

За и против дисциплинарните производства

Берт Ман, председател на Общия първоинстанционен съд на Зволе-Лейлищад, Нидерландия, 1992-2006 г.

Увод

В Нидерландия дисциплинарните производства в съдебната система са изключително рядко явление. В рамките на Националния съвет на съдебната власт не функционира дисциплинарна комисия. Не съществува и орган с функции, аналогични на тези на съдебен инспекторат. На фона на системите в редица други европейски държави, където уредбата на дисциплинарните производства, кодексите за етично поведение, комисиите по дисциплинарни въпроси и проверките в институциите на съдебната власт са обичайна практика, това положение вероятно буди учудване.

Целта на тази статия не е да определи и разграничи правилните от грешните подходи, а да разгледа причините за съществуващото положение, логическия императив на дисциплинарните производства и въздействието им върху независимото правораздаване. Там, където в текста думите и понятията са употребени в мъжки род, те следва да се разбират като включващи и обозначаващи еквивалентите думи и понятия в женски род.

Съдията

Съдите са хора като всички останали и понякога постъпват неправилно и допускат сериозни грешки. Как съдебната система преодолява тази несигурност?

Съдебната система на Нидерландия е изградена по модела на френската система. В периода от 1795 до 1814 г. Нидерландия е окупирана от Франция, а през 1806 г. е обявена за монархия, възприемайки съществуващата и понастоящем конституционна форма на управление, добила съвременния си облик през 1839 г. През този период съдиите са уважавани граждани, обикновено с благородно потекло. Към това можем да добавим традиционното за този период уважение към хората с експертни познания. Важно е да отбележим също така, че в обществото съществува споделено разбиране за необходимостта от уреждане на спорове от безпристрастен и независим арбитър. Гражданите имат съзнанието, че това е от първостепенна важност за здравето и сплотено общество, основано на сътрудничество и взаимопомощ при нужда.

В известна степен тази култура продължава да съществува и днес. При нужда холандците си помагат взаимно в името на вековния си общ интерес — борба със стихията на водата. За Нидерландия, голяма част от която е разположена под морското равнище, морето винаги е било първостепенна заплаха, допълнително утежнена от обстоятелството, че територията на страната пресичат няколко пълноводни реки (Рейн, Маас и Схелде), прииждащи от Алпите, Франция и Германия към устията си в Нидерландия и често причиняващи (както през 1993 и 1995 година) катастрофални наводнения, едно от които на няколко метра от дома ми.

Поради тази и ред други причини гражданите съзнават, че съдията трябва да бъде безпристрастен и независим. Това се приема за даденост и израз на здрав разум. Когато си на тържество у приятели или на гости у съседи, и споделиш, че си съдия, виждаш и

усещаш уважението на околните. Същото е отношението и от страна на адвокатите. Разбира се понякога те критикуват съдиите и решенията им, но считат за свой дълг да защитават репутацията им на независим арбитър както пред своите клиенти, така и у всички останали страни. Гражданите знаят, че в дългосрочен план независимият и безпристрастен съдия работи в интерес на цялото общество и всеки негов отделен член. Това мнение се споделя дори от (мнозинството) политици, защото когато на дневен ред бъде поставен въпрос (напр. правото на евтаназия и на аборт), на който не може да се даде адекватен политически отговор, политиците знаят, че съдът ще се произнесе с консенсусно решение, даващо възможност на всички заинтересовани страни да направят крачка напред.

Тази всеобща нагласа е повлияла формирането модела на поведение, който самите съдии считат за свой дълг да възприемат. От средата на XIX-ти век до днес съдът и съдиите възприемат своята безпристрастност и независимост като неотменим дълг и полагат старателни усилия да не ги компрометират. Както се казва в една холандска поговорка: *„Доверието идва пеша, но си отива на препенка кон“*. С други думи от момента, в който един потенциален съдия прекрачи прага на съда, този модел на поведение се превръща в негово задължение: да не приема облаги, да *„има едно наум“*, когато хората са твърде приятелски настроени, да не разговаря с една от страните по висящо дело в отсъствието на другата страна, да бъде внимателен в начина, по който контактува с колегите си съдии и прокурори, защото знае, че страничният наблюдател би могъл да изгълкува погрешно подобни контакти.

Такава култура, особено когато се подкрепя от всички, включително от служителите на съда, поражда осъзнато чувство за дълг.

Съдилищата

Обществената култура, за която говоря, намира подкрепа и под други форми. Съдилищата в Нидерландия имат практически решаващ глас в подбора и назначаването на съдии. След обявяването на незает съдийски щат, заинтересованите кандидати подават документи в съда. На следващия етап се дава ход на процедура по подбор и назначаване с участието на всички съдиите в съответния съд. При старата структура и организация на дейността на съдилищата (до 2002 г.) общото събрание на съдиите изготвяше становища след провеждане на събеседвания с всички подали документи кандидати. С разрастването на съдилищата те създадоха свои комисии за подбор на кандидати, които след изготвянето на становища относно кандидатурите, ги внасят за разглеждане от общото събрание чрез председателя на съда. Предложенията на комисиите за подбор винаги се приемат. Това поражда у съдиите отговорност за добрата работа на бъдещите им колеги. От въвеждането си до днес тази система продължава да функционира в почти непроменен вид.

На второ място, създали сме организация за работа на съдиите по отделения (граждански, наказателни и административни), но не в едночленни, а най-често в тричленни състави (особено по дела за по-тежки престъпления). Съдиите от тези отделения редовно организират свои формални и неформални срещи за обмен на опит и обсъждане на съдебната практика и други оперативни въпроси. С други думи съдиите работят в екип и се чувстват отговорни за неговата работа, частично споделяйки тази отговорност с ръководителите на отделенията. Задължително за всеки работещ в екип човек е да си дава сметка, че между отделните членове на екипа има различия и могат

да възникнат разногласия. Това правило важи в пълна степен за съдиите и като цяло не среща неразбиране и съпротива. Разбира се някои съдии работят по-експедитивно от други. Едни отдават по-голямо значение на процесуалните, а други на материалноправните въпроси. Трети имат повече опит от останалите. В крайна сметка, обаче, екипът трябва да постигне резултат и знае това. Определен съдия може да е известен с неособено експедитивната си работа, но от друга страна да отдава по-голямо значение на запознаването с правната литература, съдебната практика и проучвания по предмета на делото, в резултат на което да е особено прецизен в своите правни анализи. По някои дела това е от решаващо значение. Негов колега може да е по-повърхностен в правния анализ, но да има безпогрешна интуиция за правилното решение по разглеждания спор — в този случай мотивите нямат да бъдат пространни и изчерпателни, но решението ще бъде правилно.

Нека се върна обаче към темата на статията: тъй като членовете на съдийските състави се познават добре, проявяват грижа един към друг и внимателно следят натовареността и висиящността на състава, в известен смисъл те взаимно се „*държат под око*“, контролират се ако щете. С други думи, ако възникне проблем, той ще бъде установен без каквато и да е нужда от „*проверка*“ по жалба или сигнал.

Този подход неизбежно рефлектира върху дисциплинарните нарушения: ако един съдия не съумява да се справи с разпределените му дела в разумен срок, ще бъдат взети мерки, но единствено ако натоварването му е в разумни граници. С други думи говорим за неспазване на стандартите за сročност при натоварване, което може да бъде определено като наднормено по обективни критерии. Това положение се различава коренно от ситуацията, в която външна институция определя броя на делата, по които един съдия трябва да се произнесе с решение в определен срок. Това е така, защото в този случай е трудно е да се прецени доколко проблемите със сročността възникват по вина на съдията, поради грешка на системата или се дължат на чиста случайност. Следователно, само по себе си, подобно нарушение не би могло да съставлява основание за дисциплинарно наказание. Съвсем различен би бил случаят на неоправдано отсъствие на съдия от съдебната зала или играта на игри на компютъра в работно време вместо писането на решения. Всички останали случаи изискват анализ на причините, довели до забавянето. Нашата практика сочи, че най-често те се коренят в липсата на мотивация, грешка в подбора или съчетание от двете.

Друг важен аспект е свързан с обстоятелството, че подборът на съдии в Нидерландия почива на изключително строги критерии за компетентности, сред които подходяща мотивация, отлична юридическа подготовка, способност за анализ и проучване, добри комуникационни умения, предразположеност към работа с хора, личен авторитет, уравновесеност, психическа устойчивост и способност за вземане на решения. Резултатът от този подбор е допускането до професията на качествени и високо мотивирани професионалисти, обучени да решават дела съгласно високи професионални стандарти — обстоятелство, което се цени от всички съдии. С други думи бариерата за влизане в професията е изключително висока, но същевременно битието на съдия е предпоставка за висока удовлетвореност.

На последно място самото устройство на системата е такова, че предотвратяването на проблеми е нейна присъща функция и цел, наред със създаването на условия за работата в екип и предоставянето на социална подкрепа и медицинска помощ при необходимост. Всеки съд в Нидерландия сключва договор с професионални доставчици

на такъв тип услуги и следи за възникването на проблемни ситуации при всички служители и съдии. В качеството ми на председател (отговорен за работата на над 500 съдии и служители), едно от задълженията ми беше да обсъждам редовно подобни проблеми с отговарящия за съда лекар, включително евентуалните действия, които бих могъл да предприема в подкрепа на съответния служител, и личната ми роля в този процес.

Когато възникне проблем

Както вече имах повод да отбележа, съдиите в крайна сметка са хора като всички останали и понякога се демотивират — явление, което нерядко съм наблюдавал, особено сред колегите на възраст около и над 45 – 50 години, които нерядко започват да си задават въпроса дали това е животът, който искат да живеят. Понякога подобни съмнения могат да се превърнат в непреодолима пречка в работата и да доведат до загуба на мотивация и чести отсъствия по болест и ред други проблеми. Обичайните признаци за подобен развой откриваме в дълги отсъствия по болест, неприсъствие в съдебна зала, неприключване на делата в срок, инциденти по време на заседания, жалби срещу съдията от клиенти и/или от служители на съда. Подобно поведение действително може да даде повод за предприемането на дисциплинарни действия. Но нашият подход е различен. Ръководителят на отделението, лекарят на съда, социалният работник или председателят разговарят с колегата, за да установят естеството на проблема и да намерят начин той да бъде разрешен. Причините, които констатираме най-често, са социални, медицински или социално-медицински. Възможно е съдията или служителят просто да не са разпределени в правилното отделение или на правилното работно място. Подобни въпроси се решават чрез смяна на работната среда, промяна на естеството на работата, намаляване на работния ден или съдействие за по-нататъшна реализация в друга правна професия. Този подход успява в почти всички случаи и опитът ми с него е изцяло положителен.

Първоначалното ни допускане по условие е, че след толкова внимателен подбор и преценка на мотивацията, вероятността колегата ни да не желае да работи като съдия е твърде малка. Обикновено след известен период или лечение той възвръща мотивацията си и продължава работата си — понякога в различна среда.

Този подход отменя необходимостта от дисциплинарни производства и това се дължи на убедеността ни, че недобрата работа на съдията може да бъде коригирана чрез подкрепа и мотивация. Това постигаме и чрез работата на екипен принцип в сплотени състави, чиито членове се чувстват отговорни един за друг и се наблюдават взаимно в хода на работата.

Независимо от казаното дотук, предприемането на дисциплинарни действия съществува като теоретична възможност, въпреки отсъствието на подробна уредба, поради спецификата на описаната по-горе култура на работа. По закон председателят на съда може официално да порицае съдия за неприемливо поведение, а след отправянето на две подобни забележки във Върховния съд може да бъде внесено предложение за уволнението на съдията. Това е отлично известно на колегите и всеки почтен професионалист полага старателни усилия да не попадне в подобно положение. В рамките на четиринадесетгодишния ми мандат като председател на апелативен съд не съм имал повод да отправя нито една забележка или порицание.

Така или иначе законът предвижда възможност за уволнението на съдии, но от казаното по-горе е видно, че постигането на подобен резултат е изключително трудно. Практиката на Върховния съд на Нидерландия до момента включва едно-единствено дело за уволнение на съдия (ECLI:NL:HR:2009:VK6646 *Hoge Raad*, 15-12-2009, 09/05036). Съгласно действащите процедурни правила може да бъде подаден сигнал до генералния прокурор към Върховния съд (*въпреки подвеждащото наименование „генерален прокурор“, това всъщност не е ръководителят на държавното обвинение, а официален съветник на Върховния съд, чиято длъжностна характеристика е сравнима с тази Генералния адвокат в Съда на Европейския съюз в Люксембург*). Това е лицето, което по закон може да инициира производство за освобождаване от длъжност на съдия. Подобно производство може да включва разследване за проверка на изнесените в подаден сигнал или жалба данни, което от своя страна да доведе до изготвянето на предложение и внасянето му за разглеждане и произнасяне по дисциплинарното дело от специално отделение на Върховния съд. Както казах обаче, подобни действия са изключително редки. Обикновено след като бъде получена жалба, генералният прокурор я препраща по компетентност на съответния председател на съд, който предприема действия по целесъобразност и докладва на генералния прокурор. С това процедурата се изчерпва.

Понякога обаче резултатите от разследването на генералния прокурор и работата на съдията в конкретния съд обуславят извод, че той не е в състояние да продължи да изпълнява служебните си задължения. В този случай обичайното решение е постигането на споразумение за доброволно оттегляне на съдията и определянето на обезщетение под формата на предложение за заемане на друга длъжност в държавната или местната администрация, отпускане на пенсия на основание трайна нетрудоспособност и т.н.

В заключение на тази част на изложението, спомням си един-единствен случай на освобождаване от длъжност на съдия за несправяне с работата след постигнато приятелско споразумение. В опит да вникна в причините за създалата се ситуация, разговарях с медицинския ни консултант, чийто отговор на въпроса ми защо стигнахме дотук беше: „Грешка в подбора“. И беше прав. Така че за финал нека добавя и това: ако един съдия не се справя с работата си, най-вероятната причина е грешка в подбора. Ако това не е така, от подобрене се нуждае самата организация.

Сенчестата страна на дисциплинарните производства

Съществуват определен тип организации, които се градят на система (често наричана „командно-контролна“) от проверки, контролни механизми, инспекции и постоянно висящи заплахи от налагане на санкции. Такива организации се крепят на манталитет, чийто основен принцип е, че не можеш да имаш доверие на никого. Отнесен към съдилищата, този манталитет означава липса на доверие в съдията и убеденост, че поведението и работата му трябва да бъде обект на постоянни проверки и контрол.

Механизмите, за които говоря, са плод именно на този манталитет. Аз обаче бих попитал следното: ако подбирате хората добре, ако ги обучавате добре, ако се отнасяте с тях добре, ако сте им осигурили добри условия на труд и им плащате прилично възнаграждение, защо сте неспособни да им вярвате? Моят отговор е, че отправна точка би трябвало да бъде доверието в професионализма и добросъвестността на магистрата до доказване на противното.

Но имам и друг въпрос: как разбирате ролята на съдията? До Великата френска революция, а и след нея, французите налагат доктрина, според която съдията е „устата, която изговаря закона“ или „гласът на закона“, т.е. единствената му функция е да прилага закона към фактите по всеки спор.

Но добрият съдия знае, че законът не може да предвиди всички възможни житейски хипотези. Следователно съдията често се изправя пред въпроса как да приложи закона в конкретни, неизрично предвидени в него ситуации. Той е длъжен да намери отговор на този въпрос, включително чрез изчерпателен преглед на практиката, но винаги с риск да остане с празни ръце. Тогава той трябва да реши делото според собственото си разбиране на структурата и целта на закона и на неговите основополагащи принципи. Това решение трябва да е плод на вътрешното му убеждение и да бъде надлежно мотивирано.

В крайна сметка по-горните инстанции могат просто да отменят решението като неправилно или да го оставят в сила, изменяйки мотивите. В този случай предприемането на дисциплинарни действия спрямо съдията биха били пречка за вземането на решения по подобни спорове в бъдеще в условия на действителна независимост. Освен това, дори ако дадено решение бъде отменено от по-горните инстанции (*и кой определя дали решенията на тези инстанции са правилни?*), необходимо ли е работата на този изцяло добросъвестен съдия да бъде атестирана отрицателно в контекста на бъдещото му кариерно израстване?

Дисциплинарните производства обаче трябва да се разглеждат в критичен план и поради ред други причини. Като старши съдия в Бреда (град в южна Нидерландия) бях избран за председател на търговското отделение на съда, разглеждащо дела по несъстоятелност. В деловодството на съда почти ежедневно постъпваха искиви молби от длъжници за откриване на производства по несъстоятелност, по които се насрочваха заседания обикновено в рамките на няколко дни за изслушване на страните и разглеждане на други искания на страни по търговски дела. Започвайки работа в тази сфера, се натъкнах на практика на неколккратно отлагане на заседанията по този вид дела с две седмици, а в последствие с нови две, четири и повече седмици по искане на адвокатите на ищците. Причината за тези отлагания беше, че междувременно адвокатите поддържаха връзка с длъжниците и техните процесуални представители и водеха преговори за реструктуриране на задълженията, изплащането им на вноски и други аналогични мерки. По този начин исковите молби „отлежаваха“ в седмичните графици на насрочените заседания в продължение на повече от шест месеца без на делата да бъде даден ход по същество. Предвид страха на длъжниците, живеещи в постоянно напрежение и очакване да бъдат обявени в несъстоятелност във всеки момент, реших да прекратя тази практика, отнемайки възможността на страните да отлагат заседанията повече от един път за максимален срок от четири седмици. Вярвам, че можете да си представите последвалата реакция от страна на адвокатите и частните съдебни изпълнители, които в един глас заявиха, че никога до момента не са работили по този начин, подчертавайки че установената практика дава отлични резултати! В рамките на други съдебни системи подобно решение безспорно би дало повод за жалби и дори откриване на дисциплинарно производство, задвижвайки процедура с несигурен край.

Един съдия, който си дава сметка за последствията от подобно действие, навярно би изпитал сериозни колебания преди да пристъпи към подобна промяна. Какъв беше рискът за мен в този случай? Рискът беше евентуална жалба от адвокат до председателя на съда, когото разбира се бях информирал предварително за действията си (но без да искам разрешение за тях), като същевременно бях провел и разговор със специалната комисия по търговски дела и дела по несъстоятелност на местната адвокатска колегия.

В крайна сметка това доведе до промяна на навиците в интерес на правилното прилагане на закона и в защита на правата на длъжниците. От тази и други ситуации научих, че адвокатите играят изключително важна роля в модернизирването на процедури от всякакво естество. Промяната на навиците и процедурите в чисто практически план изисква отлични и добре структурирани контакти между съдилищата и адвокатските колегии. След промяната на правилата с предварително заявена подкрепа за предприетите мерки от адвокатската колегия, още на следващия ден адвокатите вече пледираха по делата на клиентите си, навеждайки доводи срещу въведените мерки. Но този страничен ефект е част от живота, който изисква от нас да проявяваме разбиране към различната роля на адвокатите в двете ситуации.

Най-общо казано, ако един съдия установи, че определена процедура се прилага в разрез със своя замисъл, той трябва да има свободата да промени това без страх от налагането на санкции.

Именно като пораждаща страх бих определил потенциално парализиращата функция на дисциплинарните производства по жалби.

Друго, по-скоро теоретично съображение произтича от позицията на съдията в съдебната йерархия, т.е. от мястото му системата за кариерно израстване, уредбата на дисциплинарните производства, правилата за извършване на проверки, възможностите за обжалване и съдебен контрол, евентуално подадени жалби и редица други системи.

Съдията трябва да може да се произнася по дела в условията на свобода и независимост, а решенията по дела трябва да бъдат правновалидни и обвързващи за страните по тях. Като последица от това не трябва да съществуват органи или структури с правомощия да отменят или отлагат изпълнението на съдебни решения, нито такива които могат да ги изменят.

Не само в България, но и в много от съседните ѝ страни, в съдилищата все още се срещат остатъчни елементи от т.нар. „командно-контролна“ система и култура, датиращи от периода преди 1989 г. Сами по себе си усилията за намиране на средства, които гарантират постановяването на съобразени със съдебната практика решения чрез различни по своето естество структури, включително такива с правомощия да налагат дисциплинарни наказания, са похвални.

Срещат се дори системи, които задължават съдиите, считащи за необходимо да постановят решение в разрез с практиката на Върховния съд, да участват в различни форми на консултации, целящи да гарантират, че постановеното решение няма да се отклони от тази практика.

Независимо от това, съгласно принципите на правовата държава съдията не трябва да бъде възпиран под никаква форма от произнасянето по дела съгласно вътрешното си

убеждение. Съдебните решения могат да бъдат променяни единствено чрез затворената система на обжалване и съдебен контрол и отменяни по реда на инстанционния контрол.

Заключение

Историята, културата и организационните практики в институциите на съдебната власт в Нидерландия в голяма степен елиминират необходимостта от дисциплинарни производства, освен в изключително редки случаи.

По стечение на редица исторически обстоятелства ситуацията в България е коренно различна. Опитът на други страни, обаче, би могъл да предизвика критична преоценка на съществуващите механизми и порив за търсене на нови решения въз основа на този опит. Като цяло съществуването на система за дисциплинарни производства, често съчетана с механизми за извършване на проверки по сигнали и жалби и плод на унаследените „командно-контролни“ управленски практики, може да застраши безпристрастността и независимостта на отделния съдия при разглеждането и постановяването на решения по дела. Поради тази причина удачна мярка би била въвеждането на „филтри“ в системата преди пристъпване към откриването на дисциплинарни производства срещу съдии.

21 ноември 2017 г.