сериозен дял на позитивните оценки.** Разликата между гилдиите се изразява в това, че цели 15 % от районните съдии не виждат ЕК да има влияние срещу само 2 % от районните прокурори.

В окръжното ниво на съдилищата мненията за повлияност на ЕК от българската изпълнителна власт и за дестабилизиращ ефект на докладите нарастват съответно до 32 % (при 19 % от районните съдии) и 40 % (при 26 % от районните съдии). Почти изчезват онези съдии, които не виждат ефекти, и намаляват онези, които ги намират за стимулиращи. На същото ниво в прокуратурите остават само две мнения – докладите са зависими от правителството (19 %) и стимулиращи (81 % - при 22 % на районно ниво).

В апелативните нива се засилва позитивната реакция. В апелативните съдилища рязко се откроява предимството на усещане за стимулиращ ефект (43%) и рязък спад на мнението за дестабилизиращ ефект (15 %). В апелативните прокуратури отново се формира дял от 81% положително настроени прокурори, в което 78 % запазват възгледа за стимулиращ ефект, а останалите 32 % вече намират препоръките за полезни.

Във върховното ниво, в което се формира тълкувателната практика и се обобщава практиката на по-нискоинстанционните съдилища, съдиите са разделени наполовина между извода за стимулиращо и дестабилизиращо въздействие на политическите доклади. Върховните прокурори също са разделени, но конкурентните мнения са за стимулиращо въздействие и за повлияност от правителството.

Може да бъде очертана груба тенденция, според която ниските нива на системата и по-младите магистрати по-слабо чувстват ЕК да има съществено влияние върху работата им. Окръжните нива изглежда чуват изискванията в докладите като насочени към тях и реагират защитно с теза за объркване. Апелативното ниво одобрява в докладите насърчителния ефект.

Като цяло се очертава убеждение, че **политическите доклади на ЕК не съобразяват потребностите на магистратите и не демонстрират в достатъчна степен чуваемост и отзивчивост към назоваваните от тях проблеми**, поради което магистратурата не е убедена в полезността им.

Тези нагласи са **в парадоксално несъответствие с обективната практика на мисиите на ЕК да консултират и съобразяват препоръките на магистратурата.** Нагласите следва да се тълкуват във връзка с дефицитите на представителство. **Изглежда, общуването на ЕК със системата е монополизирано от нереформистки малцинства, разположени на нива с формално лидерски и представителен характер, чиито послания към ЕК не се споделят от мнозинствата в магистратурата.**

9. ИМА ЛИ СЪДЕБНА РЕФОРМА?

„Всичко или почти всичко.“
 „Нищо няма да се промени.“

(отговори на отворения въпрос
 „Какво бихте променили?“)

Българските магистрати нямат единен отговор на въпроса **проведена ли е в България съдебна реформа**. Оценките се разделят почти поравно. Превесът на положителната се крепи на разлика от едва 4.3 %, която е по-малка от дела на респондентите без мнение (основно младшите магистрати).



Въпросът за съдебната реформа е единственият, на който съдиите и прокурорите отговарят различно. Съдиите са малко по-категорични и считат, че реформата не е приключила (62 %). Те са и по-радикални в критиките си към статуквото. Прокурорите са раздвоени, но преобладава мнение в полза на реформата (54 %).

Възможно обяснение на различието е разликата в институционалните и професионални перспективи на двете групи, както и в относително различните изходни точки и скорости на процесите на промяна при всяка от тях. През прехода прокуратурата преживява по-тежки и трайни кризи, които поради централизираността и единоначалието на системата пораждаят относително по-дългосрочни последици от трусовете в системата на съдилищата. Вероятно поради това прокурорите чувстват промяна, макар и колеблива. Тези различия се отразяват и на съотношение между очакванията към реформата и нейните резултати. Съдиите са по-разочаровани, но и относително по-взискателни, докато при прокурорите самите очаквания към реформата са по-умерени.



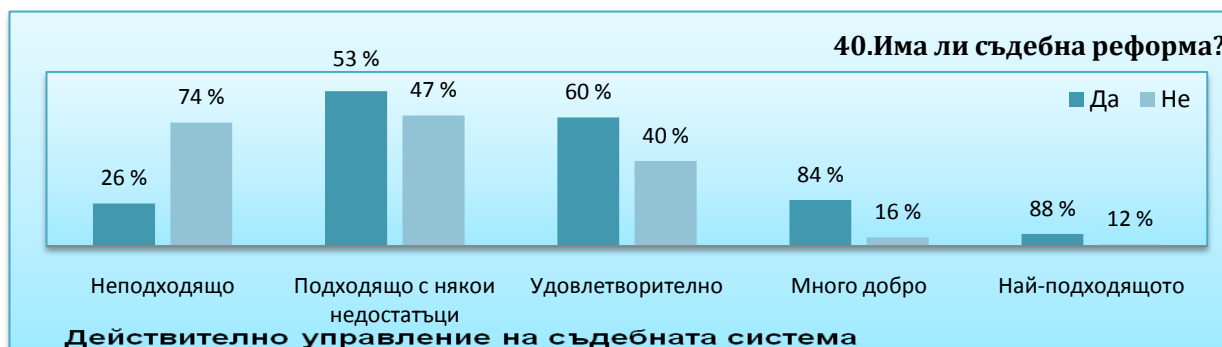
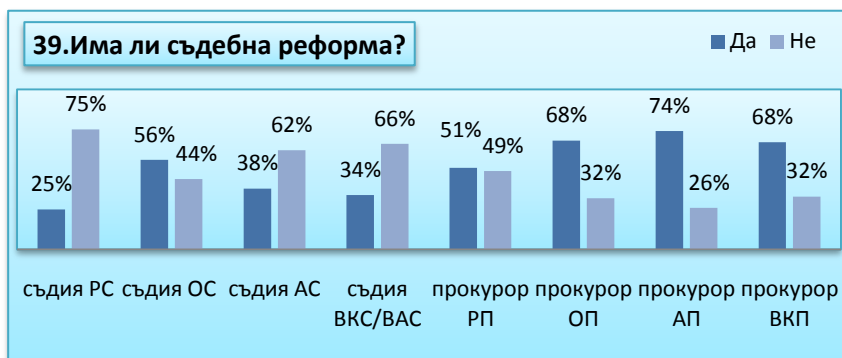
В различните нива на системата повишаването в ранг и в длъжност влияе на оценката за реформираността ѝ. При съдиите кариерният растеж, общо взето, очертава тенденция на задълбочаване на песимизма. При прокурорите тенденцията е противоречива, като вероятно различни групи сред тях израстват кадрово по механизми, обуславящи противоречиви оценки за системата.

В групите на **младшите съдии и младшите прокурори** мненията са разделени във всяка почти по равно. В тези групи съсловната принадлежност не е определяща за груповата самоидентификация. Още на районно ниво обаче настъпва рязко разслоение, което разделя съдиите и прокурорите в мнението им за реформата – мнозинство от 63 %

от районните съдии и малцинство от 42 % от районните прокурори, които не са повишавани в ранг, не смятат, че реформата е проведена. При сравнение с нагласите при младшите магистрати, срывът на доверието в реформата е драматичен, особено при съдиите. При повишаване на тези магистрати в окръжен ранг, но не и в длъжност, разочарованието се задълбочава (съответно 75 % и 49 %).

В окръжните нива се запазва тенденцията съдиите да са по-скептични от прокурорите (58 % към 39 %), но и при двете групи мнозинството губи от привържениците си. Преминването към окръжно ниво прави и двете групи малко по-оптимистични. От апелативните нива до върховното песимизмът на съдиите отново получава превес и във върховните съдилища категорично преобладава мнение, че реформа няма (100 % от работещите във върховните съдилища и 66% от върховните по ранг съдии).

Повишаването в ранг обнадява повечето (сред върховните по ранг прокурори, които работят на по-ниските нива, позитивното мнение се споделя от два пъти повече магистрати от негативното – 68%), но преместването им има обратния ефект и снижава процента на убедените в реформата почти до нивата на невярващите в нея. Аналогична е картината при повишаване във върховен ранг и преместване във върховното ниво на прокуратурата.



10. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

*„Много неща , но нямам време да излагам концепция,
която никой няма да прочете.“*

*(отговор на отворения въпрос
„Какво бихте променили?“)*

Като цяло, общите нива на неудовлетвореност от статуквото обуславят тежка криза в професионалните общности на съдиите и прокурорите. Тя не изглежда доловима за обществото, но генерира заплахи за легитимността на всички държавни институции. Кризата е скрита зад силен шум по повърхността на съдебната власт, който все още, но все по-трудно функционира като предпазен клапан за контролирано изпускане на напрежението. Това е шумът по форумите и медиите, престрелките между представители на съдебната власт и външни структури, които разпадат разговора на безформена съвкупност от сюжети с личен или привидно случаен характер и го отклоняват от разговора за бъдещето на съдебната власт. Българските съдии и прокурори не са незаинтересовани от процесите, заявени пред обществото като предназначени да реформират системата. Магистратите ги считат за несъобразени с потребностите на системата от реформиране и вяло търсят да заявят включването си, което би могло да рестартират дебата.

Силното оръжие на магистратурата е словото. Съществуват нагласи за изговаряне на тайните на системата и на недоволството от тях. Магистратите отхвърлят външно наложените идентичности, които са основен фактор за държане на системата в зависимост, и търсят пространство, в което да бъдат чути. Преобръщането на нагласите от фрустрация, резигнация и недоверие към оптимистична заинтересованост, ангажираност с промяната и отговорност за реализацията ѝ зависи от възможността съдиите и прокурорите да имат действителен принос за развитието на българските съд и прокуратура, т.е. да бъдат **включени чрез свои автентични лидери в процеса като субекти, а не като обекти на външни реформени амбиции**. Това ще промени както тяхната, така и обществената удовлетвореност от системата.

Общностите на съдиите и прокурорите се намират в началото на реалното си активизиране като фактор на реформата, който може да развие потенциал да се превърне в основен неин двигател. Те трябва да бъдат подкрепени в този процес.

Проблемни области		Предложения на магистратите, отговорили на отворения въпрос „Какво бихте променили?“
Ценностни основи на съдебната власт		Намаляване на корупцията; Изграждане на вътрешна система за противодействие на корупционен, медиен и обществен натиск; Премахване на външните опити за вмешателство и осигуряване на независимост (финансова и политическа) от изпълнителната власт; Компетентност и морал; Подобряване на обществения облик на системата, като информация за работата се предоставя по достъпен начин от съответните пресслужби. Създаване на независима и политически неангажирана организация на съдиите, която да ги обединява и изразява по достоверен начин интересите и проблемите им.
Качество на законите (претенция към законодателя)	на	Законови гаранции за независимост и ефективност, както и за защита на професионалните интереси на магистратите Недоволство от устройствения закон на съдебната власт, процесуалните и материалните наказателни закони. Препоръки за декриминализация и деформализиране на наказателния процес, както и за провеждане на ефективна наказателна политика, като законите се пишат от грамотни юристи с достатъчно опит и стаж в съдебната власт; Задължително три инстанционно производство; Реформа на служебното начало; Смяна на подсъдността с цел по-лесен достъп до правосъдието на ФЛ и ЮЛ; ускоряване на досъдебното и съдебното производство Констатация, че законите не улесняват правоприлагането и е необходима промяна в практикуването на законодателната инициатива с цел изграждане на стабилно и непроменяемо законодателство. Ограничаване на непрекъснатата промяна на нормативните правила, водещи до постоянна несигурност, нестабилност и взаимопротиворечиви решения на законодателната власт; Констатация за липса на съответствие между право и действителност в дейността на законодателя.
Прилагане на законите (саморефлексивни препоръки)	на	Най-тежки критики срещу противоречивата практика по сродни казуси, която води до отказ от правосъдие и компрометира триинстанционното обжалване; Препоръки за отстраняване на противоречива съдебна практика чрез ТР на ВКС и за контрол и анализ на актовете на съда и прокуратурата за еднакво прилагане на законите с цел уеднаквяване на практиката Изолирано предложение за въвеждане на прецедента като източник на наказателното право и правомощие на КС да утвърждава