

Ефекти и дефекти на специалните инструменти: приносът на Механизма за сътрудничество и проверка, Европейския семестър и Информационното табло за правосъдие на ЕС за развитието на ефективна правосъдна система в България

Гл. ас. д-р Катя Христова- Вълчева

Abstract: The article aims to assess the input of three special instruments, established at the EU policy level for the development of effective judicial system in Bulgaria in the context of the 10 years anniversary of the country's EU membership. In a first place, a differentiated analysis as to the nature of the three studied instruments is provided – the CVM, the European semester and the Justice scoreboard. At a second level, the article focuses on the elaboration of an analytical framework for the assessment of their impact on the ongoing judicial system reform in Bulgaria.

Key words: CVM, European semester, EU justice scoreboard, judicial system, EU, Bulgaria

Увод

България и Румъния се присъединиха към ЕС в критичен момент – както по отношение вътрешното развитие на европейския интеграционен проект след провала на конституционния договор, така и по отношение на провежданите реформи в самите страни. Изоставането в чувствителни сектори бе основен аргумент за отложено членство и въвеждането на специфичен инструмент за проследяване развитието на реформите в сектор правосъдие и борба с организираната престъпност и корупцията, познат под наименованието Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП)¹.

В рамките на последвалия десетгодишен период, самият Европейски съюз трябваше да се справи с предизвикателството не само да реформира договорните си основи, но и да намери адекватен отговор на икономическата криза от края на миналото десетилетие чрез въвеждането през 2011 г. на специфичен инструмент за подобряване икономическото управление и координацията на политиките между държавите-членки, познат под наименованието Европейски семестър². Подобряването на ефективността на националните правосъдни системи е един от утвърдените приоритети на Европейския

¹ Commission Decision 2006/929/EC of 13 December 2006 establishing a mechanism for coordination and verification of judicial reform and the fight against corruption and organized crime (OJ L354, 14.12.2006, p. 56

² <http://www.consilium.europa.eu/bg/policies/european-semester/> последно посетено на 6 ноември 2017 г.

семестър, за чието постигане Европейската комисия инициира и Информационното бюро за правосъдие на ЕС година по-късно³.

Всеки от избраните за изследване инструменти има заложен като една от основните си цели постигане на определена степен на сближаване (конвергенция) във функционирането на правосъдните системи, но в българската аналитична литература все още липсва системен анализ на оказаните ефекти. Настоящата статия си поставя за задача да предложи теоретична рамка за анализ на потенциала за въздействие на цитираните три инструмента върху развитието на ефективна правосъдна система в България, отчитайки тяхната специфика в рамките на европейския политически процес.

За да изпълни своите задачи, изследването използва едно по-широко разбиране за правосъдна система в контекста на публичните политики. Публичната политика в сферата на правосъдието не се ограничава до тясната дефиниция на правната доктрина за това що е правосъдие, а включва всички действия на публичните институции по организацията и обезпечаване на ефективното функциониране на системите за правораздаване (разбирано като възстановяване на законността посредством решения на независими съдебни институции) и правоприлагане (привеждане в изпълнение решенията на съдебните институции).⁴

Теоретична рамка за анализ

Въздействието на процеса на европейска интеграция върху държавите членки е централен обект на анализ в разширяващ се кръг от изследвания. Множество публикации идентифицират условията, процесите и резултатите от въздействието на европейските политики върху националните политически системи⁵. Повечето изследвания, посветени на въздействието на процеса на европейска интеграция се отнасят до различни елементи на националната политическа система, фокусирайки

³ COM/2013/0160

⁴ ХРИСТОВА-ВЪЛЧЕВА, К. 2014, Правовата държава и качеството на правосъдието в България, в: Канев, Д и Тодоров, А. (съст.) Качество на демокрацията в България, Издателство Изток-запад, София, 2014

⁵ HÉRITIER, A. 2001, Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy, in: Cowles, M. G., Caporaso, J. A. & Risse Th (eds.) Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, NY: Cornell University Press, 44-59, COWLES, M. G., CAPORASO, J. A. & RISSE TH., (eds.) 2001, Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, NY: Cornell University Press, FEATHERSTONE, K. & RADAELLI, C. (eds.) 2003: The Politics of Europeanisation, Oxford

анализа върху индуцираните от европеизацията трансформации в специфични национални институции (формални и неформални) или конкретни секторни политики.

Мнозинството съвременни теории считат, че комплексът от правила, практики, норми и идентичности, които описват една власт или система от институции, се променят с времето в отговор на натрупания исторически опит. Промените не са нито непосредствено отговарящи на контекста, нито са относително очаквани в смисъл на доближаване на системата до някакъв идеален оптимален модел. В резултат, предположенията, хипотезите за историческата ефективност на институциите трудно биха могли да бъдат поддържани⁶. Под “историческа ефективност” се разбира идеята, че институциите могат “по-добре” да се адаптират към средата, в която функционират и сравнително бързо достигат до единственото оптимално решение на проблема за своето оцеляване и развитие.

Промените, които се предприемат, в по-голямата част от случаите отразяват *локализирана адаптация* към конкретния контекст и в този смисъл са сравнително ограничени, отколкото водещи до оптимизиране, както и “неефективни” в смисъл не водещи до постигане на единствено оптимално споразумение. Дори когато конкретният исторически контекст има всички характеристики на “ефективност”, степента на адаптация е по-често несъответстваща на степента на промени в средата, към която се адаптират институциите.

Адаптирането на институциите е процес, който изисква време и се характеризира с многобройни, взаимно зависими равновесия. Адаптацията е в много малка степен автоматична, краткотрайна и в още по-малка степен обвързана с постигането на точен резултат, отколкото подсказват предположенията на стандартните модели на равновесието. Процесът на адаптиране не води непременно до подобряване на ефективността и оцеляването.

Процесите на промяна (адаптация), които са изследвани в литературата са преди всичко: *процес на едноличното решение* (когато едно лице или общност действат като единствен актьор и определят дизайна, насоките на промяната в усилието да бъдат постигнати някакви ясно определени цели и задачи); *решение в резултат на конфликт* (при което множество действащи лица преследват конфликтни цели и достигат до

⁶ MARCH, J.G. & J.P. OLSEN 1984, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. American Political Science Review 78 (3): pp. 734-749

решение за промяна, което отразява резултатите от политическо договаряне и баланс на силите), *решение в резултат на натрупан опит* (когато действащите лица адаптират решението за промени в отговор на натрупана критична маса от обратни сигнали от практиката или чрез заимстване на добра практика от други), или *конкурентна селекция* (когато не променящи се правила и други елементи на институцията се конкурират за оцеляване и репродукция в резултат на което комплексът от правила се променя във времето).

Могат да бъдат идентифицирани два основни *източника на натиск* за промяна: вътрешен и външен.⁷ Разбирането, че институционалните структури са устойчиви ако не бъдат разтърсени от външен шок подценява както вътрешната, така и външната институционална динамика и източниците на промяна. Най-често съществува *вътрешно ниво на натиск* за промяна, предизвикано от пропастта между институционални идеали и институционални практики. Промяната може да бъде управлявана от правилата, институционализирани в специфични под-структури, или да бъде предизвикана от рутинната интерпретация и приложение на нормите и процедурите. В общия случай една институция (или комплекс от институции) може да бъде заплашена от събития, които нямат значение от гледна точка на нормативните и причинно-следствени вярвания, върху които тя се гради, и усилията да бъдат преодолени несъответствията и да се постигне последователно интерпретиране на правилата представляват сами по себе си възможен източник на промяна.

Двата основни типа адаптация, изследвани в политическите науки са различават по целта на провежданите реформи: 1) адаптиране фокусирано върху *повишаване на ефективността* на институциите в процеса на създаване и прилагане на политики; 2) адаптация, ориентирана към *подобряване на системни характеристики*.⁸

Първият тип реформа адаптира институциите към специфична задача или контекст по отношение на конкретна политика. Основната дилема в процеса на институционална адаптация е свързана със съвместяването на краткосрочната ефективност и адаптацията в дългосрочен план.

⁷ OLSEN, J.P. 2001, Garbage cans, new institutionalism, and the study of politics, American Political Science Review 95 (1), pp. 191-198

⁸ MARCH, J.G. & J.P. OLSEN 1984, op.cit

Основен институционален проблем при запазването на капацитета за адаптация е как да се балансира процесът на използване на съществуващите стандарти и прилагани процедури, които са доказали своята ефективност в миналото, с процедури, които биха подобрили в дългосрочен план способността на една институция да упражнява пълния обем на своето влияние.⁹

Как европейската интеграция влияе върху националния политически контекст? Според Бързел и Рисе необходимо е наличието на две условия за да се премине към промяна в отговор на процеса на европейска интеграция¹⁰.

Първото необходимо условие е наличието на известна “несъвместимост”, „несъответствие” (misfit)¹¹ между европейския политически процес, политиките на ЕС и неговите институции, от една страна, и националния политически процес, политики и институции от друга. **Степента на съответствие или несъответствие** представлява **външен адаптационен натиск** за необходимата промяна на национално равнище, но макар и необходимо условие, то не е единственото, което предпоставя очакваната промяна.

Второто условие е свързано с **наличието на улесняващи промяната фактори** - актьори или институции - които да реагират на нуждата от адаптация.

Следвайки направлението “отгоре-надолу”, могат да бъдат разграничени три основни измерения, по отношение на които се изследва влиянието на европейската интеграция. Тези измерения са: *политиките, управленските процеси и властовите структури в дадена страна.*

Цитираните автори извеждат *два вида несъответствия*, чрез които европейската интеграция упражнява адаптационен натиск върху държавите членки на Европейския съюз. Първият вид несъответствие е “политическо” – между европейските правила и регламенти и националните политики. Изработените на европейско ниво решения могат да бъдат неприемливи за националната политика и да засегнат както основните политически цели на страните, така и инструментите, които те използват при

⁹ OLSEN J. P. 2001, op.cit.

¹⁰ BORZEL, T. & RISSE, T. 2003, Conceptualising the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, K. & Radaelli, C. (eds.) 2003: The Politics of Europeanisation, Oxford

¹¹ BÖRZEL, T. & RISSE T. 2000, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EIOP, Vol 4 (2000), N 15; Cowles, M. G., Caporaso, J. A. and Risse Th., (eds.) 2001, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press

решаването на обществени проблеми. Политическото несъответствие също така може да окаже и голямо адаптационно напрежение върху основните политически институции, защото поражда адаптационни разходи на национално ниво и страните-членки се опитват да транспонират политическите си интереси на европейско ниво чрез натиск върху институциите.

Във все по-разширяващия се кръг от изследвания по темата могат да бъдат открити три подхода за концептуализиране на процеса на адаптация към процеса на европейска интеграция, които от своя страна препращат към различен акцент върху значението на улесняващите промяната фактори.

От гледна точка на институционалистката *теория на рационалния избор*, следвайки “логиката на последователността”¹² несъответствието между европейското и националното равнище на политическия процес и институции предоставя на политическите действащи лица нови възможности и ограничения пред реализацията на техните интереси. Дали такава промяна в структурата на политическите ресурси води до преразпределение на властта на национално равнище зависи от капацитета на действащите лица да се възползват от новите възможности и да преодолеят предизвикателствата.

Два опосредстващи фактора с противоположен ефект оказват влияние върху реализацията на този капацитет: *а)* от една страна наличието на *множество вето играчи* в институционалната структура на дадена държава могат ефективно да подпомогнат основни действащи лица с различни интереси в усилията им да преодолеят предизвикателствата, които в други случаи биха довели до засилена съпротива на промяната; *б)* от друга страна, *съществуващите формални институции* биха подпомогнали действащите лица с нови материални и идейни ресурси в опита им да се възползват от новите възможности, което да доведе до същностна промяна на национално равнище.

Така в традицията на институционализма на рационалния избор предполага, че процесът на европейска интеграция води до промяна в националната политическа система посредством механизмите на **различно по степен овластяване** на

¹² MARCH, J.G. & J.P. OLSEN 1984, op.cit

националните действащи лица в резултат на преразпределение на политическите ресурси в рамките на националната държава¹³.

В контраст на това виждане, *социологическият институционализъм* поставя акцент върху **логиката на “съответствието” и процеса на убеждение**¹⁴. Европейските политики, норми и произтичащите от тях колективния вярвания упражняват адаптационен натиск по отношение на процесите на национално равнище доколкото не са в резонанс с националните норми и колективния вярвания. Два основни фактора оказват влияние върху степента, до която подобно несъответствие води до възприемането на новите норми и развитието на нови идентичности: *а) агенти на промяната*, притежават капацитета да се мобилизират в национален контекст и да убедят останалите действащи лица да преформулират своите интереси и идентичност; *б) съществуващата политическа култура и неформалните институции* създават възможности за постигането на консенсус и разбиране за поделяне на цената от необходимата адаптация¹⁵.

Социализацията е предпоставка за конвергенция. Честият контакт и взаимодействието между националните представители от отделните страни членки води до установяване и развитие на общоприети норми, тъй като те постепенно се приобщават към *“общите ценности, идеи и практики на европейската система”*¹⁶

Третият подход може да бъде описан като *институционална адаптация в тесния смисъл на думата*. Този подход черпи своите аналитични аргументи в теорията за организациите като поставя основен акцент върху разбирането за институционална адаптация като *“заместване в дългосрочен план на съществуващите практики и структури с нови”*¹⁷.

Специфика на изследваните инструменти

¹³ KOHLER-KOCH, B. & EISING, R. 1999 (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, London, HÉRITIER, A. 2001, op.cit.: 44-59

¹⁴ MARCH, J.G. & J.P. OLSEN 1998, *The institutional dynamics of international political orders*. *International Organization* 52(4), pp. 943-969.

¹⁵ RADAELLI, C. 2000, *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, *European Integration online Papers* 2000/4 (8)

¹⁶ KERREMANS, B. 1996 *Do Institutions Make a difference? Non-institutionalism, Neo-institutionalism and the Logic of Common Decision Making in the EU*, *Governance* 216-240

¹⁷ OLSEN, J.P. 2001, *Garbage cans, new institutionalism, and the study of politics*, *American Political Science Review* 95 (1), pp. 191-198

Избраните за изследване инструменти, Механизмът за сътрудничество и проверка, Европейският семестър и Информационното бюро за правосъдие на ЕС, безспорно се характеризират с различни политически, правни и управленски основания, но доколкото имат един и същ обект на въздействие – правосъдната система в България (и други страни-членки), то потенциалът на тяхното въздействие може да бъде изследван в представената долу по-широката теоретична рамка относно факторите, които водят до адаптация в националните политики и функционално съотносимите им структури.

Организационните форми, поставени в една обща институционална среда, изработват механизми на адаптация в резултат на три типа фактори. Първият е *принуда* - в контекста на ЕС задълженията и натискът, оказвани върху страните-членки чрез различни нормативни инструменти, целят постигането на определени критерии и резултати. Вторият фактор е *подражание* - заимстването на някои механизми и характерни черти на един тип институционална система от други такива. Третият е *конкурентна селекция* – макар ЕС да не налага или препоръчва определен модел (от норми, процедури, структури), страните-членки предприемат промени (нормативни, процедурни, структурни) за да ограничат възможността за конкурентно изоставане.

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП), въведен специално за България и Румъния пред 10 години, е основен инструмент на т.нар. „подход на пред/пост присъединителна условност“ на ЕС. Той се вписва в по-широкия политически контекст и задачи на политиката за разширяване на ЕС към страните от Централна и източна Европа в началото на новото хилядолетие – европеизация на политиките и институционалните практики в страните кандидатки с цел постигане съизмеримост на национално провежданите политики с тези, обичайни в страните-членки на ЕС¹⁸. Специфично за подхода на присъединителната условност, независимо от фазата на неговото използване (преди или след пълноправното членство) е, че той включва *поставяне на императивни изисквания за ефективни нормативни и институционални промени* в страните с оглед гарантиране на способността им както да ползват предимствата, произтичащи от членството, така и да носят отговорност по

¹⁸ SEDELMEIER, U. 2011, Europeanisation in New Member States and Candidate States, *Living Review of European Government*, Vol.6, No1, <http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1>

отношение приложението на общите политики, съобразно ценностите и принципите на ЕС¹⁹.

Според Хедър Грабе, подходът на присъединителната условност е „високо ефективен метод на пряко въздействие върху вземането на решения на национално ниво“²⁰ доколкото той включва специфичен набор от конкретни инструменти за приложение – цикличността на поставяне на задачи и изискването за спазване на стандарти (benchmarking), от една страна, и на контрол и отчитане на прогрес (monitoring) чрез публични доклади от страна на Европейската комисия, от друга, задават среда не само на външен, но и на вътрешен натиск за реформи. Въведеният МСП следва същата логика, като включва задаването на стандарти за реформи в три основни направления, свързани не само с ефективността на правосъдната система, но и с нейното институционално развитие и укрепване. По същността и замисъла си, както и заради специалното включване на принципи за наблюдение, но и на комплекс от предпазни клаузи, инструментът може да бъде оценен като силна *външна принуда* за адаптация, *ориентирана към подобряване на системни характеристики*. Резултатите от отделните кръгове на оценка могат да доведат и до корекции в предоставянето на ресурси (като ползване на средства от фондовете на ЕС, подкрепа за други приоритетни цели, и т.н.). Преразпределянето на ресурсите, като външен източник на промяна, е в пряка зависимост от способността да бъдат следвани и прилагани определени правила. В подобен контекст съществено се ограничава възможността за избор измежду алтернативни решения.

В същото време, обаче, отново според Грабе, ефективното използване на подобен подход в голяма степен зависи от наличието на „детайлно разписана политика или нормативна рамка, която да бъде използвана като модел“²¹, което съвсем не е случаят в секторна политика правосъдие, по традиция определяна като неотменна част от суверенните правомощия на всяка държава-членки на ЕС. От друга страна, поради сравнително политизираните процеси на реформа в съдебната система в България към началото на новото хилядолетие, вътрешната среда се характеризира с множество вето играчи, които могат да окажат въздействие върху избора на алтернативни

¹⁹ GRABBE, H. 2006, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave MacMillan, UK

²⁰ GRABBE, H. 2006 op. cit. p. 83

²¹ *Ibidem*

институционални структури. В този смисъл и потенциалът на МСП за въздействие следва да бъде оценен като водещ към решение в резултат на конфликт, вместо към решение в резултат на натрупан опит (виж по-горе), като първият подход е далеч по-слабо ориентиран към постигане на ефективност във функционирането на правосъдната система от втория.

Европейският семестър, от своя страна, може да бъде оценен като процес на *централизирана координация*, в който държавите-членки адаптират своите политики след два различни цикъла – на *консултации и предварителна оценка на съответствието* спрямо договорените на ниво ЕС приоритети²². Семестърът включва ясен график, съгласно който държавите членки се ползват от консултации (получават насоки) на равнище ЕС и след това представят плановете си за различните области на политиката (национални програми за реформи и програми за стабилност или за конвергенция), които да бъдат оценени на равнище ЕС.

След оценяването им, всяка държава членка получава специфични за нея препоръки за своята национална бюджетна политика и националната политика за реформи, част от която е и подобряването на ефективността на националната правосъдна система. От държавите членки се очаква да вземат предвид тези препоръки при определянето на бюджета си за следващата година и при вземането на решения, свързани с политиките си за реформа. Съществен елемент в подхода на Европейския семестър е участието на всяка страна-членка в процеса на оформяне на споразумение по окончателния вариант на препоръките в рамките на Съвета на ЕС – т.е. преди фазата на обвързващото им изпълнение. Всички политически решения в отговор на специфичните за всяка страна препоръки се вземат от правителството на съответната държава членка, което преценява кои действия са подходящи.

Макар също да представлява сложен комплекс от процедури, Европейският семестър е в по-голяма степен инструмент, ориентиран към *повишаване на ефективността* на секторни политики и релевантните им структури. Доколкото изисква управленски ангажимент на националното правителство, логиката на неговото въздействие е по линията на стимулиране на адаптация чрез конкурентна селекция в

²² Последните се дефинират от Европейската комисия в рамките на Годишния обзор на растежа, представян в края на календарната година.

духа на общото усилие всяка страна-членка да предприема промени (нормативни, процедурни, структурни) за да ограничи възможността за конкурентно изоставане.

Инструментариумът на Европейския семестър представлява съществено предизвикателство към вътрешните агенти на промяната по две основни причини: *на първо място* от тях се очаква да правят управленски избор относно решение на дилемата за съвместяването на краткосрочната ефективност и адаптацията в дългосрочен план, и, *на второ място*, „затвореността“ на процеса на управленски решения за участие само на държавни експерти при определяне на конкретните мерки води до ниска степен на публичност и външен контрол.

Информационното бюро за правосъдие на ЕС (ИБП), третият изследван инструмент, има задача да отговори именно на последното предизвикателство, като предостави надеждна система за сравнимост в развитието на правосъдните системи на страните-членки, базирана на обективни данни. Основните елементи за наличието на „ефективна правосъдна система“ са качество, независимост и ефикасност. Систематичното предоставяне на информация за тези елементи във всички държави членки допринася за идентифициране на потенциални недостатъци и добри примери, и подпомага разработването на политики в областта на правосъдието на национално равнище и на равнище ЕС. ИБП се основава на разбирането, че независимо от модела на националната правосъдна система или правната традиция, на които тя се гради, основните параметри на ефективната правосъдна система са *навременност, независимост, финансова достъпност и лесен достъп* до нея.

ИБП е разработено като необвързващ инструмент, който следва да се използва като част от инструментариума на открит диалог с държавите членки, чиято цел е да подпомогне определянето на по-добри политики в областта на правосъдието. То допринася за набелязването на въпроси, които заслужават особено внимание. Слабите резултати, за които свидетелстват показателите, налагат извършването на по-задълбочен анализ на причините за тях и, при необходимост, предприемането на подходящи реформи, като се има предвид, че съпоставимостта на данните може да бъде ограничена поради разлики в процесуалните норми и правната уредба²³. В този смисъл, на ИБП следва да се гледа в много по-голяма степен като на *инструмент за социализация*, отколкото като въздействие тип принуда за предприемане на реформи.

²³ COM/2013/0160, р. 3

Степен и насока на въздействие на изследваните инструменти

Практически периодът на най-интензивни реформи в сферата на правосъдието и съдебната система следва логично началото на пълноправното членство на страната в ЕС и е маркиран от едновременното въздействие на два фактора – установеният от Европейската комисия Механизъм за сътрудничество и проверка по напредъка на реформата в България²⁴ и нарастващото значение на общественото недоверие в съдебната система.

МСП включва три индикативни показателя за провеждане на реформа в съдебната система – първият визира изцяло структурни промени²⁵, вторият комбинира натиск за реформи както по отношение на управленските процеси в правосъдната система, така и по отношение на политиките²⁶, а третият е изцяло насочен към подобряване на управленските процеси с оглед повишаване на ефективността²⁷. Съдържателната кохерентност и методологическата последователност на МСП вече са били предмет на множество изследвания, включително и критични²⁸. Целта на тази част от анализа, обаче, е да сравни неговия потенциал за въздействие спрямо другите изследвани инструменти в периода на 10 годишното членство на България в ЕС.

Две изменения в основния закон на страната (съответно през 2007 и 2015 г.) и приемането на изцяло нов Закон за съдебната власт (в началото на периода) и последвалите му изменения са действия на законодателя в опит да отговори на конкретните изисквания на МСП и засилените очаквания за повишаване прозрачността, отчетността и ефективността в работата на органите на съдебна власт в страната. Първите са свързани със структурни изменения в самата рамка на съдебната власт,

²⁴ COM/2007/0377

²⁵ А именно: Приемане на изменения в конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система, COM/2007/0377, стр. 5

²⁶ А именно: Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес чрез приемане и прилагане на нов закон за съдебната власт и на нов граждански процесуален кодекс, пак там, стр. 7

²⁷ А именно: Продължаване на реформата на съдебната власт с цел нарастване на професионализма, отчетността и ефективността, пак там, стр. 11

²⁸ Виж например ДИМИТРОВ, Г. ХАРАЛАМПИЕВ, К, СТОЙЧЕВ, С. И ТОНЕВА-МЕТОДИЕВА, Л, 2014 МСП – споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства, Университетско издателство СУ „Св. Климент Охридски“, София

второто е насочено към въвеждане на конкретни мерки за управленските процеси в правосъдната система.

Четвъртото конституционно изменение от 2007 г. представлява конкретен отговор на *Първия индикативен показател от МСП* и има за цел да повиши *отчетността* на съдебната власт чрез създаването на Инспекторат към Висшия съдебен съвет, който да проверява дейността на органите на съдебната власт. Създаването на Инспекторат към ВСС (ИВСС) като конституционен орган е свързано с въвеждането на правна регламентация на контрола като част от обособените правомощия на съдебната власт. Инспекторатът към ВСС е самостоятелен орган, с основна функция да проверява дейността на органите на съдебна власт, без да засяга тяхната независимост. Целта е да се осигури функционирането на съдебната система при условията на баланс между независимостта на магистратите и тяхната отчетност и отговорност, с което да се отговори на очакванията на българското общество за ефективно правораздаване. Основните правомощия на ИВСС имат пряко отношение към подобряване ефективността на правосъдната система – към основното правомощие за проверка дейността на органите на съдебна власт с измененията в Конституцията от 2015 г. се добавят и проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Сред останалите инструменти за подобряване ефективността на правосъдната система следва да бъдат отчетени и правомощията за про-активно участие във формулиране на основни дефицити чрез изпратени сигнали за тълкувателни решения от ИВСС до върховните съдилища. Със създаването на Инспекторат към Висшия съдебен съвет, оправомощен да изпраща сигнали относно констатирана противоречива съдебна практика в резултат на извършваните проверки, възможностите за своевременно унифициране прилагането на закона допълнително са разширени. Само в периода 2008 – 2013 г. ИВСС е отправил 23 сигнала за тълкувателни решения, като по 9 от изпратените сигнали са приети тълкувателни решения на ВКС и ВАС²⁹.

Оценката за дейността на Инспектората от гледна точка на нейния превантивен и дисциплиниращ ефект отчита тенденция на многократно увеличаване на

²⁹<http://www.inspectoratvss.bg/bg/page/15>

дисциплинарните производства срещу магистрати в сравнение с предходни периоди. Според информацията на Висшия съдебен съвет, статистиката за броя на предложенията за образуване на дисциплинарни производства, направени от министъра на правосъдието до ВСС за времето преди създаването на Инспектората, сочи, че общо иницираните от министъра на правосъдието дисциплинарни производства за десетгодишния период от 1998 - 2007 г. са 7 броя. За шестте години дейност Инспекторатът е направил общо 115 предложения за образуване на дисциплинарни производства пред ВСС. Позитивните ефекти от функционирането на ИВСС се отчитат като устойчиво въздействие в докладите на Европейската комисия относно напредъка на България по МСП от 2012 г. до днешна дата.³⁰

Петото конституционно изменение от 2015 г. има за цел, осем години след стартиране на МСП за България, да отговори на подновения външен и вътрешен натиск за завършване на необходимите реформи относно независимостта на ВСС. Изборът измежду възможните алтернативи е в полза на по-ограничени от очакваните структурни реформи – съставът на ВСС се разделя на съдийска и прокурорска колегии, които са натоварени с правомощия да вземат решения в съответствие със своята професионална насоченост относно назначаването и кадровото развитие на магистратите.³¹

С приемането на втория по ред цялостен Закон за съдебната власт през 2007 г. се внася съществена промяна в дейността на ВСС, който става постоянно действащ орган. Промените в устройствения закон на съдебната власт в периода 2007 – 2017 г., свързани и влияещи върху независимостта и отговорността на магистратите, могат да бъдат отчетени в няколко области. На първо място, налице е ясна законова регламентация във връзка с атестирането на магистратите, осигуряваща прозрачност. След период на противоречива и непоследователна практика по провеждане на атестиране, изменения в Закона за съдебната власт от 2016 г. предвиждат извършването им от двете професионални колегии в съвета – съдийската и прокурорската като институционална гаранция за ефективна и безпристрастна процедура. Критериите за атестиране се уреждат на законово ниво чрез ясни правила за оценка. Обективност и прозрачност на атестирането се гарантира и чрез дейността на помощни атестационни

³⁰ Виж например COM(2012) 411 final <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/BG/1-2012-411-BG-F1-1.Pdf> и COM(2017) 43 final https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-43_bg.pdf

³¹ Чл. 130а Конституция на Република България, ДВ, бр. 100 от 2015 г.

комисии, които подпомагат двете колегии към ВСС и се избират в съответните органи на съдебната власт на принципа на случайния подбор за всяко конкретно атестиране.

Процедурата по подбор и назначаване на магистрати се явява ключова от гледна точка както на качеството на постъпващите в съдебната система кадри, така и по отношение на тяхната независимост от външна намеса и натиск. Правно са регламентирани конкурсното начало, осигуряващо прозрачност при назначенията и кариерното израстване на магистратите: определен е редът и правилата за назначаване на младши съдии и младши прокурори при първоначално назначаване, предвижда се провеждане на конкурс за повишаване в длъжност и за преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт.

Създава се регламент за подобряване на професионалната квалификация с цел постигане на ефективност, чрез въвеждане на е законова регламентация на същността и начините на провеждане на професионалната квалификация на магистратите. Въведено е и задължително първоначално обучение на кандидатите за младши съдия и младши прокурор, както и поддържането и повишаването на квалификацията на магистратите и съдебните служители.

Паралелно с проведените структурни и реформи по отношение подобряване на управленските процеси в правосъдната система България предприема и множество законови мерки по отношение *подобряване на политиките с цел повишаване на ефективността*. Периодът от 2007г. до 2013 г. се характеризира с изключителна динамика на законодателната дейност. Осъществени са редица промени по отношение на процесуалното законодателство: приети са Административно-процесуален кодекс, нов Гражданско-процесуален кодекс, както и редица закони, въвеждащи европейски по своята същност правни институти. Създаден е Търговски регистър. Въведено е частно съдебно изпълнение.

За този период Наказателно процесуалният кодекс (НПК) е изменян и допълван 16 пъти. В основната си част извършените промени на НПК са съобразявани с препоръките на Европейската комисия, давани в годишните доклади за оценка напредъка на България по изпълнение критериите на МСП. Основната част от препоръките съдържат мерки за ускоряване бързината на наказателния процес като въвеждане на средства за ускоряване на производството, за гарантиране правото на

обезщетение за незаконно задържане, на правото на ефективно разследване, на равнопоставеността на страните в наказателния процес и т. н.

В рамките на практически стартиралия през 2011 г. Европейски семестър, България получава първия набор от 7 специални препоръки за реформи в политиките през юли 2012 г. Петата от специалните препоръки съдържа специален фокус върху качеството и независимостта на правосъдната система. Това е моментът, от който насетне могат ясно да бъдат проследени предлаганите от страна на българските правителства реформи.

Таблица 1: Инструменти, предложени от българските правителства по приложение на специална препоръка 5 на Европейския семестър (по години)

НПР	Тип на предлаганите инструменти		
	Година	Структурна адаптация	Управленски процес
март 2013	няма	Въвеждане на електронно правосъдие Решаване на проблема с прекомерната натовареност на магистратите	Подобряване на ефективността на процедурите по обявяване в несъстоятелност
март 2014	няма	Актуализиран вариант на Стратегията за реформа на съдебната система Методика за оценка натовареността на магистратите Електронна свързаност на съдилищата	няма
април 2015	няма	Актуализирана стратегия за въвеждане на електронно правосъдие Програма за изпълнение на актуализираната стратегия	няма
Оценка 2016	Според оценка на Европейската комисия „България е постигнала ограничен напредък в изпълнение на специалните препоръки, свързани с независимостта и качеството на правосъдната система“		

Източник: Собствено проучване на база Националните планове за реформа на Република България за периода 2012-2016 г.³²

Както личи от систематизираните в таблица 1 данни, българските правителства използват крайно ограничено възможностите, предоставяни от Европейския семестър за развитие или допълване на мерки и реформи, относими към подобряване ефективността на правосъдната система в страната. Детайлният анализ както на предложените мерки, така и на оценката по тяхното приложение очертава измеренията на системна резистентност към съдържателни реформи: *първо*, показателно в това

³² Пълен списък на използваните доклади и информационните източници е предоставен в библиографската справка.

отношение е струпването на мерки в категорията „управленски процеси“, за сметка на „структурни реформи“ и „политики“; *второ*, от всички предложени мерки за периода има изпълнени само две „рамкови“, но не и „съдържателни“ мерки – Актуализираната стратегия и Плана за нейното приложение. Практически не могат да бъдат изведени примери за конкурентна селекция на инструменти, които биха имали за ефект ограничаване на възможността за конкурентно изоставане на страната.

Сходна картина се наблюдава и по отношение на данните, публикувани в последното издание на ИБП на Европейската комисия за 2017 г. – България попада в групата от страни, за които изследването отчита сериозни дефицити както по отношение използването на инструментите на информационните и комуникационни технологии, така и по отношение на неподобреното усещане за независимост на съдебната власт.³³

Вместо заключение

Литературата най-общо разграничава пет типа различни реакции в предприемането на адаптация към спецификата и динамиката на процеса на европейска интеграция:

Липса на адаптация тип инерция (*inertia*). С този термин се обозначава липсата на институционални промени в отговор на взаимодействието на националните норми, процедури и структури с тези на европейската интеграция.

Липса на адаптация тип “окопаване” (*retrenchment*) е парадоксален ефект от резистентността, който засилва, вместо да отслабва, несъответствието между европейските и националните норми, процедури и структури.

Адаптация тип абсорбиране (*absorption*). Държавите членки инкорпорират европейските изисквания в съществуващите национални норми, процедури и структури без да се налага съществена промяна в институционалната организация или поведението на основните управленски субекти.

Адаптация тип приспособяване (*accommodation*): Държавите членки отговарят на съществуващото несъответствие чрез адаптиране на съществуващите процедурни

³³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-890_en.htm

правила, политики и институции, без промените да засягат ключовите характеристики на политическата система.

Адаптация тип трансформация (transformation): държавите членки заместват съществуващите политики, процеси и институции с нови, съществено различни, или променят съществуващите по начин, че ключови техни характеристики и споделени разбирания за националната политическа система, нейните институции и основни принципи на взаимодействие са фундаментално променени. Трансформацията обхваща промени в конституционно установения властови баланс между националните политически институции, политическата култура и/или макроикономическите политики на съответната държава.

Предприетите от България действия през десетте години на членство в ЕС за изграждане на ефективна правосъдна система демонстрират всички симптоми на колебливи адаптационни решения, разполагащи се основно в два диаметрално противоположни полюса – на трансформация в следствие на засилен външен натиск (в началото на изследвания период) и инерция. По-скоро се наблюдава резистентност на нуждата от адаптация за да се отговори на променящите се външни условия на средата, задавани от европейския политически процес. Резистентността към промяна може да има за резултат системно неспазване на европейските норми и ниска степен на ефективност на правосъдната система.

Библиография

- ДИМИТРОВ, Г. ХАРАЛАМПИЕВ, К. СТОЙЧЕВ, С. И ТОНЕВА-МЕТОДИЕВА, Л. 2014 МСП – споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства, Университетско издателство СУ „Св. Климент Охридски“, София
- ХРИСТОВА-ВЪЛЧЕВА, К. 2014, Правовата държава и качеството на правосъдието в България, в: Канев, Д и Тодоров, А. (съст.) Качество на демокрацията в България, Издателство Изток-запад, София, 2014
- BÖRZEL, T. & RISSE T. 2000, When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, EIOP, Vol 4 (2000), N 15;
- BORZEL, T. & RISSE, T. 2003, Conceptualising the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, K. & Radaelli, C. (eds.) 2003: The Politics of Europeanisation, Oxford
- COWLES, M. G., CAPORASO, J. A. & RISSE Th (eds.) Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, NY: Cornell University Press,
- FEATHERSTONE, K. & RADAELLI, C. (eds.) 2003: The Politics of Europeanisation, Oxford
- GRABBE, H. 2006, The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe, Palgrave MacMillan, UK
- HÉRITIER, A. 2001, Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy, in: Cowles, M. G., Caporaso, J. A. & Risse Th (eds.) Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, NY: Cornell University Press, 44-59
- KERREMANS, B. 1996 Do Institutions Make a difference? Non-institutionalism, Neo-institutionalism and the Logic of Common Decision Making in the EU, *Governance* 216-240
- KOHLER-KOCH, B. & EISING, R. 1999 (eds.), The Transformation of Governance in the European Union, Routledge, London,
- MARCH, J.G. & J.P. OLSEN 1984, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78 (3): pp. 734-749
- MARCH, J.G. & J.P. OLSEN 1998, The institutional dynamics of international political orders. *International Organization* 52(4), pp. 943-969.
- OLSEN, J.P. 2001, Garbage cans, new institutionalism, and the study of politics, *American Political Science Review* 95 (1), pp. 191-198
- OLSEN J. P. 2001, Reforming European Institutions of Governance, ARENA Working Papers, WP 01/7
- RADAELLI, C. 2000, Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration online Papers* 2000/4 (8)
- SEDELMEIER, U. 2011, Europeanisation in New Member States and Candidate States, *Living Review of European Government*, Vol.6, No1, <http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1>

Документи

COM/2007/0377, Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:52007DC0377>

COM/2013/0160, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European central bank, the European economic and social committee and the committee of the regions: The EU Justice Scoreboard: A tool to promote effective justice and growth, , <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013DC0160>

Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Bulgaria's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Bulgaria's convergence programme for 2012-2016, COM/2013/0352 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013DC0352>

Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Bulgaria's 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on Bulgaria's 2014 convergence programme, COM/2014/0403 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0403>

Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Bulgaria's 2015 national reform programme and delivering a Council opinion on Bulgaria's 2014 convergence programme, COM/2015/253 final, https://ec.europa.eu/info/files/2015-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendation-bulgaria_en

Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2016 national reform programme of Bulgaria and delivering a Council opinion on the 2016 convergence programme of Bulgaria, COM/2016/0323 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1486055100657&uri=CELEX:52016DC0323>

Национален план за реформи на Република България 2013
https://ec.europa.eu/info/publications/2013-european-semester-national-plans-bulgaria_en

Национален план за реформи на Република България 2013
https://ec.europa.eu/info/publications/2014-european-semester-national-plans-bulgaria_en

Национален план за реформи на Република България 2013
https://ec.europa.eu/info/publications/2015-european-semester-national-plans-bulgaria_en

Национален план за реформи на Република България 2013
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester-national-plan_bulgaria_2016_en.pdf