

Мониторинг на процеса  
на присъединяване  
към Европейския съюз:

*Независимост на  
съдебната власт*

ОБОБЩЕН  
ДОКЛАД ЗА  
СТРАНИТЕ  
КАНДИДАТКИ

ДОКЛАД ЗА  
БЪЛГАРИЯ

**2001**

Издание на  
Институт „Отворено общество“

Nador u. 15  
H1051 Budapest  
Hungary

400 West 59th Street  
New York, NY 10019  
USA

© Програма „Мониторинг на процеса на присъединяване  
към Европейския съюз“, 2001

Всички права са запазени.

Програма „Мониторинг на процеса на присъединяване  
към Европейския съюз“

Oktober 6 u. 12  
H1051 Budapest  
Hungary

Интернет:  
[www.eumap.org](http://www.eumap.org)

## От авторите

Програма „Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз“ на институт „Отворено общество“ изказва благодарност на следните експерти за приноса им за провеждане на изследванията и написване на докладите. За тяхното окончателно съдържание отговорност изцяло носи програмата.

|                 |                                                                                                                                 |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>България</b> | Александър Арабаджиев, <i>бивши съдия в Конституционния съд на Република България</i>                                           |
| <b>Естония</b>  | Ян Гинтер, <i>Университет на Тарту</i>                                                                                          |
| <b>Латвия</b>   | Анита Усака, <i>Конституционен съд на Република Латвия</i>                                                                      |
| <b>Литва</b>    | Линас Сесикас, <i>адвокатска кантора „Бернотас &amp; Доминас Глимстед“</i><br>Моника Маковей, <i>Румънски Хелзински комитет</i> |
| <b>Полша</b>    | Хана Сухоцка, <i>депутат от Сейма</i>                                                                                           |
| <b>Румъния</b>  | Хоратну Думитру, <i>адвокатска кантора „Мусат и сие“</i>                                                                        |
| <b>Словакия</b> | Ян Хрубала, <i>Център за екология и застъпничество</i>                                                                          |
| <b>Словения</b> | Алес Залар, <i>председател на Съюза на съдиите в Словения</i>                                                                   |
| <b>Унгария</b>  | Золтан Флек, <i>Технически университет „Еотвюс Лоранд“</i>                                                                      |
| <b>Чехия</b>    | Луси Аткинс, <i>Централноевропейски университет</i>                                                                             |

Екипът на програмата благодарни и на Антс Къл, Ая Бранта, Балаш Тот, Бил Бърк-Уайт, Венелин Ганев, Виктор Осягински, Дайга Илянова, Ева Морица, Зденек Храба, Корнелио Сомаруга, Марек Зубик, Матиас Ягер, Петер Кресак, Пийп Прукс, Ренате Вебер за конструктивната критика и препоръките по първоначалните версии на докладите.

Институтът за конституционна и правна политика също допринесе значително за разработване на докладите.

### Експертен съвет на програмата в областта на независимостта на съдебната власт

|                                  |                                                           |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| <b>Джузепе ди Федерико</b> ..... | Университет на Болоня                                     |
| <b>Лех Гарлицки</b> .....        | Конституционен съд на Република Полша                     |
| <b>Ернст Маркел</b> .....        | Върховен съд на Австрия;<br>Европейска съдийска асоциация |
| <b>Андраш Сайо</b> .....         | Централноевропейски университет                           |
| <b>Стефан Трексел</b> .....      | Цюрихски университет                                      |

Институт „Отворено общество“ организира кръгли маси в много от страните кандидатки, на които докладите бяха обсъдени с представители на правителството, Европейската комисия и неправителствения сектор. Списък на участниците в тези дискусии можете да намерите на Интернет страницата на програма „Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз“ ([euaccession@osi.hu](mailto:euaccession@osi.hu)).

### Програма „Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз“

|                                     |                                                  |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------|
| <b>Рейчъл Гулиелмо</b> .....        | програмен директор                               |
| <b>Кароли Бард</b> .....            | правен консултант                                |
| <b>Хенрикъс Мицкевичус</b> .....    | правен консултант                                |
| <b>Тимъти Уотърс</b> .....          | правен консултант                                |
| <b>Джеймс А. Голдстън</b> .....     | заместник-директор, институт „Отворено общество“ |
| <b>Андреа Гуруби Уотърсън</b> ..... | сътрудник                                        |

## Предисловие

Програмата за мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз на институт „Отворено общество“ бе стартирана през 2000, за да подпомогне независимия мониторинг на процеса, чрез който Европейският съюз разглежда кандидатурите за членство на десетте страни кандидатки от Централна и Източна Европа. Програмата има за цел да допринесе за този исторически процес, като предостави доклади, които да допълнят наблюденията и оценките на Европейската комисия, отразени в нейните годишни Редовни доклади за напредъка на страните кандидатки в покриване на критериите за членство. Разширяването на Европейския съюз е положително явление и независимият мониторинг е един от начините за увеличаване на благоприятните последици от него както за страните кандидатки, така и за самия Европейски съюз.

Придържайки се към общите цели на институт „Отворено общество“, програмата осъществява мониторинг на напредъка в покриването на политическите критерии за членство, поставени от Европейския съвет в Копенхаген през 1993:

*За да получи членство, страната кандидатка трябва да е постигнала стабилност на институциите, които гарантират демокрация, върховенство на закона, спазване на човешките права и равнопоставеност и защита на малцинствата.*

За да определи конкретните области за мониторинг, екипът на програмата прегледа Редовните доклади и набеляза някои аспекти, свързани с покриването на политическите критерии за членство, които често попадат във фокуса на Европейската комисия: права на малцинствата, независимост на съдебната власт и корупция. Мониторинг бе осъществен и в една четвърта област от значение както за комисията, така и за институт „Отворено общество“ – равнопоставеността между половете.

Докладите от мониторинга бяха написани от независими експерти или организации във всяка от десетте страни кандидатки на базата на методология, разработена от институт „Отворено общество“ със съдействието на международен консултативен съвет. Методологията се опира на съществуващите международни и европейски стандарти за независимост на съдебната власт и предлага рамка за анализ на законодателството, институциите и практиката в страните кандидатки.

Първоначалните версии на докладите бяха прегледани от експерти от съответната страна и от международния консултативен съвет. Впоследствие в девет от десетте страни кандидатки бяха организирани кръгли маси, на които докладите бяха обсъдени с представители на правителството, неправителствения сектор, съдебната власт и Европейската комисия. Окончателните доклади претърпяха сериозни корекции, съобразени с мненията и критиките, изказани по време на тези дискусии. Програмата поема пълна отговорност за тяхното съдържание.

## Независимост на съдебната власт в процеса на присъединяване към Европейския съюз – обобщен доклад за страните кандидатки

### I. УВОД

В този обобщен анализ и в отделните доклади към него е направена оценка на степента на независимост на съдебната власт в десетте страни кандидатки за членство с оглед на променящите се стандарти на Европейския съюз.

Като се има предвид, че до 1989 съдебната власт във всички страни кандидатки бе подчинена политически на правителството и на управляващата комунистическа партия, постигнатият напредък в реформирането на съдебната система в тези държави наистина е впечатляващ. Разбира се, малко над десет години след настъпването на политическите промени реформите в организацията на съдебната система и усилията за гарантиране на независимостта на съдебната власт съвсем не са приключили.

Европейската комисия обяви, че същественото подобряване на състоянието и работата на съдебната система е един от политическите критерии, по които ще бъдат оценявани страните кандидатки за членство в Европейския съюз. Комисията неколкостранно изказа тревога от бавния ход на реформите в съдебните системи на страните кандидатки. Основните проблеми, които бяха изтъкнати, са сериозното забавяне на делата, твърде продължителните съдебни процедури и недостатъчно ефективното изпълнение на съдебните решения.

Накратко, в докладите от мониторинга се отправят препоръки към страните кандидатки за ускоряване на съдебните процедури и по-бързо придвижване на делата. Европейската комисия обръща по-малко внимание на разделението между съдебната власт и останалите държавни власти, на нуждата съдилищата и съдиите да бъдат независими и безпристрастни. Нито една от страните кандидатки, засегнати в тези доклади, няма напълно ефективна и напълно независима съдебна система.

#### A. Значението на независимостта на съдебната власт

Независимостта на съдебната власт не е спомената изрично сред критериите от Копенхаген, но е немислимо да се смята, че една държава би могла да постигне „стабилност на институциите, които гарантират... върховенство на закона...“ без независима съдебна власт и би могла да се бори ефективно с корупцията без безпристрастни съдии. Няма съмнение, че Европейският съюз оценява високо както независимостта на съдебната власт<sup>1</sup>, така и безпристрастността на съдиите<sup>2</sup>. Освен това, ако под ефективност се разбира не само бързината, с която делата се разглеждат и решават, но и качеството на съдебните решения и приносът им за установяването на справедливо общество, то независимостта и безпристрастността на съдебната власт и на отделните съдии се превръщат в основен критерий за оценка на работата на съдебната система.

Съдебната власт има важно място в едно демократично общество. От нея зависи решаването на спорове, които не могат или не трябва да бъдат решавани от политическите власти<sup>3</sup> или от частни лица. Тя следи за спазването на закона в интерес на всички и по този начин защитава правата на отделните граждани и на различните малцинствени групи от евентуални своеволия от страна на мнозинството. Това понякога налага съдиите да се опълчат срещу политическите власти и някои влиятелни личности, но тъй като те не заемат изборни

<sup>1</sup> На 24 април 2001 например комисарят по разширяването на Европейския съюз Гюнтер Ферхойген каза пред журналисти в Брюксел, че съюзът е разтревожен от възможното посегателство върху независимостта на съдебната власт в Румъния; два дни по-късно в Букурещ той отново изказа тревога от името на Европейския съюз по този повод и заяви, че ще продължи да следи въпроса. В. *Adevarul*, 27 април 2001, в. *Romania Libera*, 28 април 2001.

<sup>2</sup> В докладите от мониторинга е направена оценка както на независимостта на съдебната система, така и на безпристрастността на съдиите, които не трябва да са свързани по никакъв начин със страните по делото било то заради участието си в по-ранните етапи на процеса, било то заради финансови взаимоотношения с някоя от страните или личен интерес от изхода на делото. Макар че независимостта на съдебната власт и безпристрастността на съдиите са различни понятия от гледна точка на анализа, на практика те са тясно свързани помежду си и водят до аналогични проблеми. За сравнение вж. Д. Дж. Харис, М. О'Бойл и Ч. Уорбрик, „Прилагане на Европейската конвенция за правата на човека“ (1995), стр. 234; вж. също например решението на Европейския съд за правата на човека от 1 октомври 1982 по делото „Пигърсак срещу Белгия“ (№ 8692/79), А 53; решението на Европейския съд за правата на човека от 10 октомври 2000 по делото „Дактарас срещу Литва“ (№ 42095/98 [2000]) (в него се постановява, че председателят на Наказателния отдел на Върховния съд е нарушил член 6 (1), като е внесъл касационен иск и лично е свикал съдебния състав, който разглежда делото, и се подчертава, че съдът трябва да бъде безпристрастен и обективен – тоест трябва да предостави достатъчно гаранции, за да изключи каквито и да било съмнения в пристрастност).

<sup>3</sup> За удобство в тези доклади изпълнителната и законодателната власт са наречени „политически власти“. В това понятие се включват и различните държавни служби, в които работят професионалисти, но висшето ръководство се назначава на политически принципи.

длъжности, техният авторитет и легитимност за разлика от този на политическите власти не произтича от дадения им от народа мандат, а почива на друга основа; един от най-важните ѝ елементи е независимостта.

Независимостта (и вярата на обществото в тази независимост) има съществено значение за легитимността на съдебната власт като гарант на правата и свободите на гражданите. Ако съдебната власт не е независима от законодателната и изпълнителната власт, тя не би могла да изпълнява ролята на коректив на тези две власти. Ако обществото не вярва в безпристрастността на съдилищата, гражданите няма да се обръщат към тях, за да решат проблемите им, а ще бъдат принудени да прибягват до политически или непредвидени от закона мерки.

Законодателната и изпълнителната власт също имат пряк интерес от независимостта на съдебната власт, тъй като се нуждаят от нея за решаването на проблеми, на които трудно би могло да се намери политическо решение. Съдебната власт обаче може да изпълни тази задача само ако всички страни в спора я възприемат като неутрален арбитър, независим от властите и спорещите страни, които са се обърнали към нея.

Независимостта на съдебната власт не засяга само сферата на политиката. Много икономисти отбелязват, че наличието на независима и обективна съдебна власт е от особено значение за установяването на стабилна и просперираща икономика. Гражданите и институциите трябва да могат да разчитат на справедливо решение на съдебните спорове, което да не се влияе от политически пристрастия или икономически натиск. В обществата, които се стремят да реформират икономиката си, независимостта на съдебната система допринася за доверието, сигурността и предвидимостта на икономическите трансакции.

## Б. Постигане на независимост и отчетност

По времето на комунизма съдебната власт бе подчинена на политическата. За да стане независима, тя трябва да заеме съвсем различно място в обществото, като се освободи от политическо влияние и получи статут, равен с този на останалите власти.

Независимата съдебна власт изпълнява важна обществена роля. Независимостта не е самоцел, нито средство за гарантиране на професионалното положение на съдиите заради тях самите, а предпоставка за създаването на справедливо и проспериращо общество. Именно затова наред с усилията за постигане на независимост на съдебната власт трябва да се създадат условия, които да гарантират, че съдиите и представителите на съдебната власт като цяло се придържат към демократичните принципи, възприети от обществото, и защитават неговите интереси. С други думи, макар и независими, съдиите трябва да бъдат отговорни пред обществото.

Съществува становището, че отчетността и независимостта сами по себе си си противоречат. На практика обаче такова противоречие няма, тъй като независимостта на съдиите се ограничава само до свободата им да взимат решения в съдилищата<sup>4</sup> и до сфери, необходими за гарантирането на тази свобода. Непо-вече, ако съдиите не са по някакъв начин отговорни пред обществото, твърде вероятно е то да възприеме тяхната независимост като заплаха и да се опита да я ограничи.

Тъй като тази ограничена независимост се предоставя на съдиите в интерес на конкретни, макар и изключително важни обществени цели, а не за тяхно удобство, отчетността пред обществото и независимостта до голяма степен трябва да се допълват. Това може да се осъществи именно като се определят ясно сферите на компетентност, като се създадат условия за прозрачност, без да се поставя съдебната власт под контрол, и като се насърчи свободният дебат върху съдебните решения, без да се оказва неправомерно влияние върху съдебната система.

*Определяне на сферите на компетентност.* Съдебната власт е призвана да урежда спорове между частни лица и да следи за справедливостта и законосъобразността на актовете на изпълнителната и законодателната власт. Следователно съдилищата изпълняват функциите на правозащитен и правоприлагащ орган. И тъй като подобен орган не би могъл да работи ефективно, ако не е независим от онези, които би следвало да контролира, необходимо е ясно да се определят сферите на компетентност, в които съдиите биха могли да действат, без да се страхуват, че ще им бъде оказван натиск от политическите власти или от страните в спора. Основен прерогатив на съдиите е правото да решават спорове, които изискват прилагане или тълкуване на закона. Ко-

<sup>4</sup> За сравнение вж. Лорд Ървайн Леърд, „Организация на съдебната система в Европа“, Увод, стр. 7 (Съвет на Европа, май 2000). („Основна предпоставка за установяването на правов ред е съдиите да бъдат независими от правителството и да притежават пълна власт над решенията в техните съдилища, които могат да бъдат отменени само от също толкова независими решения на съдни от по-висши съдилища.“) (Курсивът е мой. Б. а.)

гато влиянието или ограниченията върху съдиите не пречат, било то пряко или косвено, за осъществяването на този прерогатив<sup>5</sup> или пък допринасят за постигането на независимост<sup>6</sup>, те са напълно приемливи.

*Създаване на условия за прозрачност, без да се поставя съдебната власт под контрол:* За да бъде съдебната власт независима, е необходимо взаимоотношенията ѝ с останалите власти и обществото като цяло да са прозрачни и регламентирани. Прозрачни, за да може наблюдателите ясно да виждат последиците от тези взаимоотношения, и регламентирани, за да може да се предвиждат колкото е възможно по-точно съдебните решения<sup>7</sup>. Намесата на политическите кръгове при назначаване на личния състав и решаване на някои административни въпроси донякъде е допустима, стига да следва обективни и прозрачни правила, оповестени предварително и прилагани без изключение.

Външното влияние може най-добре да се контролира чрез „меки“ методи, които да гарантират, че съдебната система, останалите власти и обществото споделят мнението си по въпроси, свързани със съдебната власт, без да се намесват пряко в работата на съдиите. Процесът по взимане на решения от страна на съдиите и административните им функции трябва да бъдат прозрачни. Представителите на съдебната власт трябва редовно да докладват пред законодателната и изпълнителната власт за изразходването на предоставения им бюджет и за работата на съдилищата. Вътрешната отчетност в съдебната система също трябва да бъде прозрачна. Когато съдиите спазват стриктно задължението си да издават обосновани решения, обществото може да следи работата на съдилищата, без да се намесва<sup>8</sup>.

*Насърчаване на свободен дебат:* Обсъждането на съдебните решения и на работата на съдебните институции е важен елемент на отчетността, което е неразделна част от независимостта на съдиите. Съдиите имат правото да взимат независими решения по трудни казуси. Това обаче не означава, че всеки ще е съгласен с тези решения. И все пак в някои страни кандидатки съдиите гледат на всяка критика като на посегателство върху тяхната независимост. Трябва, разбира се, да се има предвид, че съдилищата са призвани да раздават правосъдие, спазвайки определени принципи, и всеки опит за оказване на обществен натиск върху съдиите в полза на някоя от страните по дадено дело подкопава основната функция на съдилищата. Подобен натиск пречи на работата на съдиите дори когато се оказва посредством медиите<sup>9</sup>.

И все пак критиките от страна на медиите са ефективно средство за популяризиране на различни мнения по отношение на съдебната система и дори по отношение на конкретни съдебни решения, без да се нарушава независимостта на съдиите. Така че, ако реакциите на обществото по дадено дело не преминават границата и не прерастат в призови за пренебрегване на решенията на съда или в намеци, че съдиите нямат право да отсъждат както намерят за добре, на тях не трябва да се гледа като на неправомерна намеса в работата на съдилищата.

Дори критиките от страна на изпълнителната и законодателната власт са допустими, стига да са отправени по начин, който недвусмислено да потвърждава правото на съдебната власт да взима безпристрастни и независими решения и готовността на останалите власти да изпълняват тези решения. В общества, в които това не

<sup>5</sup> Могат например да бъдат въведени механизми за отстраняване от длъжност на физически или умствено неспособни съдии или съдии, които са извършили сериозни престъпления. За сравнение вж. Основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт, приети на Седмия конгрес на ООН по предотвратяване на престъпленията и работа с престъпниците, проведена в Милано от 26 август до 6 септември 1985, и въведени с резолюции на Общото събрание на ООН № 40/32 от 29 ноември 1985 и № 40/146 от 13 декември 1985 (наричани по-нататък Основните принципи на ООН). Чл. 18 от Основните принципи на ООН гласи, че „съдиите подлежат на отстраняване от длъжност за некомпетентност или поведение, което им пречи да изпълняват служебните си задължения“; вж. също Препоръки № R (94) 12 на Комитета на министрите на държавите членки относно независимостта, ефективността и ролята на съдиите, 1994 RGE 648 94 (наричани по-нататък Препоръки на Съвета на Европа), в които се говори за „задължението на съдиите да се оттеглят от воденото от тях дело по здравословни причини“ или „в интерес на правосъдието“ (V.3.c) и за въвеждането на механизми за отстраняване от длъжност в случай на некомпетентност или престъпно поведение (VI.2).

<sup>6</sup> Законосъобразните ограничения на практика са от полза за независимостта и безпристрастността на съдиите, тъй като ги предпазват от натиск. Следователно обществото има право да изисква от съдиите да бъдат безпристрастни и да следват етични правила, които да гарантират, че няма да имат неуместни контакти със страните по делото. Вж. Основните принципи на ООН, чл. 15, в който се казва, че „съдиите са длъжни да пазят в тайна своите разисквания и конфиденциалната информация, която е станала тяхно достояние във връзка с изпълнението на задълженията им...“.

<sup>7</sup> Легитимността донякъде зависи и от прозрачните процедури за назначаване и работа. Нещо повече, според мнозина тези елементи трябва логически да предшавят предоставянето на пълна независимост на съдебната власт.

<sup>8</sup> Представянето на мотиви в писмен вид е един от начините, по които обществото би могло да постави процедурата по взимане на решения на основата на конкретни правила; писмените мотиви предполагат по-сериозна отговорност от страна на съдиите, но не ограничават правото им да взимат независими решения – само изискват от тях да уведомяват обществото за основанията, които стоят зад тези решения.

<sup>9</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 2; Препоръките на Съвета на Европа, I.2.d.

се разбира от само себе си, е добре, когато критикуват съдебната система, обществените служители да заявяват изрично, че споделят принципа за независимост на съдебната власт.

## В. Проблемни области пред страните кандидатки

Реформите в съдебните системи на страните кандидатки, започнали в началото на 90-те години, не протичаха изолирано, а бяха част от цялостния процес на реформиране на тези общества, който все още продължава. Затова независимостта на съдебната власт трябва да се разглежда в по-широк контекст. Макар конкретните обстоятелства да са различни за всяка страна, съществуват много общи характеристики, които са валидни за целия регион и трябва да се взимат предвид при разработването на стандарти, чиято цел е да обедини усилията на цяла Европа за постигане на реална независимост на съдебната власт.

Постигнат е съществен напредък в установяването на наистина независима съдебна власт, която е неразделна част от демократичното общество и носи отговорност пред него. Във всяка от страните кандидатки са създадени конституционни и законови гаранции за независимостта на съдебната власт, традиционните гражданскоправни системи в региона са възродени и съдилищата играят все по-активна роля. В много страни е въведена нова институционална структура, която да разшири автономията на съдебната власт във взаимоотношенията ѝ със законодателната и изпълнителната власт. Статусът на магистратите е подобрен значително чрез подобряване на заплащането и разширяване на правомощията. Времето, за което съдите разглеждат и решават възложените им дела, също е намалено. На съдилищата все по-често се гледа като на надеждни и легитимни органи за решаване на спорове.

Областите, в които страните кандидатки все още изостават – и причините за това изоставане – са много и различни за различните държави. Въпреки сериозния напредък, който бе отбелязан по-горе, три широкообхватни проблема продължават да пречат развитието на наистина независима съдебна власт в страните в процес на присъединяване към Европейския съюз: 1) липса на доверие във върховенството на закона и недостатъчно последователни усилия за създаването на правова държава, 2) неправомерна намеса от страна на изпълнителната власт и 3) недостатъчна независимост на институциите в съдебната система и недостатъчна материална подкрепа за тях. Разработването на ясни европейски стандарти в тези области е от особено значение за успеха на реформата.

### **1. Липса на доверие във върховенството на закона и недостатъчно последователни усилия за създаването на правова държава**

Една от последиците от времето преди 1989, която се чувства в целия регион, е липсата на доверие във върховенството на закона. От края на Втората световна война до края на 80-те години всички страни кандидатки са управлявани от комунистически режими. Макар условията, създавани от тези режими, да са различни в различните периоди и страни, гражданскоправните системи и съдебната власт<sup>10</sup> навсякъде в региона са били подчинени на изпълнителната власт, а чрез нея – на комунистическата партия<sup>11</sup>. Магистратите, а и законите изцяло са зависели от политиките и политиката, като това подчинение се е простирало от ежедневни административни проблеми до въпроси, свързани с основните функции на съдебната власт. Пагубното влияние на тази практика върху общественото мнение и отношението на политическите кръгове към съдебната власт и нейната роля не трябва да бъде подценявано.

През тоталитарния период на съдите се е гледало като на функционери и малцина са си представяли, че съдия би могъл да издаде решение, което да противоречи на официалната линия на партията. Това схващане все още битува в страните от региона. Много политици и граждани и до днес смятат, че съдопроизводството трябва да следва или следва настоящите политически приоритети и че съдите осъществяват държавната политика<sup>12</sup>. Това още повече допринася за общественото недоверие към магистратите.

Широко разпространено е и мнението, че корупцията – друг симптом на слабата правна система – е повсеместна в съдебните органи на много от страните кандидатки, а също и в някои държави членки. Бързите и дестабилизиращи икономически промени, слабите нови политически институции и тежкото наследство на една система, в която законът не е бил безпристрастен защитник на правата, доведоха до възникването на ко-

<sup>10</sup> Преди тоталитарния период принципите за върховенство на закона и разделение на властите са се спазвали само отчасти в повечето страни от региона.

<sup>11</sup> Редица особености, характерни за някои гражданскоправни системи, като съчетаването на съдийските и прокурорските функции, преразглеждането на съдебни решения, третирането на съдите като държавни служители – се запазват и през тоталитарния период.

<sup>12</sup> Представители на политическите кръгове са правили опити да повлияят върху изхода от отделни съдебни дела (в Латвия и Полша), да отстранят отделни съдии или председатели на съдилища (в Словения), да променят състава на органите, начело на съдебната система, по законодателен път (в България) или по друг начин да възстановят контрола на изпълнителната власт върху съдебната (в Естония, Унгария и Словения). Политиките в региона също често се позовават на „споделяната отговорност“.



рупция във всички сфери на живота, включително и в съдебните и правоприлагащите органи. Ако се съди по обществените настроения, корупцията сред съдиите и административния персонал в съдебната система е особено сериозна в България, Чехия, Латвия, Литва, Румъния и Словакия, въпреки че този проблем, изглежда, съществува във всички страни кандидатки<sup>13</sup> и определено още повече подкопава доверието в съдилищата. Недоверието на обществото и на политиките може да има сериозни последици за независимостта на съдебната власт, тъй като намалява подкрепата за необходимите реформи и може да стане причина за атаки срещу прерогативите на съдебната власт. В България например са предприети редица инициативи, които поставят под заплаха независимостта на съдиите. Предложен е проектозакон, който предвижда да се отмени правото на съдиите да обжалват неблагоприятни административни решения, а Законът за съдебната власт е променян два пъти с цел да се смени съставът на Висшия съдебен съвет преди изпитване на мандата на неговите членове. Дори се обмисля възможността да се премахне гарантираният от конституцията имунитет на съдиите, за да се пресече корупцията. Приетите решения в Чехия (1996), Литва (1998) и Унгария (2000) да се въведат процедури за лустрация спрямо съдиите отчасти са резултат от липсата на доверие в съдиите, които са работили по време на комунизма. След толкова много години от началото на прехода обаче подобни решения неизбежно будят тревога, че лустрацията е политически мотивирана. През 1999 в Словения някои народни представители направиха неуспешен опит да прекратят несменяемостта на съдиите с аргумента, че тя е една от причините за неефективното съдопроизводство.

В много страни кандидатки отношенията между медиите и съдебната власт са крайно обтегнати<sup>14</sup> и отразяват недостатъчното разбиране за ролята на двете институции в едно демократично общество. Съдиите от своя страна често възприемат всяка критика към тяхната работа като неправомерно посегателство върху независимостта им. В същото време обвиненията на съдиите, че журналистите нямат достатъчно познания в областта на правото и не си дават сметка колко важно е съдебната власт да бъде независима, имат известни основания<sup>15</sup>.

## **2. Недостатъчна независимост на институциите**

Независимостта на съдебната власт се основава не само на общи принципи и обществени възприятия, но и на състоянието на административните структури, които регулират съдебната система. Съдилищата често не са в състояние да защитят своята независимост, тъй като нямат почти никаква власт върху институциите, които определят техния бюджет и съдбата на отделните съдии. Въпреки че съдебната система би могла да бъде независима, дори когато се наблюдава от изпълнителната и законодателната власт, необходимо е поне съдилищата да участват в собственото си управление, а процедурите за определяне на бюджета на съдебната власт и административните и дисциплинарни процедури трябва да не позволяват неправомерна намеса от страна на изпълнителната и законодателната власт.

Проблемът с недостатъчната независимост на институциите на съдебната власт е особено сериозен в Чехия, Естония, Латвия и Румъния, а също и в Словакия, където положението се влоши след наскоро приетите поправки в конституцията.

В много страни кандидатки са създадени независими съдебни съвети, които да изпълняват ръководни функции по отношение на съдебната система по въпроси, засягащи дисциплината, управлението на съдилищата, назначаването и повишаването на съдии. Подобни съвети биха могли да решат успешно проблема с намесата на изпълнителната власт. Някои съвети обаче, макар на теория да са независими, са съставени предимно от хора, назначени от изпълнителната или законодателната власт, което поставя под съмнение способността на тези съвети да представляват и управляват съдебната власт. Страни, които биха предпочели да не създават наистина независими съдебни съвети, трябва да предложат алтернатива, която да дава достатъчно гаранции за безпристрастността на процедурите, прилагани спрямо съдебната власт, да предвижда участие на съдиите и да гарантира тяхната действителна независимост.

Дори в страни, в които са създадени независими органи или на съдебната власт са предоставени административни функции, определянето на бюджета на съдебната система почти винаги остава прерогатив на изпълни-

<sup>13</sup> Тъй като няма конкретни дефиниции и стандарти дори в Европейския съюз, действителните размери на корупцията трудно могат да бъдат установени.

<sup>14</sup> Изключение прави Словения, където медиите подкрепят усилията за укрепване на независимостта на съдебната власт и застават на страната на съдиите в стремежа им да убедят парламента да приеме адекватен бюджет за съдебната система през 1999.

<sup>15</sup> От много страни постъпват сведения, че медиите не успяват достатъчно добре да информират обществото за хода на отделни съдебни дела или пък да разясняват правни понятия като презумпцията за невинност например. Изострените отношения между медиите и съдилищата се дължат отчасти на липсата на възможности за обмен на информация. Тъй като съдиите нямат право да коментират делата, по които работят, този проблем може да бъде решен чрез назначаването на говорители на съдилищата.

телната и законодателната власт и се осъществява без ясни правила и без участие на съдиите. Съдии, които страдат от хроничен недостиг на средства, са по-податливи на външно влияние от страна на хора, готови да дадат подкуп, за да получат преференциално отношение. Това на свой ред подкопава авторитета на съдебната власт като неутрален арбитър и намалява обществената подкрепа за нея.

Размерът на необходимата материална подкрепа за съдебната система, естествено, зависи от конкретните икономически условия и е съвсем уместно и в реда на нещата той да бъде определен от законодателната власт. В международните норми и в европейската практика обаче съществува правилото съдилищата да разполагат с достатъчно средства, за да се гарантира нормалното им функциониране<sup>16</sup>, а съдиите да получават заплата, съответстваща на престижа на съдийската професия<sup>17</sup>. Това означава, че заплатите на съдиите трябва да са съизмерими със заплащането, което биха получили на други длъжности, изискващи такава квалификация, и трябва да са достатъчно високи, за да не ги правят уязвими на влияние поради финансова нужда. За да се постигне всичко това, законодателната и изпълнителната власт трябва да се ангажират с конкретен бюджет и да взимат под внимание предложенията на съдебната власт при съставянето му.

Много от страните кандидатки не покриват тези стандарти, особено що се отнася до средствата, отделени за съдилищата<sup>18</sup>. Със заплатите положението напоследък се промени значително. В нито една от страните кандидатки финансовата подкрепа за съдебната система не е напълно задоволителна, но стандартите са особено ниски в България, Латвия, Литва, Румъния и Словакия, а донякъде и в Полша.

Разбира се, недостатъчната независимост на институциите в съдебната система и незадоволителната финансова подкрепа отчасти са симптоми на по-големия проблем, засягащ контрола върху съдебната власт. Докато за съдебната власт отговаря законодателната или изпълнителната власт, винаги ще има стремеж и условия за поставянето ѝ в подчинено положение освен ако обществото не настоява за друго.

### **3. Неправомерна намеса от страна на изпълнителната власт**

Една от най-сериозните заплахи пред независимостта на съдебната власт в страните кандидатки, наследена от периода преди 1989 година, е продължаващата намеса на изпълнителната власт и особено на министерствата на правосъдието в управлението на съдебната система и подбора, повишаването и наказването на съдии. Дори в страни, в които са въведени законодателни промени за увеличаване на независимостта на съдебната власт, се забелязва стремеж от страна на изпълнителната власт да запази или да възстанови влиянието си чрез назначаване на определени хора на възлови места, оказване на въздействие върху състава на органите, наболюдаващи съдебната система, и прокарване на ново законодателство.

Проблемът с контрола, оказван от страна на министерствата на правосъдието, е особено сериозен в страните, в които институциите на съдебната система не са достатъчно независими: Чехия, Естония, Латвия и Румъния. В останалите страни той също не е решен напълно, само в Унгария и може би донякъде в Словения е сведен до минимум. В Литва в момента се въвежда система, която ще даде на съдилищата пълна административна автономия. В Словакия понастоящем изпълнителната власт оказва почти тотален административен контрол върху съдебната система, но наскоро приетите поправки в конституцията предполагат създаването на съдебен съвет с широки административни правомощия.

Няма причина изпълнителната власт да не участва в управлението на съдебната система, възможно е дори тя да носи принципната отговорност за него – в много страни членки на Европейския съюз това е така. При липсата на установена и доказана демократична традиция в отношенията между изпълнителната власт и съдилищата обаче подобна намеса трябва да се избягва. Заради тежкото наследство на региона взаимодействието между изпълнителната и съдебната власт често е в ущърб на независимостта на съдебната система. Тъй като по времето на комунизма министерствата на правосъдието са били инструмент за контрол върху съдебната власт, съдиите са били до голяма степен в подчинена позиция, препоръчително е да се скъса категорично с тази практика, вместо да се разчита на вътрешни институционални реформи.

Отчасти решението е да се защити съдебната система от неправомерна намеса от страна на изпълнителната или законодателната власт чрез въвеждане на недвусмислени конституционни гаранции и създаване на институции – в самата съдебна система или със значително участие на нейни представители – които безпристрасно да управляват съдилищата и професионалното развитие на съдиите. В повечето страни широката

<sup>16</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 7; Универсалната харта на съдиите, чл. 14.

<sup>17</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 11; Препоръките на Съвета на Европа, принцип III.1.b; Универсалната харта на съдиите, чл. 13.

<sup>18</sup> Съществува огромна разлика между съдилищата в една страна – някои от тях разполагат с достатъчно средства, други получават ограничена подкрепа. Тези различия сами по себе си създават условия за оказване на неправомерно влияние върху съдебната система чрез изборно финансиране.

рамка за създаването на такива институции вече съществува, но все още е необходимо да бъдат направени някои важни законодателни и институционални реформи. Предвиждането на независими административни органи в конституцията създава добри гаранции за предотвратяване на промени, мотивирани от политически интереси. Освен това на съдилищата трябва да бъдат предоставени средства за развиване на техния административен потенциал, за да се неутрализира един от основните аргументи за продължаващата намеса на изпълнителната власт. В това отношение международната подкрепа е от особено значение.

Също толкова важно е обаче да се промени и цялостната нагласа. Все още разпространеното схващане – и сред магистратите, и сред представителите на другите две власти – че участието на изпълнителната власт в управлението на съдебната система е едновременно необходимо (тъй като съдебната власт не е достатъчно подготвена да се управлява сама) и желателно, трябва да бъде оспорено и отхвърлено. Политиците трябва публично да потвърдят колко важна е независимостта на съдебната система, трябва да прокарат закони в подкрепа на тази независимост и трябва да се въздържат от намеса в прерогативите на съдебната власт. Съдиите трябва да отговорят на критиките от страна на политиците не с порицание, а с готовност да покажат, че са в състояние да се управляват сами професионално и разумно и могат да бъдат отговорни пред обществото.

### Г. Процесът на присъединяване като стимул за определяне на нови европейски стандарти

Много от проблемите, посочени в тези доклади, създават само потенциална възможност за неправомерна намеса в работата на съдебната власт. Фактът, че тези потенциални проблеми, възникнали в структури подобни или дори еднакви с тези на държави със зряла демокрация, включително и някои страни членки на Европейския съюз, продължават да бъдат повод за тревога, сам по себе си е показателен за все още неустановения статут на съдебната власт в страните кандидатки. Понякога времето и практиката показват, че рискът е само теоретичен и че уважението към закона, престижът на съдийската професия и доказаната готовност на законодателната и изпълнителната власт да работят за независимостта на съдебната система са достатъчна гаранция за недопускането на неправомерна намеса в работата на съдебните органи<sup>19</sup>.

За да се прецени доколко дадена система е приемлива, трябва да са ясни стандартите, които Европейският съюз би желал да прилага спрямо членовете си и кандидатите за членство. От страните кандидатки понастоящем се изисква да покрият критериите от Копенхаген, но Европейският съюз все още не е разработил стандарти, по които усилията и напредъкът на тези страни да бъдат оценявани. Необходими са по-конкретни изисквания, които да гарантират, че независимостта на съдебната власт ще бъде еднакво зачитана навсякъде в Европа.

Това съвсем не е проблем, а историческа възможност. Процесът на присъединяване към Европейския съюз не само стимулира страните кандидатки да ускорят прехода си към демокрация, но и насърчава Европейският съюз да приеме общи стандарти за членство, валидни както за кандидатите, така и за настоящите страни членки. Определянето на политически критерии за членство е ясен знак, че Европейският съюз не е просто икономически альянс, основан на интереси, а истинска общност с общи ценности, които се споделят в цяла Европа. Именно разширяването на Европейския съюз създава условия за утвърждаването и разпространяването на тези ценности.

В рамките на своите правомощия Европейският съюз трябва да определи общовалидни европейски критерии, по които възнамерява да оценява независимостта на съдебната власт и напредъкът. В тях трябва да бъдат упоменати малкото абсолютно необходими условия, малкото категорично недопустими обстоятелства и далеч по-многобройните варианти за гарантиране на независимостта на съдебната система, които съответстват на принципите и целите на Европейския съюз.

Тези критерии трябва да утвърждават универсални и европейски ценности, отчитайки различните исторически и политически обстоятелства в отделните държави в Европа. За да послужат за правилното оценяване на потенциалните и реалните заплахи за независимостта на съдебната власт, те трябва да са съобразени с правото и практиката в страните кандидатки и държавите членки, но в същото време трябва да формулират съвсем ясно основните принципи, без които независимостта на съдебната власт не може да бъде гарантирана при никакви обстоятелства. В Европа, а и извън нея такива стандарти съществуват или биха могли да бъдат определени.

#### **1. Съществуващи европейски стандарти**

<sup>19</sup> За сравнение вж. Универсалната харта на съдиите, чл. 11 (2).

Европейският съюз не е разработил ясни и конкретни правни стандарти или препоръки, засягащи независимостта на съдебната власт. В наскоро приетата Харта за основните права на Европейския съюз<sup>20</sup> е упоменато, че съюзът признава<sup>21</sup> правото на справедливо разглеждане на делата от независим и безпристрастен съд, установен със закон, и правото на обезщетение<sup>22</sup>, но макар да се казва, че Европейският съвет „би желал хартата да бъде приета колкото е възможно по-широко сред гражданите на съюза“<sup>23</sup>, документът не е задължителен и първият му статут все още не е определен.

Въпреки че Европейският съюз не се е произнесъл ясно по въпроса, практиката, възприета в различните страни членки, дава важни насоки и може да послужи за основа при разработването на обективни критерии за оценка, които да са в унисон с ценностите на съюза.

Доколкото може да се смята, че структурите на съдебната власт в страните кандидатки съответстват на приемливите (макар и недефинирани) стандарти, те биха могли да бъдат използвани от страните кандидатки при реформирането на техните съдебни системи. Когато структурите на съдебната власт на дадена страна кандидатка следват модела на някоя от държавите членки – както е случаят с Румъния например, която е заимствала опита на Франция – може да се смята, че практиката в съответната страна кандидатка е също толкова приемлива, колкото и тази на държавата, послужила за модел. Освен, разбира се, ако няма убедителни причини да се смята обратното. Страните членки на Европейския съюз предлагат 15 модела, които до голяма степен отговарят на все още необявените стандарти на съюза.

В някои случаи обаче конкретните условия в страните кандидатки – най-вече тежкото наследство на комунизма и все още незавършият политически преход – предполагат или изискват друг подход, който би бил неприемлив в държавите членки на съюза. Твърде е възможно в такива случаи практиката на държавите от Европейския съюз да се окаже неподходяща. „Неписаната конституция“ на Великобритания например едва ли би могла да внесе достатъчно яснота в правото на една страна, обременена от наследството на комунизма. С други думи, може да се окаже, че копирането на модела на някоя държава членка не е нито необходимо, нито достатъчно условие за създаването на истински независима съдебна власт. Когато обаче дадена страна кандидатка не следва общоприетия подход, от нея трябва да се очаква ясно и убедително да аргументира своя избор.

Целта на настоящите доклади не е да се направи подробен анализ на практиката на страните кандидатки, засягаща независимостта на съдебната власт. До разработването на конкретни европейски стандарти обаче това е най-ефективният начин да се очертаят критериите за независимост на съдебната власт както в страните кандидатки за членство, така и в държавите, които вече членуват в съюза. Именно затова препоръките на Европейския съюз към страните кандидатки трябва да се основават на такива анализи.

## **2. Международни стандарти**

Съществуват редица международно признати стандарти под формата на препоръки, издадени от институции, които се ползват с подкрепата на Европейския съюз и неговите членове. Те биха могли да послужат за основа при оценяването на напредъка на дадена страна в изграждането на независима съдебна власт.

Като цяло тези стандарти почиват на основните принципи, засягащи независимостта на съдебната система: правото на всеки съдия да взема самостоятелно решение по разглежданите от него дела, разделението на властите, създаването на конституционни предпоставки за независима съдебна власт, независимостта на административните структури, включването на съдиите в работата по подготвянето на бюджета на съдебната система, „изконната независимост“ на съдебната власт (тоест защита срещу отменяне или ревизиране на издадени съдебни решения) и вътрешната независимост в рамките на съдебната система (правото на съдиите да взимат решения без неправомерна намеса от страна на по-висшите съдилища). Тези стандарти също засягат въпроса за безпристрастността на съдиите и отговорността на независимата съдебна власт пред обществото.

### *а. Международният пакт за граждански и политически права, член 14*

Член 14 на Международния пакт за граждански и политически права<sup>24</sup> потвърждава правото на съдебен процес пред „компетентен, независим и безпристрастен съд, установен със закон“, от което следва, че държавите,

<sup>20</sup> Подписана от председателите на Европейския парламент, на Европейския съвет и на Европейската комисия и влязла в сила на Междуправителствената конференция в Ница на 7 декември 2000 (2000/C364/01), наричана по-нататък Европейска харта за основните права. (Хартата няма задължителен правен характер.)

<sup>21</sup> Вж. Европейска харта за основните права, Преамбюл

<sup>22</sup> Вж. Европейска харта за основните права, чл. 47

<sup>23</sup> Вж. Портален сайт на Европейския съюз ([http://europa.eu.int/abc/cit1\\_en.html](http://europa.eu.int/abc/cit1_en.html)), справка от 23 август 2001).

<sup>24</sup> Приет и представен за подписване и ратифициране с Резолюция 2200А на Общото събрание на ООН през декември 1966, влязъл в сила на 23 март 1976.

ратифицирали документа, са длъжни да създадат условия за независимо правораздаване. В Международния пакт за граждански и политически права въпросът за независимостта и безпристрастността на съдебната власт не е развит подробно, но в тълкуването на Върховния комисариат за правата на човека са поставени по-конкретни изисквания<sup>25</sup>.

#### *б. Основните принципи на ООН*

Сред най-важните стандарти са Основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт, приети през 1985. Въведени с резолюция на Общото събрание на ООН, Основните принципи нямат задължителен характер за страните членки на ООН, но едва ли е възможно да си представим, че би могла да съществува легитимна и независима съдебна система, която да им противоречи.

#### *в. Препоръките на Съвета на Европа*

Подобно на Основните принципи на ООН Препоръките на Съвета на Европа за независимостта, ефективността и ролята на съдиите, приети през 1994, определят най-общите стандарти, но в тях много по-подробно са разгледани възможните начини за прилагането на тези стандарти.

Препоръките на Съвета на Европа, приети, когато политическите реформи в страните кандидатки вече бяха започнали или се очакваха, са отправени към държавите членки на Съвета на Европа и въпреки че се основават на същите международни документи, на които са базирани и Основните принципи на ООН, те са европейски продукт и като такъв отразяват по-пълно ценностите и стремежите на държавите членки на Европейския съюз и на страните кандидатки, които членуват в Съвета на Европа. В тях например много по-ясно е очертана ролята на независимите съдебни съвети в управлението на съдебната система и разработването на правила за възлагане на делата.

#### *г. Юриспруденцията на Европейския съд за правата на човека*

В член 6 на Конвенцията за защита на човешките права и основните свободи<sup>26</sup>, приета от Съвета на Европа, известна като Европейската конвенция за човешките права, са формулирани стандарти по отношение на съдопроизводството, които косвено засягат и независимостта на съдебната власт. Разпоредбите на член 6 имат задължителен характер за всички страни, ратифицирали конвенцията – тоест за всички държави членки и кандидатки за членство в Европейския съюз.

Решенията по дела, заведени пред Европейския съд за правата на човека, създаден по силата на конвенцията, също третира въпроси, свързани с независимостта и безпристрастността на съдебната власт. Най-известните сред тях са решенията по делата „Финдли срещу Съединените щати“ и „Брайън срещу Обединеното кралство“<sup>27</sup>. В решението по второто дело са формулирани редица принципи от особено значение за независимостта на съдебната власт:

*37. За да се прецени доколко даден орган би могъл да се смята за „независим“, трябва да се обърне внимание, *inter alia*, на начина, по който се назначават неговите членове, на техния мандат, на наличието на гаранции за избягването на натиск отвън и на това доколко органът се възприема като независим.<sup>28</sup>*

В други решения на Европейския съд за правата на човека е засегнат един важен аспект на независимостта на съдебната власт, който често се пренебрегва – заплахата, която самата съдебната йерархия представлява за независимостта на отделните съдии, или така наречената вътрешна независимост. В решението по делото „Срамек срещу Австрия“ се постановява, че пълната независимост предполага и достатъчна организационна дистанция от изпълнителната власт<sup>29</sup>. Изобщо в юриспруденцията на Европейския съд за правата на човека се набляга повече върху обективните условия за съществуването на независима съдебна власт, отколкото върху конкретните разпоредби на закона, третиращи този въпрос<sup>30</sup>.

Решенията на Европейския съд за правата на човека са задължителни за страните членки, които се явяват пред съда в качеството си на подписали конвенцията, но дават ясни насоки и на останалите страни за прием-

<sup>25</sup> Вж. Върховен комисариат за правата на човека, „Равнопоставеност пред закона и право на публично разглеждане на делото от независим съд, установен със закон (чл. 14)“, 13/04/84, Международен пакт за граждански и политически права, Тълкуване 13, 21-ва сесия, 1984.

<sup>26</sup> Подписана на 4 ноември 1950, влязла в сила на 3 септември 1953, изменена на 21 септември 1970, 20 декември 1971 и 1 януари 1990, чл. 6 (1) „Всяко лице... има право на справедливо и публично гледане на неговото дело... от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.“

<sup>27</sup> Вж. „Финдли срещу Съединените щати“, решение на Европейския съд за правата на човека от 25 февруари 1997 (№ 110/1995/16/706), Доклади 1997-1; „Брайън срещу Обединеното кралство“, решение на Европейския съд за правата на човека от 22 ноември 1995 (№ 44/1994/491/573), A335-A.

<sup>28</sup> „Брайън срещу Обединеното кралство“, пар. 37

<sup>29</sup> Вж. „Срамек срещу Австрия“, решение на Европейския съд за правата на човека от 22 октомври 1984 (№ 5/1983/61/95), A84, пар. 74.

<sup>30</sup> Вж. Д. Дж. Харис, М. О'Бойл и Ч. Уорбънк, „Прилагане на Европейската конвенция за правата на човека“ (1995), стр. 232-233.

ливите модели и практики в съдебната система. След Маастрихт вече няма съмнение, че „Съюзът зачита основните права така, както те са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи... и така, както те произтичат от общите за държавите членки конституционни традиции, в качеството им на общи принципи на правото на Общността“<sup>31</sup>. Тълкувателните решения на Европейския съд за правата на човека обикновено имат голяма тежест, въпреки че Европейският съд – висшият съдебен орган на Европейския съюз – не е задължен по закон да ги следва<sup>32</sup>.

*д. Документите на съдийските асоциации*

От помощ при формулирането на стандартите по отношение на независимостта на съдебната власт биха могли да бъдат и документите, приети от международните съдийски асоциации и по-специално Европейската харта за статута на съдиите, приета от Европейската асоциация на съдиите<sup>33</sup>, и Универсалната харта на съдиите, приета от Международната асоциация на съдиите<sup>34</sup>. И двата документа подробно описват редица права и задължения с пожелателен характер, определени така, че да предоставят на съдиите колкото е възможно по-широка независимост. В предложения от тях модел тежестта пада много повече върху автономността на съдебните органи, отколкото върху отговорността на съдиите и едва ли би могъл да бъде въведен в практиката на страните членки на Европейския съюз или където и да било другаде.

### **3. Разработване на конкретни стандарти на Европейския съюз**

Съществуващите стандарти съвсем не са изчерпателни и това следва да се има предвид при оценяване на независимостта на съдебната система в отделните държави и при прилагането им по отношение на Европейския съюз. Международните стандарти имат препоръчителен характер. При липсата на задължителни изисквания от страна на Европейския съюз те могат да послужат за основа при оценяването на независимостта на съдебната власт, но само толкова.

Тъй като няма конкретни европейски стандарти, всяка страна е свободна да реши сама за себе си какви институции да създаде, за да гарантира независимостта на съдебната си система. Затова би било от полза Европейският съюз в рамките на правомощията си да прецизира съществуващите стандарти така, че те да станат валидни за всички негови членове. Опирайки се на Европейската харта за правата на човека, съюзът трябва ясно да формулира както задължителните правила, които би желал да въведе за своите членове и за страните кандидатки, така и областите, в които не възнамерява да се намесва. Такъв документ би могъл да съдържа също и примери за приемливи модели с препратки към съществуващи практики.

При разработването на конкретни стандарти за независимост на съдебната система Европейският съюз трябва да предвиди възможността да се следи за тяхното спазване. Конституционните, законодателните и институционалните мерки са безсмислени, ако съдиите, така или иначе, се чувстват принудени да решават делата в полза на една или друга страна. И обратното, ако такива мерки не са въведени, това не означава, че съответната държава не изпълнява задълженията си – достатъчно е обстоятелствата да сочат, че независимостта на съдебната власт в нея се зачита. Това е особено валидно предвид различния подход в страните членки на Европейския съюз към създаването на съдебни органи.

Становището на Европейската комисия по спазването на стандартите трябва да бъде аргументирано и справедливо. На всяка страна, към която се отправя критика, че не отговаря на стандартите за независимост на съдебната власт, трябва да се каже защо не отговаря и какво може да се направи, за да се реши проблемът.

## **II. КОНСТИТУЦИОННА И ПРАВНА ОСНОВА НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

### **A. Гаранции за разделението на властите и независимостта на съдебната власт**

<sup>31</sup> Договор от Маастрихт, чл. F(2), преномериран на чл. 6 (2), Договор от Амстердам

<sup>32</sup> Вж. мнението на „Дарнън“ АД по дело 374/87, Оркем (1989), ECR 3351, цит. в Д. Шпилман, „Сравнителен анализ на юриспруденцията на Европейския съд и Европейския съд за правата на човека“ и в П. Алстън, „Европейският съюз и правата на човека“, 1999, стр. 762.

<sup>33</sup> Европейската харта за статута на съдиите, наричана по-нататък Хартата за статута, приета през 1998, не е документ на Съвета на Европа, но е разработена от Европейската асоциация на съдиите под неговия патронаж в рамките на плана „ТЕМИС“ и е публикувана от него. В подготовката ѝ участваха също Европейската асоциация на съдиите за демокрация и свобода и Ecole Nationale de la Magistrature във Франция.

<sup>34</sup> Наричана по-нататък Универсалната харта.

В повечето документи се препоръчва независимостта на съдебната власт и на съдиите да бъде предвидена в конституцията на съответната страна<sup>35</sup>. Макар да не е задължителна предпоставка за независимостта на съдебната власт – както личи от практиката на някои страни членки на Европейския съюз – една конституционна разпоредба, потвърждаваща, че съдебната власт е независима от изпълнителната и законодателната, може да се окаже добра защита срещу политически мотивирана намеса в работата на съдебните органи. Липсата на яснота по този въпрос в конституцията поставя съдебната власт под постоянната заплаха да ѝ бъде оказван натиск от страна на изпълнителната и законодателната власт. Там, където съдебната власт не е по закон самостоятелна и равностойна на останалите власти, трябва поне да съществуват ограничения върху действията на висшата власт, които да гарантират, че при взимане на решения съдиите ще бъдат подвластни единствено на закона<sup>36</sup>.

В конституциите на всички страни кандидатки са предвидени основни гаранции за независимостта на съдебната власт, а разпоредбите, свързани с организацията на съдилищата, често са част от специални закони, които не могат да бъдат променяни по общия ред<sup>37</sup>. В конституциите на някои страни кандидатки разделението на властите на изпълнителна, законодателна и съдебна е упоменато изрично (България, Словения), докато в други (Естония и Полша) се говори и за равнопоставеност на властите. В чешката, унгарската, румънската и словашката конституция въпросът за разделението на властите не е третиран конкретно. В съответствие с международните стандарти<sup>38</sup> в някои конституции е изрично дефинирана и независимостта на съдебната власт (България, Полша) или на съдилищата (Естония<sup>39</sup>, Литва<sup>40</sup>, Словакия<sup>41</sup>), докато в други това не е предвидено<sup>42</sup>. Във всички конституции обаче се потвърждава независимостта на съдиите, което отговаря и на европейските стандарти<sup>43</sup>.

Въпреки различията помежду им, всички конституции ясно определят функциите на отделните власти или на съдиите и на практика за всички страни кандидатки съдебната власт е отделена от законодателната и изпълнителната. Трябва да се отбележи, че съдебната власт може да функционира самостоятелно дори когато не е конкретно определена като „отделна власт“, стига да съществуват ясни и категорични гаранции за нейната независимост.

Все пак изричното упоменаване на разделението на властите или на независимостта на съдебната власт в конституцията е за предпочитане, тъй като осигурява защита срещу опити за намеса в работата на съдебната система. Нещо повече, заради различната исторически обусловена политическа и правна култура на страните кандидатки подобно категорично разделение на властите дори е необходимо. То би могло да се окаже изключително полезно за предпазване на съдилищата от потенциалните негативни последици на все още незавършената политическа реформа и би предоставило на конституционните съдилища силен аргумент в защита на независимостта на съдебната власт.

## Б. Представители на съдебната власт

<sup>35</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 1; Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.1.а; Универсалната харта, чл. 2; Хартата за статута, чл. 1, 2. Трябва да се отбележи обаче, че Европейският съд за правата на човека не определя липсата на такива конституционни разпоредби като нарушение, когато съдебната власт де факто е независима, какъвто е случаят в някои страни членки на съюза. Вж. „Срамек срещу Австрия“, пар. 38 (1984). Шо се отнася до отстраняването от длъжност на съдии, съдът смята, че е достатъчно защитата от неправомерно отстраняване от длъжност „да съществува на практика и да са налице всички други необходими гаранции“. Вж. „Камбел и Фел срещу Обединеното кралство“, решение на Европейския съд за правата на човека от 28 юни 1984, А80, пар. 80.

<sup>36</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 1, 2, 4; Препоръките на Съвета на Европа, чл. 2.а-б; Универсалната харта, чл. 1-4. В нито един от международните документи не се говори за разделение на властите, а по-скоро за независими съдии или независима съдебна власт.

<sup>37</sup> В Словения и в Унгария например за приемането на изменения и допълнения в закона, засягащ организацията на съдилищата, се изисква специален кворум.

<sup>38</sup> Основните принципи на ООН, чл. 1. В някои страни членки независимостта на съдебната власт е изрично упомената, в други – не.

<sup>39</sup> Визирани са „съдилищата“, без да е конкретизирано какво точно се има предвид под това. Конституция на Република Естония, чл. 146

<sup>40</sup> В конституцията е упоменато, че „съдиите и съдилищата“ са независими „в осъществяване на правораздавателните си функции“. Конституция на Република Литва, чл. 109

<sup>41</sup> Визирани са съдилищата и съдиите, а не съдебната власт като цяло. Конституция на Република Словакия, чл. 141 (1) и чл. 144 (1)

<sup>42</sup> Подобни разпоредби не са предвидени в конституциите на Унгария, Латвия и Словения. В Латвия обаче има Закон за съдебната власт, в който е записано, че „независимата съдебна власт съществува редом със законодателната и изпълнителната“. Закон за съдебната власт, чл. 1 (1). Освен това Конституционният съд на Латвия е дал конкретно тълкуване, в което се постановява принципът за разделение на властите. Решение на Конституционния съд по дело № 04-07 (99), Държавен вестник, 29 март 2000. В Унгарската конституция функциите на съдебната власт са така определени, че разделението на властите се подразбира недвусмислено. Конституция на Република Унгария, раздел X. Освен това текстът е разтълкуван от Конституционния съд в решение № 51/1992 (X.23), в което се казва, че не може да има политически връзки между съдебната власт и изпълнителната и законодателната власт.

<sup>43</sup> Вж. Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.

Ако една страна не определи конкретно органа, който да представлява съдебната власт в отношенията ѝ с останалите власти, съществува рискът сериозните конституционни и правни гаранции за независимостта на съдебната система да се окажат неефективни, тъй като няма да има кой да възпира законодателната и изпълнителната власт да действат по начин, който би могъл да ограничи правомощията на съдебната власт.

В Европейския съюз няма единна практика за това кой трябва да представлява съдебната власт в отношенията ѝ с останалите власти в държавата. В някои страни членки на съюза органът, представляващ съдебната власт, е изрично упоменат в конституцията, в други това представителство е по-неформално. Някъде съдебната власт се представлява от изпълнителната, другаде са създадени специални съдебни съвети или пък тези функции се поемат от най-висшите съдилища. Според Международната асоциация на съдиите за предпочитане е съдебната власт да се представлява от независим орган. Съдебните съвети създават и добра възможност за участие на съдии от по-нисши съдилища във взаимоотношенията между съдебната власт и останалите власти и все по-често се възприемат като модел от страните кандидатки.

В страните кандидатки въпросът за представителството също е решен по различен начин. Съдебната власт е представлявана от Министерството на правосъдието (Чехия, Естония, Латвия), от министерството съвместно със съдебен съвет (Полша, Румъния, Словакия<sup>44</sup>, Словения), само от най-висшия съд (Литва<sup>45</sup>) или само от съдебен съвет (България, Унгария). Много от тези органи обаче представляват съдебната власт, без функциите им да са ясно дефинирани в конституцията или в други закони (такъв е случаят в Чехия, Естония и Полша), а представителните функции на практика са разпределени между различни институции и личности<sup>46</sup>.

Макар на теория всички тези модели да са добри, на практика предоставянето на представителни функции на изпълнителната власт създава опасност съдебната власт да бъде пренебрегната, когато се стигне до сфери, в които интересите на двете власти са коренно противоположни – от определянето на бюджета до решаването на спорове, свързани с правомощията на едната или на другата власт. Една независима власт трябва да се представлява сама, а не да разчита на останалите власти.

## В. Извънредни и военни съдилища

Основна предпоставка за независимостта на съдебната власт е правораздаването да се осъществява само от съдилища, установени със закон<sup>47</sup>. Този принцип е постановен във всички конституции на страните кандидатки. В България, Естония и Словения изрично е забранено създаването на извънредни съдилища, а в Литва това се допуска само при конкретни обстоятелства.

В някои страни военните съдилища, които не са достатъчно независими от изпълнителната власт, имат широка юрисдикция и се занимават с дела, които по принцип би следвало да се разглеждат от гражданските съдилища<sup>48</sup>. Военните съдилища, които в миналото са използвани като средство за заобикаляне на закона, са забранени в Чехия, Литва и Словения<sup>49</sup>. В България, Румъния и Словакия<sup>50</sup> те все още съществуват и се ползват с широки правомощия, включително и по дела, заведени срещу полицията<sup>51</sup>. В Полша също има военни съдилища, а в Унгария военните съдии работят в рамките на обичайната съдебна система.

Тъй като военните съдилища обикновено имат по-пряка връзка с изпълнителната власт чрез военната йерархия, съществуването им е свързано с два проблема. Първо, съдиите в тях не са толкова независими. И второ, те ограничават юрисдикцията на гражданските съдилища, за чиято независимост са предвидени конкретни гаранции, и биха могли да се превърнат в алтернативен орган за решаване на спорове с не особено ясно определена юрисдикция.

<sup>44</sup> Предстои прилагането на поправка в конституцията, приета през февруари 2000, предвиждаща създаването на съдебен съвет. Понастоящем съдебната власт се представлява от министъра на правосъдието и председателя на Върховния съд.

<sup>45</sup> Органът, представляващ съдебната власт, предстои да бъде променен, тъй като през 1999 Конституционният съд отмени част от разпоредбите на закона, засягащ съдилищата, а нови още не са приети.

<sup>46</sup> В някои страни, като Естония например, Върховният съд има отделен представител.

<sup>47</sup> Вж. напр. Хартата за основните права на Европейския съюз, чл. 47; Международния пакт за гражданските и политическите права, чл. 14; Основните принципи на ООН, чл. 5; Европейската конвенция за правата на човека, чл. 6 (1).

<sup>48</sup> Военните съдилища трябва да бъдат също толкова независими, колкото и гражданските. Вж. „Финдли срещу Съединените щати“, решение на Европейския съд за правата на човека от 25 февруари 1997 (№ 110/1995/16/706), Доклади 1997-1. Вж. също тълкуването на Върховния комисариат за правата на човека, „Равнопоставеност пред закона и право на публично разглеждане на делото от независим съд, установен със закон (чл. 14)“, 13/04/84, Международен пакт за граждански и политически права, Тълкуване 13, 21-ва сесия, 1984.

<sup>49</sup> В Латвия военните съдилища са разрешени, но не е прието необходимото законодателство, което да им даде възможност да функционират.

<sup>50</sup> Военните съдилища в Словакия се смятат за част от съдебната система.

<sup>51</sup> В Румъния има известен напредък – Върховният съд вече е последна инстанция и по дела, гледани от военните съдилища.



## Г. Ролята на конституционните съдилища

В повечето страни кандидатки бяха създадени конституционни съдилища, които следят за конституционалността на приетите закони и разпоредби на изпълнителната власт<sup>52</sup>. През последните десет години решенията на конституционните съдилища допринесоха значително за дефиниране на прерогативите на съдебната власт и гарантиране на тяхната независимост<sup>53</sup>. Конституционните съдилища в страните кандидатки обикновено не са част от обичайната съдебна система и не се смятат за съдилища в общоприетия смисъл, каквато е практиката и в повечето държави членки на Европейския съюз. Затова участието на законодателната и изпълнителната власт в избора на конституционни съдии е по-голямо и те винаги имат ограничен мандат<sup>54</sup>.

Отчасти заради по-прякото участие на конституционните съдилища в политиката, техните взаимоотношения с останалите съдилища са проблематични в някои страни. Противоречията най-често възникват около това дали конституционният съд може да взема решения, засягащи редовите съдилища, и дали тълкуването на законите е само негов прерогатив. В Унгария представителите на съдебната власт остро критикуваха Министерството на правосъдието за предложения от него закон, който предвиждаше да се създаде възможност Конституционният съд да ревизира решения на Върховния съд, за да се гарантира еднакво тълкуване на закона. Върховният съд в Румъния и по-нисшите съдилища в Полша не споделят мнението, че решенията на Конституционния съд имат задължителен характер за съдебната власт.

Когато в дадена страна съществува отделна квазисъдебна институция като конституционните съдилища, която е тясно свързана с изпълнителната или законодателната власт, нейните правомощия по отношение на съдебната власт трябва да бъдат ограничени подобно на тези на политическите власти, за да се предотврати рискът от неправомерна намеса в работата на съдиите. Препоръчително е съдебният контрол да се осъществява от обичайните съдилища (както е в Естония), за да се избегне възможността законодателната и изпълнителната власт да влияят върху съдебната чрез Конституционния съд.

Доколкото конституционните съдилища изпълняват съдебни функции, тяхната независимост трябва да бъде гарантирана, така както и независимостта на останалите съдилища.

## Д. Разпоредби за несъвместимостта на длъжността „съдия“ с други длъжности

Личните и професионалните връзки на съдиите извън съдебната система неизбежно създават опасност от възникване на конфликт на интереси, който би могъл да повлияе върху безпристрастността на съдиите. Когато съдиите заемат длъжности в изпълнителната или законодателната власт, съществува рискът те да правят компромиси със своята независимост, за да запазят позициите си извън съдебната система. Неслучайно в повечето документи се препоръчва да бъдат въведени ограничения върху дейността на съдиите извън съдебната система<sup>55</sup>, въпреки че в юриспруденцията на Европейския съд за правата на човека и в практиката на страните членки на Европейския съюз не съществува категорична забрана съдиите да заемат длъжности в изпълнителната или законодателната власт<sup>56</sup>.

В повечето страни кандидатки са въведени ограничения върху правото на съдиите да заемат длъжности в изпълнителната и законодателната власт или в общественния сектор. Това обаче невинаги е забранено. В някои страни например се допуска съдиите да работят в Министерството на правосъдието (Чехия, Полша, Словакия). В Чехия и Словакия е съвсем обичайно съдиите да заемат длъжности в Министерството на правосъдието. Тази практика се предвижда да бъде въведена и в Естония и Латвия. В Полша също е разрешено съдиите да работят в министерството и същевременно да гледат дела. Подобно съвместяване на съдийската длъжност с други длъжности обаче поставя независимостта на съдиите под сериозна заплаха.

Съществуват и разпоредби, които ограничават правото на съдиите да заемат изборни длъжности, каквато е практиката в повечето страни членки на Европейския съюз. Обикновено съдиите, които биха искали да се кандидатира за такива длъжности, трябва да напуснат съдийския си пост. В някои страни кандидатки обаче

<sup>52</sup> В Естония тези функции се изпълняват от Конституционното отделение на Върховния съд.

<sup>53</sup> Едно решение на Конституционния съд на Литва например изигра решаваща роля за реформата на съдебната система в страната. В Унгария и Латвия решенията на конституционните съдилища изясниха някои въпроси, свързани с разделението на властите и независимостта на съдебната система.

<sup>54</sup> В Естония съдиите от Конституционното отделение се избират за срок от пет години измежду членовете на Върховния съд.

<sup>55</sup> В Универсалната харта, чл. 7 (1) и в Основните принципи на ООН, чл. 8, се отбелязва, че правото на съдиите на сдружаване може да бъде ограничено от изискването те да „пазят престижа на съдийската професия и безпристрастността и независимостта на съдебната власт“. Това не се отнася за съдийските сдружения. Вж. Универсалната харта, чл. 12; Основните принципи, чл. 9.

<sup>56</sup> Вж. „Егъл срещу Австрия“, решение на Европейския съд за правата на човека от 23 април 1987 (№ 12/1985/98/146) А 117, пар. 38; „Енгел и пр. срещу Холандия“, решение на Европейския съд за правата на човека от 23 ноември 1976, А 22.

съществува възможността те да преустановят работата си в съда (Словакия, Словения) и по-късно да се върнат към съдийството. Това създава предпоставки за прекалено близък контакт с останалите власти.

Въпреки съществуващите ограничения в някои страни кандидатки се допуска съдиите да бъдат членове на различни избирателни комисии (България, Латвия, Полша, Румъния) или комитети за правата на човека (Латвия, където съдия от Върховния съд е консултант на такъв комитет). Очевидно е, че когато представители на законодателната и изпълнителната власт имат свободата да определят този или онзи за член на някоя комисия, това им дава възможност да възнаграждават или наказват съдии без основателни причини. В България участието в комисии се заплаща доста добре, което още повече увеличава опасността от неправомерно влияние. За предпочитане е работата в комисии да не се заплаща.

Практиката сред страните кандидатки е съдиите да нямат право да членуват в политически партии или да се занимават с политическа дейност. Въпреки че тази забрана бе въведена като ответна мярка срещу наследството на комунизма, тя създава добри гаранции за независимостта на съдебната власт. В държавите членки на Европейския съюз също има ограничения относно участието на съдиите в политически организации. Подобна забрана не съществува в Чехия<sup>57</sup> и в Словения.

Във всички страни кандидатки са въведени ограничения върху търговската и професионалната дейност на съдиите извън съдилищата, като няма пречки те да се занимават с академична, научна или творческа дейност. Тези разпоредби съответстват на международните стандарти и като цяло създават допълнителни гаранции за безпристрастността на съдиите.

*Публично обявяване на имотното състояние.* Макар по този въпрос да няма установени международни или европейски стандарти, изискванията за публично обявяване на имотното състояние на съдиите могат да се окажат ефективно средство за повишаване на отговорността на съдиите и борба с корупцията, без да се накърнява независимостта на съдебната система. За да има прозрачност по отношение на доходите на съдиите и за да се предотврати корупцията, в някои страни кандидатки са въведени конкретни изисквания за публично обявяване на имотното състояние, валидни за всички представители на съдебната система (Литва, Полша, Словакия). Подобни мерки са особено полезни за държави, в които твърденията за корупцията в съдебната власт са сравнително чести. В някои страни кандидатки обаче съществуващите изисквания за обявяване на имотното състояние на съдиите не са достатъчно ефективни (България, Румъния). В Румъния например съдиите са длъжни при встъпването си в длъжност и при напускане на съдийския пост да подават засекретена финансова декларация, което очевидно не би могло да помогне за намаляване на корупцията, тъй като резултатите не се оповестяват публично. В Словения и в Чехия пък изобщо не съществуват изисквания за обявяване на имотното състояние на съдиите.

### III. УПРАВЛЕНИЕ НА СЪДИЛИЩАТА И НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

#### A. Институции, отговорни за управлението на съдебната система<sup>58</sup>

Ако не съществуват гаранции, че органите, отговорни за управлението на съдебната система, няма да използват правомощията си, за да влияят върху решенията на отделни съдии, независимостта на съдебната власт рано или късно ще бъде поставена под заплаха. Предоставянето на административни правомощия на законодателната или на изпълнителната власт увеличава ненужно възможностите за оказване на натиск върху съдебната власт. Ако управлението на съдебната система се осъществява от независим орган при спазване на изискванията за прозрачност, рискът от намеса в работата на съдилищата ще бъде по-малък, а участието на представители на законодателната и изпълнителната власт в този орган ще създаде условия за подобряване на отчетността на съдиите.

В страните членки на Европейския съюз няма единна практика по отношение на управлението на съдебната система. В някои от тях административните функции се поемат от изпълнителната власт, в други – от специални независими органи или от най-висшите съдилища. Препоръките, които се отправят в международните до-

<sup>57</sup> Освен за съдиите от Конституционния съд, които нямат право да членуват в партии.

<sup>58</sup> Тук вниманието е насочено главно към органите, които се занимават с общите въпроси, свързани с управлението на съдебната система. По-конкретни проблеми на самоуправлението на съдебната власт, като назначаването на съдии и административен персонал, въвеждането на правила за движението на делата и определянето на бюджета на съдебната власт, са разглеждани подробно в отделни точки, а тук са споменати само между другото.

кументи по този въпрос, също не са еднозначни. В някои изрично се казва, че управлението на съдебната система трябва да се осъществява от независим орган, в който да са представени съдиите<sup>59</sup>, докато в други просто се отбелязва, че то трябва да бъде така организирано, че да не излага на риск независимостта на съдиите, без да се уточнява кой метод е за предпочитане<sup>60</sup> и кои модели биха могли да се приложат<sup>61</sup>. Във всички международни документи обаче е застъпена тезата, че съдебната власт трябва да участва активно в собственото си управление. В страните кандидатки практиката по този въпрос е различна<sup>62</sup>. Управлението се осъществява от Министерството на правосъдието (Чехия, Естония, Латвия<sup>63</sup>, Словакия<sup>64</sup>), от министерството и поне отчасти от съдебен съвет (България, Полша, Румъния, Словения<sup>65</sup>) или само от съдебен съвет (Унгария). В Литва положението е неясно, след като през 1999 Конституционният съд отмени някои от разпоредбите на закона, засягащ съдилищата. До приемането на нов закон за съдебната власт част от административните функции са поети от Съвета на съдиите, който е консултативен орган.

Във всички страни кандидатки са предоставени известни административни функции на председателите на съдилища или на съдебни съвети. Като цяло обаче отговорността за управлението на съдебната система все още не е прехвърлена от изпълнителната власт на други органи, а въпросите, свързани с изготвянето на бюджета на съдебната власт, до голяма степен са в ръцете на останалите власти<sup>66</sup>. Както показва опитът на страните членки на Европейския съюз, съдебната власт може да бъде независима, без значение кой модел на управление се прилага, стига административният орган да следва прозрачни процедури, които да гарантират независимостта на отделните съдии.

### **1. Управление от страна на Министерството на правосъдието**

В някои страни кандидатки съдебната система се управлява от Министерството на правосъдието (Чехия, Естония, Латвия, Словакия). Този модел неведнъж е давал възможност на изпълнителната власт да оказва непряко влияние върху съдебни решения чрез мерки, които би следвало да бъдат чисто административни, но надхвърлят тези граници.

В страни, в които министерството играе водеща роля в управлението на съдилищата, но част от административните функции са поети от самостоятелни органи (Полша, Румъния, Словения), също има условия за неправомерна намеса от страна на изпълнителната власт. В Полша например Министерството на правосъдието все още изпълнява редица функции, свързани с управлението на съдебната система: осъществява административен контрол върху председателите на съдилища, следи за дела, оставени без движение, изготвя проектобюджета на съдебната власт и други. В Словения министърът на правосъдието, който може да оказва само ограничен контрол върху административната дейност на председателите на съдилища, наскоро направи опит да разшири правомощията си и да поеме оценката на ефективността на съдилищата<sup>67</sup>, което би дало възможност на изпълнителната власт да прави проверки на отделни съдилища по свое усмотрение. Някои румънски съдии споделят, че инспекторите от министерството ги унижават и поставят под съмнение правото им да взимат независими решения, като преглеждат документите по водените от тях дела, за да проверят дали законът се прилага правилно<sup>68</sup>.

### **2. Управление чрез съдебен съвет**

<sup>59</sup> Вж. Хартата за статута, чл. 6.

<sup>60</sup> Вж. Универсалната харта, чл. 11 (1); вж. също и чл. 11 (2), в който се казва, че „там, където независимостта на съдебната власт не е гарантирана от... установената и доказана традиция, [управлението на съдебната система] трябва да се осъществява от независими органи, в които тя е достатъчно добре представена“.

<sup>61</sup> Вж. Препоръките на Съвета на Европа, чл. 2 (с).

<sup>62</sup> Органите, които представляват съдебната система, в повечето случаи са натоварени и с нейното управление, въпреки че в някои страни, като Словения например, тези функции са разделени.

<sup>63</sup> Съветът на съдиите, който е самостоятелна организация, също има макар и съвсем ограничени правомощия. Той прави преглед на съдебната практика и внася запитвания във Върховния съд относно прилагането на конкретни закони. Освен това избира членовете на Съвета за атестирване на съдиите и на Дисциплинарния съвет.

<sup>64</sup> В Словакия наскоро бе приета поправка в конституцията, с която се въвеждат промени в административното управление на съдилищата, но необходимото законодателство за ефективното ѝ прилагане още не е гласувано.

<sup>65</sup> В Словения административните функции са поделени между Съдебния съвет, Министерството на правосъдието и Върховния съд.

<sup>66</sup> Определянето на бюджета на съдебната власт е разглеждано по-подробно в раздел IV по-долу.

<sup>67</sup> След реакция от страна на Върховния съд, на Асоциацията на съдиите и на Съдебния съвет правителството бе принудено да оттегли предложението си.

<sup>68</sup> Сведенията са почерпани от информация, предоставена от петима съдии в районни съдилища през април 2001 и от изказвания на участници в кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ на 26 март 2001. *Забележка: Институт „Отворено общество“ организира подобни дискусии в няколко страни кандидатки, за да потърси мнението на местни експерти по предварителния текст на докладите. Сред участниците в тези форуми имаше представители на правителството, на Делегацията на Европейската комисия, на съдебната власт и на неправителствения сектор. Позоваването на мнения, изказани на тези срещи, не трябва да се възприема като израз на подкрепа за тях.*

Един от начините да се избегне прекаленият контрол от страна на която и да било власт е да се създадат напълно независими органи, които да не принадлежат нито към изпълнителната, нито към законодателната, нито към съдебната власт. По примера на Франция и Италия в повечето страни кандидатки бяха създадени съдебни съвети, които да изпълняват част от административните функции, свързани с работата на съдебната система. Техните членове обикновено се назначават или избират от отделните власти. В някои държави – България, Унгария, Полша, Румъния и Словения – съдебните съвети се ползват със значителни правомощия.

Макар да не са единственото средство за гарантиране на административната независимост на съдебната система, съдебните съвети могат да ограничат намесата на изпълнителната и законодателната власт в ежедневната работа на съдилищата и по този начин да пресекат един от основните пътища за оказване на натиск върху съдебната власт, без да се пренебрегват интересите и възгледите на останалите власти, които също имат свои представители в тези органи. Според Международната асоциация на съдиите подобни независими органи, представляващи съдиите, са най-ефективният инструмент за гарантиране на независимостта на съдебната власт<sup>69</sup>. Съдебни съвети има и в редица държави членки на Европейския съюз.

Съдебните съвети в страните кандидатки обаче не функционират по един и същи начин. Възможностите им да работят за гарантиране на независимостта на съдебната власт до голяма степен зависят от тяхната структура. В много страни като България например съдебните съвети разполагат с твърде малко ресурси и твърде малоброен личен състав и не са в състояние да поемат административните функции, доскоро изпълнявани от големия апарат на Министерството на правосъдието. В Унгария съдебният съвет се ползва с почти изключителни правомощия, докато в четири други страни кандидатки административните функции са поделени между съвета и Министерството на правосъдието. Има и държави, в които съдебните съвети имат ограничени административни, контролни, дисциплинарни или консултативни функции.

#### *а. Съдебни съвети с почти изключителни правомощия: Унгария*

В единия край на спектъра е могъщият Национален съдебен съвет на Унгария, който изпълнява почти всички функции по отношение на съдебната система, изпълнявани преди това от Министерството на правосъдието. Съветът отговаря за административното управление на съдилищата и за избора, повишаването, оценяването и квалификацията на съдиите. Председателите на съдилища и съдебните състави също имат някои задължения. Правомощията на съвета при определяне на бюджета на съдебната власт са много по-ограничени. Той просто представя проектобюджета пред правителството.

Според някои наблюдатели Националният съдебен съвет, който има голям личен състав, работи твърде бюрократично и на практика създава още по-големи административни трудности на съдиите. Други смятат, че правомощията всъщност се изпълняват от Канцеларията на съвета, а не от него самия. Много от служителите на Канцеларията преди това са работили в Министерството на правосъдието и според мнозина все още са запази манталитета си от времето, когато съдилищата са били подчинени изцяло на Министерството на правосъдието.

#### *б. Съдебни съвети с широки правомощия: България, Полша*

В две страни кандидатки са създадени съдебни съвети с разширени правомощия, свързани с независимостта на съдебната власт. Висшият съдебен съвет на България има много широки правомощия, дефинирани със закон. Той определя броя на съдиите, представя проектобюджета на съдебната власт, предлага на президента за назначаване председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и се произнася по решения по дисциплинарни дела срещу съдии. Съветът назначава и освобождава съдиите и може да снесе имунитета им по искане на главния прокурор. Българският Висш съдебен съвет обаче представлява всички магистрати, включително следователите и прокурорите. Освен това не заседава постоянно и има много ограничен персонал и ресурси, което създава условия за намеса от страна на много по-могъщата в това отношение изпълнителна власт. Министерството на правосъдието също изпълнява някои административни функции спрямо съдебната власт и това двувластие понякога предизвиква объркване.

Националният съдебен съвет на Полша има по-ограничени правомощия в сравнение с българския. Той е компетентен по някои въпроси, свързани с личния състав и статута на съдебната власт, като например разглеждането на кандидатури за съдийски длъжности, отправянето на препоръки към президента относно някои назначения и взимането на решения по преместването на съдии в други съдилища. Както бе споменато по-горе, функциите по изготвянето на бюджета на съдебната власт, контролът върху председателите на съдилища и квалификацията на съдиите все още се изпълняват от Министерството на правосъдието.

<sup>69</sup> Вж. Универсалната харта, чл. 11 (2); Хартата за статута, чл. 6.

*в. Смесени системи: Словения*

В Словения управлението на съдебната система е разделено между Върховния съд, Министерството на правосъдието и Съдебния съвет. Съветът решава повечето въпроси, свързани с личния състав и статута на съдиите, а Върховният съд представя проектобюджета на съдебната система на изпълнителната власт, въпреки че съветът също дава мнението си по него пред парламента.

*г. Съдебни съвети с ограничени правомощия: Литва, Румъния*

В други страни кандидатки са създадени съдебни съвети, чиито административни правомощия – и възможности да гарантират независимостта на съдебната система – са по-ограничени. В Литва Съветът на съдиите отправя препоръки към президента относно назначаването, повишаването, преместването и освобождаването на съдии и избира членовете на Съдийската изпитна комисия. При постъпило оплакване от съдия съветът излиза със становище дали независимостта на съдебната власт е била нарушена. Проектозаконът за съдилищата предвижда да се увеличат значително административните правомощия на Съвета на съдиите и да се създаде нов орган, Национална съдебна администрация, което значително ще намали възможностите за влияние на изпълнителната власт. Тъй като законът още не е приет, Съветът на съдиите на практика се ползва с по-широки правомощия, отколкото формално са му предоставени по закон.

В Румъния Висшият съвет на магистратите изпълнява функциите на дисциплинарна комисия и предлага съдии за назначаване от президента, но останалите административни и контролни функции все още се осъществяват от Министерството на правосъдието.

*д. Консултативни съвети: Словакия*

В Словакия Съветът на съдиите има изцяло консултативни функции и възможностите му да работи за утвърждаване на независимостта на съдебната власт се изчерпват с даването на публичност по определени въпроси и осъществяването на контакти с другите власти. С наскоро приетата поправка в конституцията на съвета бяха дадени по-широките правомощия да предлага кандидати за съдийски длъжности, да взема решение за назначаване и преместване на съдии, да прави предложения за освобождаване на съдии от длъжност и да завежда дисциплинарни производства. Необходимото законодателство за прилагане на поправката обаче все още не е прието и обхватът на новите правомощия на съвета не е ясен.

*е. Състав на съдебните съвети*

Начинът на формиране на съдебните съвети, който има огромно значение за тяхната независимост и ефективност, също е различен в отделните държави. Очевидно е, че ако съдебните съвети са създадени, за да се намали влиянието на законодателната и изпълнителната власт в работата на съдебната, те едва ли биха могли да постигнат целта си, ако в тях членуват хора, пряко свързани с правителството или парламента.

Повечето съдебни съвети са съставени от представители на различни кръгове – съдии, прокурори, адвокати, държавни служители, – а правомощията по избиране на членове са разделени между законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Така политическите власти участват в управлението на съдебната система, което допринася за повишаване на отговорността на нейните представители, без да се накърнява независимостта на съдебната власт. В някои съдебни съвети мнозинство имат съдиите (в Унгария те са 10 на 5<sup>70</sup>, в Литва всички членове са съдии<sup>71</sup>, в Полша съотношението е 17 на 8<sup>72</sup>, в Румъния – 10 на 5<sup>73</sup>, в Словения – 6 на 5<sup>74</sup>), докато в други, като този в България например, съдиите са малцинство<sup>75</sup>. Създаването на съдебен съвет, в който преобладаващата част от членовете са представители на изпълнителната или на законодателната власт, едва ли би могло да спомогне за отделяне на административните функции в съдебната система от политическите власти.

<sup>70</sup> Върховният съд излъчва един свой представител, а деветима съдии се избират на пленарни сесии на съдиите от цялата страна. В съвета има и петима постоянни членове, които не са съдии: министърът на правосъдието, главният прокурор, председателят на Националния адвокатски съюз и двама членове на парламента.

<sup>71</sup> Всички членове са съдии, но изпълнителната власт все пак има известно влияние върху състава на съвета, тъй като президентът и министърът на правосъдието определят по двама членове.

<sup>72</sup> Сеймът избира четирима, Сенатът и министърът на правосъдието – по двама.

<sup>73</sup> В Румъния в съвета са представени и прокурорите. В този смисъл е уместно само част от членовете да са съдии, въпреки че един управителен орган, отговарящ едновременно и за съдиите, и за прокурорите, които са под разпореждането на изпълнителната власт, създава известни рискове за независимостта на съдебната власт.

<sup>74</sup> Петима от членовете са адвокати, избирани от Народното събрание.

<sup>75</sup> В 25-членния Висш съдебен съвет на България, представителите на магистратите са 13, но сред тях има съдии, прокурори и следователи, така че съдиите са само шест (включително и председателят на Върховния съд и Върховния административен съд, които членуват в съвета *ex officio*). Единадесет от дванадесетте членове, които не са магистрати, се избират от парламента. Главният прокурор е член *ex officio*. При този състав на съдебния съвет представителите на изпълнителната и законодателната власт определено имат мнозинство.

В някои страни (Унгария, Литва, Словения) цялата съдебна власт е представена в съдебните съвети, което допринася за укрепване на независимостта на отделните съдии от по-висшите съдебни органи, тъй като в административния орган глас имат представители на всички нива в съдебната система. Другаде, като в Румъния например, по-висшите съдилища са по-силно представени, което не спомага за намаляване на риска от влияние по линия на съдебната йерархия.

## IV. ФИНАНСОВА НЕЗАВИСИМОСТ И ФИНАНСИРАНЕ

### A. Определяне на бюджета на съдебната власт

Както и да е гарантирана независимостта на съдебната власт в една държава по конституция, свободата на съдилищата и съдиите да работят безпристрастно и независимо може да бъде сериозно застрашена, ако материалното обезпечение на съдебната система зависи твърде много от законодателната и изпълнителната власт. Парламентът може да промени бюджета на съдилищата, изпълнителната власт може да не разпределя по равно средствата между тях и т.н. Въпреки че е съвсем в реда на нещата бюджетът на съдебната власт да се гласува от парламента и да се отпуска от правителството – такава е и европейската практика<sup>76</sup>, – това може да се използва за наказване или поощряване на отделни съдилища в зависимост от поведението на съдиите в тях. Дори само потенциалната възможност за това би могла да накара някои съдии да се съобразяват в решенията си с желанията на изпълнителната и законодателната власт.

В страните кандидатки за членство в Европейския съюз бюджетът на съдебната власт по правило се определя и разпределя между отделните съдилища от органа, който отговаря за административното управление на съдебната система<sup>77</sup>. В Унгария Националният съдебен съвет изготвя проектобюджета на съдебната система и го представя на правителството. То обаче не е длъжно да се съобрази с него, но трябва да обоснове пред парламента решението си да не приеме предложението на съвета<sup>78</sup>. В България проектобюджетът на съдебната власт се съставя от Висшия съдебен съвет и се представя на правителството, което по силата на решение на Конституционния съд е длъжно да го внесе в парламента без каквито и да било поправки. Правителството обаче има право да изложи своите предложения и възражения по него, които парламентът обикновено приема.

В Словения отговорността по определяне на бюджета на съдебната власт е поделена между Националния съдебен съвет и Върховния съд. Върховният съд изготвя проектобюджета и го представя на правителството, а по време на обсъждането му в парламента участие взимат и представители на Върховния съд и на Националния съдебен съвет. Литва се намира в преходен период и понастоящем съдилищата представят своите проектобюджети направо на Министерството на финансите.

Не е доказано дали тези модели гарантират по-добре финансовите интереси на съдебната власт от други. Никъде съдебните съвети нямат реален контрол върху определянето на бюджета на съдебната власт, а и това все пак е в прерогативите на законодателната власт. Във всички страни кандидатки съдиите нямат свой представител при най-важното обсъждане на проектобюджета в кабинета. През 1998 в Словения например министърът на правосъдието отказа да участва в преговори за определяне на бюджета на съдебната власт и това едва не доведе до затваряне на районните и областните съдилища.

Трябва да бъдат въведени ясни и конкретни гаранции, за да се предотврати възможността отпускането на средства да бъде използвано за наказване на някои съдии или за оказване на влияние при взимането на съдебни решения. Предоставянето на правомощия по определяне на съдебната власт на независим орган – като съдебните съвети например – би могло да ограничи влиянието на изпълнителната власт и да спомогне за укрепване на независимостта на съдебната система. Окончателният бюджет пак ще се гласува от парламента, но въвеждането на задължителен минимум или на бюджети за повече от една година може да намали риска от намеса от страна на законодателната власт.

<sup>76</sup> В международните документи ролята на съдебната власт при определяне на бюджета на съдебната система не е засегната. В чл. 7 от Основните принципи на ООН се казва само, че държавата трябва да осигури необходимите ресурси, но не се препоръчва как точно да става това. В Универсалната харта, чл. 14, е записано, че съдиите трябва да имат възможност да „участват или да изказват мнение“ при решаването на въпроси, свързани с материалното обезпечаване на тяхната работа.

<sup>77</sup> В повечето страни кандидатки (с изключение на Чехия) висшите съдилища имат отделен бюджет. Конституционните съдилища имат отделен бюджет във всички страни кандидатки. В Литва Конституционният съд постанови, че с оглед на финансовата независимост на съдилищата те трябва да имат отделен бюджет, а не се финансират от Министерството на правосъдието. Решение на Конституционния съд от 21 декември 1999, Държавен вестник, 1999, № 109-3192

<sup>78</sup> Според сведенията правителството невинаги е спазвало това изискване.

Там, където съдиите не участват пряко в определянето на бюджета на съдебната власт, законодателната и изпълнителната власт трябва ясно да покажат с действията си, че се стремят да деполитизират финансирането на съдебната система. Те трябва да изместят въпроса извън политиката, като се ангажират с осигуряването на задължителен минимум от средства или въведат обективна формула за определяне на необходимото финансиране. По-добрата прозрачност и по-активното участие на съдиите в изготвянето на бюджета на съдебната власт ще намали възможностите на изпълнителната и законодателната власт да оказват финансов натиск върху съдебната система.

Няма категорични стандарти за това какъв процент от държавния бюджет трябва да се отпуска на съдебната власт. В международните документи обаче е засегнат въпросът за заплащането на съдиите и оказването на натиск върху тях по тази линия<sup>79</sup>. Въпреки различния подход през последните десет години бюджетът на съдебната власт не е намаляван в никоя страна кандидатка<sup>80</sup>. (Тук трябва да се отбележи, че в Полша бюджетът на съдебната власт понастоящем представлява 1,37 процента от държавния бюджет, а за следващата година са заложили 1,29 процента.) Реално обаче средствата прогресивно намаляват, тъй като нарастването на броя на съдиите и драстичното увеличение на делата не е придружено от пропорционално завишаване на бюджета на съдебната власт.

## Б. Условия на труд

Според международните стандарти съдилищата трябва да разполагат с достатъчно средства, необходими за нормалното им функциониране<sup>81</sup>. Очевидно е, че добре обучените, опитни и квалифицирани съдии, които не са претоварени с дела, по-успешно биха могли да устоят на влияние от по-неопитните им колеги. Лошите условия на труд могат да поставят под заплаха независимостта на съдебната власт, тъй като се отразяват пагубно върху ефективността на съдилищата и създават условия за корупция с цел да се ускори ходът на дадено дело, което от своя страна засилва обществената и политическата подкрепа за въвеждането на по-пряк контрол върху съдебната власт. Когато работят в лоши условия, съдиите са принудени да отделят твърде много време и усилия за решаването на ежедневни административни проблеми и не им остават сили да се грижат за своята независимост. Те често разчитат на подкрепа отвън и това се отразява пагубно върху безпристрастността им.

Въпреки че заплатите на съдиите в страните кандидатки бяха повишени пред последните десет години, условията на труд в съдилищата все още са незадоволителни. Много съдии работят в порутени сгради с оскъдно оборудване и помощен персонал. В някои случаи те не разполагат дори с основни правни документи, като течението на държавните вестници например. В някои съдилища в Румъния един кабинет се ползва от четирима до шестима съдии. Сведенията сочат, че положението е изключително тежко на много места в България, Латвия, Литва и Словакия. В Полша малките съдилища са много по-добре оборудвани от големите. Оплакванията от лоши условия на труд има във всички страни кандидатки. Състоянието на съдилищата в една и съща държава често драстично се различава, като съдилищата в столиците обикновено страдат от най-голям недостиг на пространство.

Почти във всяка страна средният брой на делата, гледани от един съдия, е нараснал значително от 1990 насам. Обслужващият персонал, материалните ресурси и техническото оборудване обаче не са се променили пропорционално на драстичното увеличение на броя на делата. В Латвия заради огромното натоварване на съдилищата и свързаното с него забавяне на делата често се стига до процедурни нарушения, което отслабва обществената подкрепа за съдебната власт<sup>82</sup>.

Страните кандидатки като цяло не са успели да подобрят материалната база на съдилищата, в която в продължение на четиридесет години комунизъм не са влагали почти никакви средства. Отчасти заради това съдилищата все още са недопустимо неефективни и податливи на корупция и следователно по-малко защитени от посегателства върху тяхната независимост. В Полша и Унгария е постигнат известен напредък в решаването на тези проблеми, но и там условията все още са незадоволителни.

<sup>79</sup> Вж. Универсалната харта, чл. 13 (1); Хартата за статута, чл. 8.

<sup>80</sup> По сведения на Джузепе ди Федерико, директор на Института за изследване на съдебните системи към Националния изследователски съвет на Университета на Болоня.

<sup>81</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 17; Универсалната харта, чл. 14.

<sup>82</sup> Претоварването на съдилищата в една или друга степен представлява проблем за всички страни в региона. В Естония забавянето на делата се свързва и с положението на руското малцинство в страната, тъй като в индустриалните райони на северозапад, където руското население е най-многобройно, има много незаети съдийски места и съдиите са изключително претоварени. В Унгария и Латвия положението е особено сериозно в столицните съдилища.

## В. Заплащане

Доброто заплащане е една от най-важните предпоставки за предотвратяване на риска обеднените съдии да се изкушат да продават правосъдие, за да свържат двата края. Освен това финансовото състояние често оказва влияние и върху престижа на съдиите, който може да пресече опитите за оказване на натиск особено от страните по дадено дело. Макар да не е задължително заплатите на съдиите да са равни на тези на представителите на изпълнителната и законодателната власт, добре е те да са съизмерими с тях, тъй като това засилва усещането за равнопоставеност на трите власти. В международните документи се посочва, че възнаграждението на съдиите трябва да „съответства на престижа на професията“<sup>83</sup> или се казва просто, че то трябва да бъде „адекватно“<sup>84</sup>. В страните членки на Европейския съюз обаче не са въведени специални гаранции срещу намаляването му<sup>85</sup>.

Във всички страни кандидатки заплатите на съдиите бяха увеличени значително през последните десет години и понастоящем са малко или много съизмерими с тези на членовете на парламента и на държавните служители на ръководни длъжности<sup>86</sup>. В Латвия например възнаграждението на съдиите от Върховния съд е равно на най-високата заплата в държавния сектор, а съдиите от областните съдилища получават 85 процента от нея. Предвидени са и добавки в зависимост от положението на съдията в съдебната йерархия, въпреки че съдиите невинаги ги получават в пълен размер. Съдиите в Полша и Словения са подали редица оплаквания, че заплатите им не съответстват на техния статут.

## V. ЗАЕМАНЕ НА ДЛЪЖНОСТ В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Процедурите, от които зависи напредъкът на един съдия в кариерата – от назначаването, през поредицата от повишения до пенсионирането – трябва да бъдат надлежно защитени от политическо влияние. Ако няма достатъчни гаранции за това, те могат да бъдат използвани за неоснователно наказване или възнаграждаване на отделни съдии в зависимост от решенията им.

### А. Подбор на кандидатите

Ако кандидатите за съдийски длъжности се избират единствено от политическите власти, с течение на времето съдебната власт ще се окаже твърде тясно свързана с институцията, която осъществява подбора, особено ако тя има влияние и върху по-нататъшната кариера на съдиите. От друга страна, ако законодателната и изпълнителната власт нямат никакво участие в подбора на кандидатите за съдийски длъжности, съществува рискът съдебната власт да се откъсне от демократичното общество, на което е призвана да служи. Освен това потенциалните негативни последици от участието на политическите власти в този процес са сравнително малки, тъй като, макар и назначени с нечия протекция, съдиите пак биха могли да бъдат независими в работата си. В международните документи и в практиката на страните членки на Европейския съюз няма категорична забрана за участието на законодателната и изпълнителната власт в подбора на кандидатите за съдийски длъжности<sup>87</sup>.

<sup>83</sup> Вж. Препоръките на Съвета на Европа, принцип III.1.b.

<sup>84</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 11. Вж. също Хартата за статута, чл. 8, където под адекватно се разбира такова, че да „гарантира икономическата независимост на съдиите“.

<sup>85</sup> Само в Конституцията на Ирландия съществува категорична забрана за това (по сведения на Ернст Маркел, председател на Върховния съд на Австрия).

<sup>86</sup> В Полша съдиите, които получават по-малко от членовете на парламента, са завели над 500 дела в съдилищата и в Конституционния съд, позовавайки се на разпоредбите на конституцията, в които се казва, че заплатите на съдиите трябва да отговарят на престижа на професията и на отговорностите им. Според тях това означава те да са еднакви с тези на представителите на останалите власти. Конституционният съд обаче постанови, че няма нарушение на конституцията.

<sup>87</sup> Вж. „Камбъл и Фел срещу Обединеното кралство“, решение на Европейския съд за правата на човека от 28 юни 1984, A80, в което се постановява, че назначаването на съдии от изпълнителната власт е допустимо и дори нормално. Вж. също Основните принципи на ООН, чл. 10, в който се казва, че назначените трябва да са „достойни и способни“ хора, а подборът им не трябва да се основава на користни побуди, нито пък да бъде дискриминационен; Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.2.c., в който се препоръчва органът, осъществяващ подбора на кандидати за съдийски длъжности, да бъде „независим от правителството и държавната администрация“, но се отбелязва, че съдиите могат да бъдат назначавани и от политически институции, ако „конституционните и правните разпоредби или традицията“ позволяват това, стига процедурата да е прозрачна и по същество независима; Универсалната харта, чл. 2, в която се поставя изискването съдиите да се назначават по обективни критерии и при наличието на съответната професионална квалификация, но също изрично се казва, че подборът може да се осъществява и от политически институции в съответствие с „установената и доказала се традиция“.



От гледна точка на независимостта на съдебната власт в процедурата по избиране и назначаване на съдии в страните кандидатки съществуват два проблемни момента: пробният период за новопостъпилите съдии<sup>88</sup> и участието на политическите власти при назначаване на съдии във висшите съдилища.

#### *Пробен период за новопостъпилите съдии*

В редица европейски страни назначаването на съдии за пробен срок се възприема като необходима мярка за отсяване на неподходящите за тази длъжност, а не като заплаха за независимостта на съдебната власт. В много държави членки на Европейския съюз съдиите се назначават за пробен период, през който независимостта им е ограничена. Често се отбелязва, че новопостъпилите съдии нямат достатъчно опит, за да взимат независими решения с нужната отговорност и зрелост. Тъй като обществото предоставя независимост на съдиите, за да може те да взимат безпристрастни решения по важни въпроси, съвсем естествено е то да очаква от тях да са подготвени да се ползват от тази независимост отговорно, а не да я приемат като даденост.

Въпреки че съществуват значителни разлики в практиката на страните кандидатки, в повечето от тях пътят към съдийството задължително преминава през пробен период от няколко години, преди съдиите да станат несменяеми. Само в Чехия, Словакия и Словения несменяемостта влиза в сила от момента на назначаването<sup>89</sup>. По време на пробния период обаче е съвсем естествено съдиите да се въздържат от взимане на решения, които може да не се харесат на онези, в чиито правомощия е да решат кой ще бъде назначен за постоянно и кой не. В този смисъл трябва да се прецени дали ползата от пробния период, който дава възможност да се отсеят най-добрите, е съизмерима с риска от накърняване на независимостта на съдебната власт. Още повече че има редица мерки, които страните кандидатки биха могли да предприемат, за да повишат квалификацията и да издигнат професионализма на кандидатите за съдии, намалявайки по този начин необходимостта от намеса в тяхната работа след назначаването им.

Вместо да ограничават независимостта на новоназначените съдии с аргумента, че те не са готови за нея, страните кандидатки трябва да се постараят да подобрят подготовката им, за да се предотврати още в зародиш опасността от взимането на безотговорни съдебни решения, с ясното съзнание, че независимата съдебната власт е от особено значение за едно демократично общество. С други думи, независимостта не трябва да бъде ограничавана така, че да съответства на подготовката на съдиите – те трябва да бъдат подготвяни така, че да са достойни за нея. Системата трябва да произвежда съдии, които могат да взимат отговорни решения, а не да ограничават правомощията им с аргумента, че не могат.

Към съдиите в пробен период трябва да се прилагат прозрачни и обективни процедури, тяхната работа по възможност трябва да се оценява от орган, който няма отношение към по-нататъшното им професионално развитие, а решенията им трябва да се преценяват безпристрастно независимо дали се харесват на политическите власти, или не. Конкретните мерки, които биха могли да бъдат предприети, са да се разшири подготовката на кандидатите за съдии и по възможност да се увеличи възрастовата граница и минималният професионален стаж<sup>90</sup>. По-дългият период на стажуване в съда, по време на който кандидатите за съдии не взимат съдебни решения, и по-краткият пробен период, както е в Германия, или дори премахването му могат да намалят до минимум риска от неправомерна и ненужна намеса в работата на съдиите. Изобщо качествата на съдиите трябва да бъдат оценявани преди назначаването им, а механизмите за отстраняването им от длъжност след това трябва да се избягват, тъй като неизбежно създават условия за злоупотреби, които накърняват независимостта на всички съдии, дори и на способните.

В случай че пробният период не се премахне, той трябва да служи само като механизъм за отсяване на неподходящите за съдийска длъжност, а не като средство за оказване на политическо влияние. Следователно не е уместно решенията за преминаването на съдии на постоянна длъжност да се взимат от политическите власти, които са ги назначили<sup>91</sup>. Нещо повече, тъй като оценката на работата на даден съдия по време на пробния период е технически въпрос, тя трябва да се осъществява от комисия от съдии и юристи въз основа на ясни и обективни критерии. И тъй като целта на пробния период е да се отсеят неспособните, няма причина той да продължава с години.

#### *Назначаване на съдии във висшите съдилища*

<sup>88</sup> Пробният период представлява проблем с оглед на разпоредбите за несменяемост на съдиите.

<sup>89</sup> В Полша няма пробен период, но тъй като кандидатите за съдии трябва преди това да са работили като съдебни консултанти, което предполага изпълнението на известни съдийски функции, проблемите, свързани с пробния период, биха могли да възникнат и там.

<sup>90</sup> Където финансовите ресурси позволяват, е добре да бъдат увеличени заплатите на съдиите, тъй като това би помогнало не само за намаляване на корупцията, но и за привличането на по-възрастни и по-утвърдени юристи с повече житейски опит.

<sup>91</sup> В Естония например съдиите се назначават от президента, но той няма отношение към оценката на работата им в края на пробния период. Така окончателното решение се взема от професионалисти.

В много страни кандидатки съдиите във Върховния и в Конституционния съд се назначават от парламента<sup>92</sup>. По същество това е политически процес, а тъй като назначаването във висши съдилища на практика представлява повишение, съдиите от по-нисшите съдилища могат да се изкушат да отсъждат така, както би се харесало на политическите власти, които имат отношение към издигането на съдии за членове на висшите съдилища. Такъв проблем бе забелязан в Естония. Съдиите във Върховния съд на Румъния се назначават от президента за срок от шест години и имат право на два мандата, което поставя независимостта им под заплаха както при съдиите в пробен период.

Въпреки че подборът и назначаването на кандидати за съдийски длъжности не може да бъде напълно изолиран от политическо влияние – а и не е необходимо – участието на изпълнителната и законодателната власт в този процес трябва да бъде подчинено на ясни, обективни и прозрачни правила. Рискът от неправомерно влияние може да бъде намален, като подборът на кандидати се осъществява от една институция, а назначаването – от друга.<sup>93</sup> Съществуват много механизми, по които съдиите могат да бъдат назначавани, без да се поставя под заплаха независимостта на съдебната власт. Важното е по-нататъшната им кариера да не зависи от политическите им поддръжници, а свободата им да взимат независими решения да не е изложена на риск<sup>94</sup>.

**Б. Срок на заемане на длъжността, пенсиониране, преместване в други съдилища, освобождаване от длъжност**

### **1. Срок на заемане на длъжността**

Ако съдиите живеят с усещането, че работата им зависи от решенията на политиците, те могат да се изкушат да отсъждат така, че да демонстрират лоялността си и да им направят впечатление. Като се изключи пробният период, всички съдии в страните кандидатки са несменяеми до пенсионирането си. Това е сериозна гаранция за тяхната независимост и съответства на общоприетата практика в държавите членки на Европейския съюз<sup>95</sup> и на международните стандарти<sup>96</sup>.

Има обаче и други мнения. В Словения някои членове на парламента не намират несменяемостта на съдиите за целесъобразна и са внесли предложение за отменянето ѝ, въпреки че е малко вероятно такава поправка в конституцията да бъде приета.<sup>97</sup> Лустрацията, макар да е еднократно явление, също може да представлява заплаха за служебното положение на съдиите<sup>98</sup>.

Навсякъде в региона повечето разпоредби, свързани със заемането на съдийска длъжност, поне на хартия отговарят на реалните административни и дисциплинарни нужди и на необходимостта от отчетност. Но и тук, както и при други административни въпроси, ясните и обективни стандарти са може би по-важни от конкретните правила.

### **2. Пенсиониране**

В повечето страни кандидатки съдиите могат да продължат да работят и след навършване на пенсионна възраст по решение на съдебната администрация<sup>99</sup>, което поставя тяхната независимост на излишен риск<sup>100</sup>.

Ако стандартът на живот на съдиите се понижава драстично след пенсионирането им, възможността те да продължат да работят може да представлява сериозна заплаха за тяхната независимост особено ако критериите за оставането им на работа не са ясно определени. Пенсионирането на едни съдии и продължаването на мандата на други може да се използва за отстраняване на политически неудобните и да повлияе върху безп-

<sup>92</sup> В Естония съдиите във Върховния съд се избират от парламента по предложение на председателя на Върховния съд, който също се избира от парламента по предложение на президента.

<sup>93</sup> Вж. Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.2.c.(2). Вж. също Хартата за статута, чл. 4, в който се казва, че „назначаването на съдии не трябва да бъде подложено на каквото и да било външно влияние, още по-малко пък политическо“.

<sup>94</sup> Съдиите, които се назначават за определен мандат и могат да бъдат преназначавани, представляват отделен случай. По принцип като се изключат членовете на Конституционния съд, който донякъде е политически орган, и съдиите в пробен период, за предпочитане е там, където не е въведен принципът за несменяемост, съдиите да нямат право на втори мандат. Това съответства и на европейските ценности. Вж. Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.3. Ако съдиите все пак имат право на втори мандат, поне трябва да бъдат въведени механизми, които да гарантират, че преназначаването им по никакъв начин няма да е свързано с решенията им по каквито и да било дела.

<sup>95</sup> По сведения на Ернст Маркел, председател на Върховния съд на Австрия. Това се отнася за професионалните съдии, а не за съдиите неюриссти като мировите съдии в Италия например или пък съдиите в административните съдилища в Англия.

<sup>96</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 11 и чл. 12.

<sup>97</sup> Според автора на предложението бавенето на делата е резултат от несменяемостта на съдиите, която не е балансирана с адекватни механизми за повишаване на отговорността на съдиите.

<sup>98</sup> Вж. Раздел V.B.4.a. по-долу.

<sup>99</sup> Съдиите в Естония, Унгария, Литва и Словения са длъжни да се пенсионираат при навършване на съответната възраст.

<sup>100</sup> В международните документи също се дава предпочитание на това съдиите да се пенсионираат задължително след достигането на определена възраст. Вж. Основните принципи на ООН, чл. 12; Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.3.

ристрастността на съдиите. Този риск е особено сериозен в България, където предложението за пенсиониране на даден съдия не е необходимо да бъде подкрепено от каквито и да било мотиви, а съдиите имат огромен интерес да останат на работа, тъй като пенсиите са ниски. Подобни проблеми съществуват и в Чехия, Латвия, Румъния<sup>101</sup> и Словакия. По-високите пенсии могат да намалят риска, който тази практика създава, но най-добре е да се въведе задължителна възраст за пенсиониране, валидна за всички без изключение. Изпълнителната и законодателната власт не трябва да имат никакво отношение към пенсионирането или оставането на работа на съдиите след навършването на пенсионна възраст.

### 3. Преместване в други съдилища

Сигурността, която несменяемостта дава на съдиите, може да бъде опорочена, ако те могат да бъдат премествани в други съдилища без основателна причина. Във всички страни членки на Европейския съюз преместването на съдии в други съдилища без тяхно съгласие може да става само като дисциплинарна мярка или при закриване на съдилища<sup>102</sup>. Правилата за временно преместване в друг съд са по-свободни.

В страните кандидатки съдиите също не могат да бъдат премествани в други съдилища без тяхно съгласие, освен при строго определени обстоятелства като дисциплинарни нарушения или реорганизация на съдилищата. В някои страни кандидатки се допуска временно преместване в друг съд, без да се иска съгласието на засегнатия съдия (Литва<sup>103</sup>), а понякога и без да са налице достатъчно ясни правила за това (каквото е случаят в България и Унгария<sup>104</sup>).

### 4. Отстраняване от длъжност

Обикновено съдиите се отстраняват от длъжност от органа, който ги е назначили или избрал. Това се допуска само в строго определени случаи, което съответства на международните стандарти<sup>105</sup> и европейската практика<sup>106</sup>, а именно: ако съдията е осъден за криминално престъпление,<sup>107</sup> ако е извършил сериозни дисциплинарни нарушения и ако по здравословни причини е неспособен трайно да изпълнява задълженията си. Разпоредбите, свързани с отстраняването на съдии от длъжност, като цяло са издържани от процедурна гледна точка.

#### а. Лустрация

В повечето страни кандидатки съставят на съдийската общност съществено се е променил след падането на комунизма. Броят на съдиите се е увеличил значително, а в повечето страни средната им възраст е намаляла заради задължителното или полупринудително пенсиониране на съдии, които са били политически активни по време на комунизма (Чехия, Полша), поставянето на изисквания за чисто политическо минало на съдиите (Чехия, Естония), въвеждането на клетви (Естония) или декларации (Полша), свързани с дейността на съдиите през комунистическия период, и активното привличане на млади кандидати (Румъния).

Процесът на идеологическо прочистване съвсем не е приключил. В Унгария например законът за лустрация, който засягаше определени държавни служители, работили по времето на комунизма, през 2000 бе променен и понастоящем се отнася за всички съдии<sup>108</sup>. Въпросът е доколко е обосновано съдиите да се пресяват на идеологически принцип десет години след промяната<sup>109</sup>.

<sup>101</sup> В Румъния има задължителна възраст за пенсиониране на съдиите, но тя е по-голяма от общата за страната и съдиите могат да продължат да работят до навършването ѝ по решение на председателя на съда, в който работят. Това не важи за съдиите в Конституционния съд.

<sup>102</sup> Вж. Препоръките на Съвета на Европа, принцип 1.2.f, в който се казва, че „съдия не може да бъде отстранен от дадено дело без обективни причини...“

<sup>103</sup> В новия проектозакон за съдилищата е предвидена възможността президентът по предложение на съдебния съвет да премества съдии в други съдилища за период до шест месеца без тяхно съгласие, ако това е необходимо за гарантиране на нормалното функциониране на съответния съд. Не е ясно обаче колко често ще бъде използвана тази възможност.

<sup>104</sup> Националният съдебен съвет на Унгария има право да премества съдии в други съдилища без тяхно съгласие не по-често от веднъж на три години и за период не по-дълъг от една година „в интерес на правораздаването“. Наредба LXVII за правния статут и заплащането на съдиите, 1997, чл. 17

<sup>105</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 18; Препоръките на Съвета на Европа, принцип VI.2.

<sup>106</sup> В повечето държави членки на Европейския съюз отстраняване на съдии от длъжност се допуска само при сериозни дисциплинарни нарушения, поради невъзможност да изпълняват задълженията си или в случай че са осъдени за криминално престъпление. Изключенията са две. В Англия и в Уелс съдиите във Върховния и в Апелативния съд могат да бъдат отстранени от длъжност от кралщата след гласуване в двете камари на парламента, но тази сложна процедура е прилагана успешно само веднъж. В Германия също съществува подобна процедура за снемане на съдии от длъжност с вот на Бундестага и окончателно решение на Конституционния съд, но тя никога не е била използвана (по сведения на Джузепе ди Федерико, директор на Института за изследване на съдебните системи към Националния изследователски съвет на Университета на Болоня).

<sup>107</sup> В България съдията трябва да е осъден на затвор, за да бъде отстранен от длъжност.

<sup>108</sup> В предишния си вариант от 1994 той се отнасяше само за председателя на Върховния съд.

<sup>109</sup> Съдиите в Чехия и Литва също се оказали засегнати от законите за лустрация след въведените промени съответно през 1996 и 1998.

Лустрацията дава възможност на законодателната и изпълнителната власт да отстраняват съдии по политически или идеологически съображения и представлява сериозна заплаха за независимостта на съдебната власт. Понякога съдиите се освобождават от длъжност, без да са извършили каквото и да било закононарушение и без оглед на техните качества. Подобни действия биха могли да се окажат в разрез с международните норми, засягащи независимостта на съдебната власт<sup>110</sup>.

Все пак трябва да се отбележи, че през последните десет години със сравнително ограничения си обхват лустрацията в страните кандидатки не е излизала извън стандартите, възприети от Европейския съюз. В Германия подобна практика все още съществува и повечето съдии, работили в Германската демократична република, са освободени от длъжност, без това да предизвика каквато и да било реакция от страна на Европейския съюз или на неговите членове<sup>111</sup>. В много държави членки действат разпоредби, които забраняват „нацисти“, „фашисти“ или техни поддръжници да бъдат назначавани на обществени длъжности.

С оглед на бързия преход от комунизма, по време на който съдебната власт не се ползваше с независимост, а съдиите бяха част от политическия репресивен апарат, премерената и ограничена във времето лустрация може да допринесе за установяването на независима съдебна власт. Ако обаче законите за лустрация действат прекалено дълго или не визират конкретни дейности, извършвани по време на комунизма, както е в Унгария, те могат да се окажат пагубни за поддържането на тази независимост.

## В. Оценка на работата и повишаване

Подобно на първоначалния подбор на кандидати за съдийски длъжности, повишаването на действащи съдии<sup>112</sup> трябва да се осъществява въз основа на ясни и прозрачни критерии, тъй като в противен случай съдиите могат да се изкушат да отсъждат така, както би се харесало на онези, от които зависи техният напредък в съдебната йерархия. Освен това, като се има предвид, че съдиите от по-висшите съдилища преразглеждат решенията на колегите си в по-нисши съдилища, а често имат и административна власт над тях, представителите на политическите власти могат да се опитат да влияят върху издигането на съдии в по-висши съдилища, ако няма обективни процедури, които да им попречат.

В международните документи се посочва, че съдиите трябва да бъдат повишавани въз основа на опита и способностите си<sup>113</sup>. В държавите членки на Европейския съюз, където съдебната йерархия е подобна на тази в страните кандидатки, повишаването на съдии се основава на конкретни принципи, създадени да гарантират безпристрастност<sup>114</sup>, въпреки че субективността никъде не е премахната напълно.

Съдийските длъжности в страните кандидатки обикновено се заемат от хора, които започват кариерата си от най-ниското стъпало и постепенно се издигат в съдебната йерархия. Въпреки че повишаването на съдии в повечето случаи се основава на обективни критерии като почтеност, способности и опит, съществуват сериозни различия в конкретността и яснотата на принципите, по които се оценява тяхната работа. Липсата на обективни критерии увеличава риска от субективни и политически мотивирани решения. Осъществяването на оценка на работата често се взема предвид броят на отменените решения от по-висши съдилища. Макар този подход да е уместен в някои случаи, в страни като Естония например, където висшите съдилища имат влияние върху повишаването на съдии от по-нисши съдилища, той трябва да се използва по-умерено, тъй като може да повлияе върху способността на съдиите да взимат независими решения.

В България, Латвия и Словения<sup>115</sup> критериите за оценка и повишаване на съдиите не са добре дефинирани. В Румъния тези критерии са описани ясно и подробно, но като се изключи броят на гледаните дела и натрупаният стаж, няма други количествени параметри, по които да се оценява работата на съдиите, въпреки че твърде големият брой отменени решения би могъл да окаже влияние върху оценката.

<sup>110</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 10; Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.2.с. и принцип VI.2.

<sup>111</sup> По сведения на Джузепе ди Федерико, директор на Института за изследване на съдебните системи към Националния изследователски съвет на Университета на Болоня.

<sup>112</sup> Тук са засегнати въпросите, свързани с повишаването на съдии в рамките на една съдебна инстанция и издигането им във висши съдилища, което в повечето страни кандидатки формално не се разглежда като повишение, каквато е и практиката в много държави членки на Европейския съюз.

<sup>113</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 13; Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.2.с., в който между другото се казва, че е препоръчително оценката на работата на съдиите да се осъществява в рамките на съдебната система; Универсалната харта, чл. 9; Хартата за статута, чл. 5.

<sup>114</sup> По сведения на Джузепе ди Федерико, директор на Института за изследване на съдебните системи към Националния изследователски съвет на Университета на Болоня.

<sup>115</sup> В Словакия наскоро бе приета поправка в конституцията, която предвижда съдиите да се назначават от президента по предложение на Съдебния съвет. Назначаването на председателите на съдилища обаче остана в правомощията на министъра на правосъдието, а ясни критерии за оценка на работата на съдиите не бяха въведени.

## Г. Дисциплина

Ако независимостта на съдебната власт се възприема по-елементарно, може да се твърди, че всеки опит за налагане на наказание върху съдия накърнява неговата независимост. Това категорично не съответства на възгледите, залегнали в международните документи<sup>116</sup>, нито пък на практиката на страните членки на Европейския съюз. Когато поведението на даден съдия не подобава на заеманата от него длъжност, той трябва да бъде наказан или отстранен. Принципът за независимост на съдебната власт предполага единствено това да става по начин, който не би могъл да попречи на останалите съдии да изпълняват свободно служебните си задължения.

Разпоредбите в страните кандидатки изискват от съдиите да се въздържат от действия, които биха могли да уронят престижа на съдийската професия. В България например съдиите могат да бъдат наказвани за неоправдано забавяне на делата<sup>117</sup>, за действия, които накърняват репутацията на съдебната власт, и за нарушения и пропуски при изпълнение на служебните им задължения<sup>118</sup>. Подобни разпоредби съществуват и в останалите страни кандидатки, въпреки че невинаги са еднакво прецизирани. В Словакия например дисциплинарни нарушения не са формулирани изрично, докато в Румъния законът е съвсем категоричен.

Неяснотите отчасти се дължат на липсата на официални етични кодекси на съдиите. Този проблем съществува не само в страните кандидатки. Държавите членки на Европейския съюз също нямат приложими етични кодекси, въз основа на които да се разработят прецизни критерии за предприемането на дисциплинарни мерки. Обикновено правилата за поведение на съдиите във и извън съда са отразени в законодателството най-общо и създават условия за субективност, които обаче не са довели до сериозни проблеми<sup>119</sup>.

Във всички страни кандидатки с изключение на Румъния и Словения<sup>120</sup> етичните кодекси нямат официален характер и не могат да бъдат ползвани за предприемането на дисциплинарни мерки. В Унгария изобщо няма такъв документ. Румъния е единствената държава, в чийто Закон за устройството на съдебната власт изрично се казва, че дисциплинарни действия могат да се предприемат и при груби нарушения на правилата, залегнали в Етичния кодекс на магистратите.

На теория недостатъчно добре формулираните правила на поведение могат да създадат условия за предприемането на дисциплинарни мерки спрямо съдии по скалъпени обвинения<sup>121</sup>. Тази опасност донякъде е ограничена, тъй като съществуват ясни законови гаранции, които са в съответствие с международните стандарти<sup>122</sup> и законодателната практика на Европейския съюз. Във всички страни кандидатки съдиите имат право да представят аргументите си устно, да си наемат адвокат и да обжалват решенията на дисциплинарни орган (изключение прави Латвия; в България понастоящем се обсъжда дали да бъде въведена забрана за обжалване).

На практика онова, което буди тревога в региона, не е опасността от субективни дисциплинарни наказания, а нежеланието на съответните органи, съставени в повечето случаи от съдии, да търсят отговорност за допуснати нарушения<sup>123</sup>. Дисциплинарната отговорност не трябва да се възприема като заплаха за независимостта на съдебната власт. Напротив, ако съдиите не са достатъчно критични към себе си и не спазват нормите за етично поведение, независимостта им може да бъде застрашена, тъй като общественото доверие към тях ще намалее и това ще даде основание на изпълнителната и законодателната власт да ограничат свободата им. Такива тенденции се забелязват в България и макар и в по-малка степен – в Словения.

## VI. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Свободата на отделните съдии да взимат независими решения по водените от тях дела може да бъде накърнена не само от изпълнителната и законодателната власт, но и от действията на техни по-висшестоящи колеги.

<sup>116</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 12–20; Препоръките на Съвета на Европа, принцип VI; Универсалната харта, чл. 11.

<sup>117</sup> Забавянето на съдебни дела е най-честата причина за налагане на наказания на съдиите в страните кандидатки.

<sup>118</sup> Закон за съдебната власт на България, чл. 168

<sup>119</sup> По сведения на Джузепе ди Федерико, директор на Института за изследване на съдебните системи към Националния изследователски съвет на Университета на Болоня.

<sup>120</sup> В Словения някои етични принципи са залегнали в Закона за съдебната власт, чл. 37–39. Освен това на 8 юни 2001 Асоциацията на съдиите прие проект за Кодекс на съдийската етика.

<sup>121</sup> Подобен проблем възникна например в Естония през 2000. Министерството на правосъдието заведе дисциплинарно производство срещу един съдия заради неоснователно според обвинението забавяне на гледано от него дело, по което страна е самото министерство. Съдията в крайна сметка беше оправдан. Съдийска дисциплинарна комисия на Естония, дело №3-8-11-1

<sup>122</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 4; Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.2.i; Универсалната харта, чл. 4.

<sup>123</sup> В Словения например са заведени редица дисциплинарни производства срещу съдии, но няма нито един осъден за дисциплинарно нарушение. Има обаче съдии, подали тихомълком оставка след приключване на разследването. Подобни дела се водят при закрити врата, което е от полза за репутацията на засегнатия съдия, но създава впечатление в обществото, че на съдебната власт не може да се търси отговорност. В Полша поверителността също има преимущество пред отговорността.

В международните документи са предвидени известни ограничения върху независимостта на съдебната власт под формата на апелативни процедури<sup>124</sup>, но изрично се казва, че съдиите трябва да имат свободата да взимат независими решения<sup>125</sup>, а не да се съобразяват с очакванията на по-висшите съдилища, както често се случва в държави, в които кариерата на съдиите зависи от по-висшите съдебни инстанции.

#### А. Взаимоотношения с по-висшите съдилища

Свободата на съдиите да взимат независими решения може да бъде накърнена от действията на техни колеги от по-висши съдилища, както и от представители на други държавни институции. Както бе казано по-горе, висшите съдилища на много места изпълняват административни функции спрямо по-нисшите съдебни инстанции. Освен това представителите на висши съдилища биха могли да повлияят на решенията на по-нисшестоящите си колеги чрез неформални консултации, които дори когато не накърняват тяхната независимост, ограничават прозрачността на процеса на взимане на решения и размиват отговорността.

Както във всички държави с нормативна правна система, включително и в тези, които са членки на Европейския съюз, в страните кандидатки последователността в съдебните решения се цени високо и за постигането ѝ са въведени редица механизми. Във всяка страна съществува ясно определена процедура за обжалване на съдебни решения. По правило апелативните съдилища разглеждат делата в тяхната цялост, като проверяват дали фактите са били установени правилно и дали преценката на по-нисшия съд е издържана от правна гледна точка<sup>126</sup>. В повечето страни кандидатки съдебни решения могат да бъдат обжалвани и пред касационни съдилища по процедурни основания. Апелативните съдилища могат да дават конкретни инструкции как да се процедира при повторното гледане на делото<sup>127</sup>, а също и да издават общи директиви със задължителен характер по въпроси, свързани с прилагането на закона<sup>128</sup>. Много съдии смятат, че задължителните инструкции на по-висшите съдилища ограничават свободата им да взимат независими решения, налагайки норми, които би следвало да се въвеждат само по законодателен път. Подобни инструкции обаче невинаги накърняват независимостта на съдиите.

Извън тези съвсем законни механизми за гарантиране на справедливо и последователно правораздаване, съдиите често прибегват до неформални консултации. В повечето страни кандидатки не е забранено съдии от по-нисши съдилища да се консултират със свои колеги от по-висши съдебни инстанции<sup>129</sup>. В Румъния съществува изрична забрана за това, но подобни консултации редовно се правят. Тази практика е от полза за последователността на съдебните решения, но често е в ущърб на прозрачността и отчетността, а там, където консултациите се осъществяват по инициатива на съдията от висшия съд – и на независимостта на отделните съдии. Това важи с особена сила за страни като Естония, в които издигането в съдебната йерархия зависи от по-висшите съдилища, а при оценката на работата на даден съдия се взима под внимание броят на издадените от него решения, които са били отменени от по-висша инстанция.

#### Б. Движение на делата

Наглед административният въпрос за движението на делата може да има сериозни последици за независимостта на съдебната власт и безпристрастността на съдиите. По време на комунизма намесата от страна на политическите власти бе особено ясно изразена при възлагането на делата. Разпределянето на делата между отделните съдии може да се използва като средство за постигане на благоприятни или неблагоприятни решения или за наказване на неудобни съдии. В международните документи се препоръчва с движението на делата да се занимава единствено съдебната власт<sup>130</sup>, каквато е практиката във всички страни членки на Европейския съюз. Що се отнася до възможността тези функции да бъдат поети от независим орган, мненията са различни<sup>131</sup>.

<sup>124</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 4; Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.2.i; Универсалната харта, чл. 4.

<sup>125</sup> Вж. Универсалната харта, чл. 1, чл. 2, чл. 4. Вж. Също „Финдли срещу Обединеното кралство“, пар. 75–77.

<sup>126</sup> В Чехия от 1 януари 2001 апелативните съдилища разглеждат делата в тяхната цялост, а не се произнасят само върху законосъобразността на съдебните решения, както беше доскоро.

<sup>127</sup> В Естония това тяхно право е ограничено. В Чехия и Унгария апелативните съдилища могат също да върнат дадено дело за повторно разглеждане, но от друг съдебен състав.

<sup>128</sup> Изключение правят Естония и Словакия. В Словакия обаче Върховният съд публикува решенията си по някои дела и от съдилищата се очаква да се придържат към тях, макар да не са длъжни по закон.

<sup>129</sup> Такава забрана съществува в Чехия и в Румъния.

<sup>130</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 14; Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.2.e., в който се препоръчва делата да се възлагат произволно.

<sup>131</sup> По сведения на Джузепе ди Федерико, директор на Института за изследване на съдебните системи към Националния изследователски съвет на Университета на Болоня.

В страните кандидатки нормите за максимално допустимия брой дела, които могат да се гледат от един съд или съдия, се определят от органа, който отговаря за административното управление на съдебната система. В Словения и Унгария тази функция е поета от съответния съдебен съвет, но в Чехия това е в прерогативите на Министерството на правосъдието, тоест изпълнителната власт влияе върху движението на делата, което е в разрез с международните стандарти.

В много страни кандидатки се наблюдава положителна тенденция към произволно възлагане на делата, което създава допълнителни гаранции за независимост и безпристрастност. В Естония, Литва<sup>132</sup> и Словения това вече е регламентирано, в Унгария и Словакия някои председатели на съдилища използват този метод, а в Чехия и Латвия той бе въведен наскоро. В България и в Румъния председателите на съдилища разпределят делата между съдиите по свое усмотрение, без да следват достатъчно прозрачни правила, което създава условия за корупция.

## VII. СЪДЕБНО ИЗПЪЛНЕНИЕ И КОРУПЦИЯ

### A. Съдебно изпълнение

Няма ясни международни стандарти по отношение на изпълнението на съдебни решения. От друга страна обаче, може да се заключи, че след като в международните документи изрично се казва, че решенията на съдиите не могат да бъдат ревизирани<sup>133</sup>, то те трябва да се изпълняват. Общоприетата практика е държавните органи да подпомагат работата на съдилищата<sup>134</sup>.

Съдебното изпълнение не е чисто съдебна функция и може да бъде в прерогативите на изпълнителната власт. Ако обаче съдебните решения не се изпълняват, хората неизбежно ще започнат да смятат, че съдилищата са неефективни и ще потърсят други начини да решават споровете си, което още повече ще подкопае авторитета на съдебната система. На практика гражданите нямат полза от независимостта на съдебна власт, колкото и добре да е гарантирана тя, ако решенията на съдиите остават без последици. И обратното, ако съдебното изпълнение е добро, доверието в съдебната власт нараства, а с него и обществената подкрепа за независимостта на съдилищата.

Всички страни кандидатки срещат трудности с изпълнението на съдебни решения особено по граждански дела. Отчасти това се дължи на разширените правомощия на съдилищата и на рязкото увеличаване на броя на делата, което не е придружено със съответната модернизация на системата за съдебно изпълнение<sup>135</sup>. Механизмите за изпълнение на съдебни решения не са претърпели такива сериозни промени, каквито бяха въведени в други сфери на съдопроизводството, въпреки че в някои страни (Чехия, Естония, Словакия) бяха направени известни реформи в това отношение (например делегиране на изпълнителни функции на частни организации) с оглед подобряване на ефективността на съдебното изпълнение.

В страни като Румъния, България и Словения дори решения, които изискват действия от страна на правителството, понякога остават без последици или изпълнението им се бави значително. (По всичко личи, че решенията по криминални дела се изпълняват стриктно във всички страни кандидатки.) В България например Върховният административен съд е бил принуден неведнъж да налага глоби на висши държавни служители, включително областни управители и министри, за това, че не са изпълнили в срок задължения, произтичащи от влязло в сила съдебно решение. В Словения към края на 2000 не бяха приведени в изпълнение тринадесет решения на Конституционния съд, тъй като парламентът не беше приел необходимото законодателство<sup>136</sup>.

### B. Корупция

Общественият интерес съдебните дела да се решават безпристрастно и без неправомерна намеса отвън може да бъде накърнен не само от действия на законодателната и изпълнителната власт. В много страни корупцията и опити за оказване на натиск от частни лица представляват също толкова голяма, а дори и по-сериозна

<sup>132</sup> В Литва председателите на съдилища могат да избират между три метода за възлагане на дела, като имат право да ги променят веднъж годишно.

<sup>133</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 4.; Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.2.a.i.

<sup>134</sup> Според Европейския съд за правата на човека неизпълнението на съдебно решение може да представлява нарушение на чл. 6 (1) от Европейската конвенция за правата на човека. Вж. „Хорнсби срещу Гърция“, решение на Европейския съд за правата на човека от 19 март 1997 (№ 18357/91), Доклади 1997/II, в което се казва също, че съдебното изпълнение трябва да се разглежда като „неделна част от съдебния процес“, пар. 40.

<sup>135</sup> В Литва например броят на делата, подлежащи на изпълнение, се е увеличил над 200 пъти през периода 1994–1999, а броят на съдия-изпълнителите е нараснал едва с 30 процента.

<sup>136</sup> Център за правна информация към Конституционния съд, доклад №143/00-1 от 27 март 2001

заплаха. Във всички международни документи се изтъква необходимостта от въвеждането на механизми, които да гарантират, че съдиите ще отсъждат безпристрастно, основавайки се единствено на фактите и на закона<sup>137</sup>. Във всички държави членки на Европейския съюз са въведени разпоредби срещу даването на подкупи и оказването на натиск върху съдии, а също и срещу съдии, които приемат подкупи. Въпреки това в много страни членки корупцията и заплахата, която тя представлява за независимостта на съдебната власт, са сериозен проблем.

В много страни кандидатки и най-вече в България, Чехия, Латвия, Литва, Румъния и Словакия хората живеят с убеждението, че съдебната власт като цяло е корумпирана. Разбира се, във всички държави от региона са въведени санкции срещу корупцията в съдилищата, но няма ефективни механизми, които да гарантират безпристрастността на съдиите – като например задължително обявяване на доходите и имотното състояние или ясни правила за отстраняване на съдия от дадено дело заради пристрастие или конфликт на интереси – нито пък прозрачни процедури за проследяване на движението на делата с цел да се избегне забавянето им (най-честата причина да се дават подкупи).

## VIII. ПРЕПОРЪКИ

В настоящия доклад са посочени редица сфери, в които процесът на присъединяване към Европейския съюз би могъл да допринесе за утвърждаване на независимостта на съдебната власт в страните кандидатки и в самия Европейски съюз. По-долу са посочени само някои от тях. Всички препоръки се основават на убеждението, че процесът на присъединяване може да даде тласък на важни и необходими реформи и трябва да бъде подкрепен.

### Препоръки към Европейския съюз:

Ясни стандарти – Европейският съюз трябва да въведе ясни изисквания и стандарти за независимостта на съдебната власт. Основните принципи на ООН и Препоръките на Съвета на Европа трябва да станат задължителни за съюза като цяло или за отделните негови членове.

Практика на страните членки – Трябва да се направи задълбочен анализ на практиката на страните членки по отношение на независимостта на съдебната власт, въз основа на който да бъдат разработени ясни европейски стандарти, валидни за всички страни и отразяващи представата на Европа за независима съдебна власт. Препоръките на Европейския съюз към страните кандидатки трябва да се основават на тези стандарти.

### Препоръки към страните кандидатки:

Правна култура и квалификация на съдиите – Широко разпространеното схващане в страните кандидатки, че участието на изпълнителната и законодателната власт в управлението на съдебната система е необходимо и желателно, трябва да бъде оспорено и отхвърлено. На съдилищата трябва да бъдат предоставени средства, за да развият своя управленски капацитет и да опровергават твърденията, че е нужна намеса от страна на изпълнителната власт. В това отношение международната подкрепа може да бъде от репавашко значение.

Политическа подкрепа – Политиците трябва да потвърдят недвусмислено подкрепата си за установяване на независима съдебна власт, като приемат необходимите закони в тази посока и се въздържат от намеса в прерогативите на съдилищата.

Отчетност и отговорност – Съдиите трябва да реагират на критиките от страна на политическите власти не като ги осъждат, а като покажат, че са в състояние да се управляват сами, да изпълняват задълженията си професионално и да носят отговорност пред обществото.

Конституционни гаранции – Трябва да бъдат въведени категорични конституционни гаранции за независимостта и разделението на властите, а независимите административни органи трябва да получат конституционен статут.

Конституционни съдилища – Там, където съществуват квазисъдебни институции, които са тясно свързани с изпълнителната или със законодателната власт, какъвто е случаят с конституционните съдилища, независимостта на обикновените съдилища от тях трябва да бъде гарантирана така, както и от всяка друга политическа институция.

Съдебни съвети – Препоръчително е в страните кандидатки да бъдат създадени независими съдебни съвети, които да поемат административното управление на съдебната система. В случай че не се създадат такива съве-

<sup>137</sup> Вж. Основните принципи на ООН, чл. 2; Препоръките на Съвета на Европа, принцип I.2.d, в който се казва също, че трябва да бъдат въведени санкции срещу „лицата, които се опитват да влияят върху съдиите по какъвто и да било начин“. Вж. също Универсалната харта, чл. 3 и чл. 5; Хартата за статута, чл. 2, чл. 3.



ти, трябва да бъдат въведени ясни институционални гаранции за обективността на процедурите, прилагани спрямо съдебната власт, а съдиите трябва да имат активно участие в управлението на съдилищата и в решаването на дисциплинарни въпроси.

Заплащане – Заплатите на съдиите трябва да бъдат съизмерими с тези на останалите юристи. Съдиите трябва да разполагат с достатъчно ресурси, за да работят ефективно.

Финансиране на съдебната система – Трябва да бъдат въведени ясни и конкретни правила, които да гарантират, че финансирането на съдебната система няма да се използва за наказване на отделни съдии или за ограничаване на свободата да взимат независими решения. Делегирането на функциите по изготвяне на проекто-бюджета на съдебната власт отчасти или изцяло на независим орган, като съдебните съвети например, би могло да ограничи възможността на изпълнителната власт да влияе върху независимостта на съдилищата.

Ако изготвянето на бюджета остане изцяло в прерогативите на изпълнителната и законодателната власт, размерът му трябва да бъде гарантиран или да се определя по конкретни, обективни и неполитически правила. Политиците трябва да подкрепят усилията за деполитизиране на финансирането на съдебната власт със съответните законодателни и правителствени мерки. Трябва да се помисли за въвеждането на задължителен минимум от средства за съдебната власт или на бюджети за повече от една година, които да се отпускат от орган, независим от изпълнителната и законодателната власт, за да се намали рискът от политическа намеса в работата на съдилищата по тази линия.

Назначаване на съдиите – Към съдиите в пробен период и към кандидатите за повишение трябва да бъдат прилагани прозрачни и обективни процедури. При взимане на окончателно решение за назначаване на съдиите в пробен период тяхната работа трябва да се преценява безпристрастно независимо дали се харесва на политическите власти, или не. Кандидатите за съдийски длъжности трябва да стажуват в съда по-дълго, за да се намали нуждата от пробен период.

Срок на заемане на съдийска длъжност – По възможност съдиите трябва да стават несменяеми още с назначаването си. Там, където съдиите се назначават за определен мандат – като се изключат конституционните съдилища и съдиите в пробен период – трябва да се избягва възможността те да имат право на втори мандат.

Там, където съществува пробен период за новоназначените съдии, той трябва да служи само като механизъм за отсяване на неподходящите за съдийска длъжност, а не като средство за оказване на политическо влияние. Оценката на работата на съдите в пробен период трябва да се осъществява от комисия от съдии и юристи въз основа на ясни и обективни критерии.

Назначаването на съдии на постоянна работа или подновяването на мандата им в никакъв случай не трябва да зависи от това дали решенията им по дадено дело са приемливи за политическите власти, или не.

Пенсиониране – Ако възрастта за пенсиониране е определена, тя трябва да бъде задължителна. Изпълнителната и законодателната власт не трябва да имат отношение към пенсионирането на съдии или оставането им на работа след навършване на пенсионна възраст.

## Независимост на съдебната власт в България

### РЕЗЮМЕ

Със създаването на законови гаранции за разделението на властите и предоставянето на значителна административна автономия на съдебната система България постигна важен напредък в установяването на независима съдебна власт.

Тези законови мерки за укрепване на независимостта на съдебната система обаче до голяма степен бяха опорочени при прилагането им. Продължаващата намеса на Министерството на правосъдието в административното управление на съдилищата, участието на изпълнителната власт при определяне на бюджета на съдебната система и недостатъчно ясното разделяне на съдебните и несъдебните функции на Висшия съдебен съвет ограничават реалната независимост на съдиите.

В по-общ план тези проблеми са симптоматични за недостатъчната загриженост на политическите власти за независимостта на съдебната власт. Изпълнителната и законодателната власт упорито отказват да признаят съществуването на наистина независима съдебна система.

Основните проблемни области, засегнати в този доклад, са следните:

*Участие на изпълнителната власт в административното управление на съдилищата:* Министерството на правосъдието продължава да се ползва с широки административни правомощия, въпреки че на теория управлението на съдебната власт се осъществява от Висшия съдебен съвет. Нещо повече, министерството все още има и контролни функции, което дава възможност на неговите инспекторати да следят отблизо работата на съдилищата и на отделни съдии.

*Участие на изпълнителната власт при определяне на бюджета на съдебната система:* Въпреки че проектобюджетът на съдебната власт формално се изготвя от Висшия съдебен съвет, изпълнителната власт съставя свой вариант, който по правило се приема от парламента, и съдилищата на практика нямат участие в този процес. Отпускането на други ресурси до известна степен също зависи от изпълнителната власт.

*Недостатъчна ефективност на Висшия съдебен съвет:* Организацията на Висшия съдебен съвет има сериозни недостатъци. Смесеният състав на този орган, в който много от членовете са назначени от парламента и от министъра на правосъдието или представляват други магистрати, и фактът, че той представлява всички магистрати (съдии, прокурори и следователи), не му позволяват да защитават достатъчно ефективно съдиите и тяхната независимост. Висшият съдебен съвет разполага с твърде ограничен състав и се събира прекалено рядко, за да може да изпълнява пълноценно функциите си на администратор на съдебната система.

*Недостатъчна политическа подкрепа за независимостта на съдебната власт:* Всички тези проблеми са показателни за наличието на политическа култура, при която свободата на съдиите да взимат независими решения все още не се цени достатъчно. Действията на изпълнителната и законодателната власт отразяват широко разпространеното недоверие в съдебната власт. Съществуват сведения, че много политици все още прибегват до методи като „телефонното правосъдие“ например. Юрисдикцията на съдилищата върху някои административни дела е ограничена по начин, който, макар формално погледнато да не е в разрез със закона, неизбежно се възприема като наказателна мярка и се отразява върху склонността на съдиите да репават делата единствено въз основа на фактите и на закона. При смяна в правителството често настъпват и промени в състава на Висшия съдебен съвет, който представлява и управлява съдебната власт.

Освен тези общи проблеми в доклада са засегнати и следните по-конкретни въпроси:

*Недостатъчно ясно разделяне на съдебните и несъдебните функции на Висшия съдебен съвет:* Конституционните гаранции за разделението на властите и за независимостта на съдебната власт се отнасят за съдебната власт като цяло, тоест за всички магистрати, а не конкретно за съдилищата и съдиите. Тъй като освен правораздавателни съдебната власт изпълнява и обвинителни, и следствени функции, разделението на властите се размива и това подкопава независимостта на съдиите. Освен това обединяването на три различни институции под шапката на един административен орган създава условия за нежелателна и ненужна намеса на изпълнителната власт в работата на съдебната, което също представлява заплаха за независимостта на съдебната система.

*Лошите условия на труд:* Съдилищата страдат от хроничен недостиг на инвестиции, а условията, в които работят съдиите, са незадоволителни, особено от гледна точка на пространството и оборудването. Съдилищата и съдиите като цяло са претоварени, макар положението да не е еднакво тежко из цялата страна. Председателите на съдилища са в изключително уязвима позиция в отношенията си с Висшия съдебен съвет и с Минис-

терството на правосъдието, от които зависи отпускането на необходимите ресурси за работата на съдилищата.

*Пенсии:* Заплатите на съдиите като цяло са задоволителни, но пенсиите са твърде ниски, което предвид неясните правила за освобождаване или задържане на съдии след навършване на пенсионна възраст може да представлява заплаха за тяхната независимост.

*Напредък в съдебната йерархия:* Няма достатъчно ясни и обективни процедури, въз основа на които Висшият съдебен съвет да взема решения за кариерата на съдиите. Сред проблемите, които заслужават внимание, са изискването съдиите да не бъдат назначавани на постоянна длъжност (което ги прави несменяеми), преди да са натрупали три години стаж на заемания от тях пост, неясните процедури за повишаване на съдии, които създават условия за субективизъм, и фактът, че оставането на работа на съдии, навършили пенсионна възраст, зависи от благоволенieto на председателите на съдилища и на Висшия съдебен съвет, тъй като не са въведени изисквания за задължително пенсиониране след определена възраст.

*Възлагане на делата:* Възлагането на делата не почива на прозрачни и обективни стандарти.

*Съдебно изпълнение:* Въпреки че съдебните решения като цяло се изпълняват, има случаи, при които съдът е бил принуден да налага глоби на висши държавни служители, неизпълнили задълженията си, произтичащи от съдебни решения. Сериозни трудности има при изпълнението на решения по граждански дела.

*Корупция:* В обществото е широко разпространено убеждението, че в съдилищата има корупция. Дори и без категорични доказателства подобно убеждение може да се отрази отрицателно върху независимостта на съдебната власт. Наскоро например в парламента постъпи предложение за ограничаване на гарантирания от конституцията имунитет на съдиите, което бе мотивирано с необходимостта да се предотврати корупцията. То не бе прието, но е твърде вероятно да бъде поставено отново на гласуване в новия парламент.

## I. УВОД

България постигна важен напредък в установяването на независима съдебна власт. В конституцията и в основните закони бяха предвидени ясни гаранции за разделението на властите и за независимостта на съдебната власт, на която бе предоставена и значителна административна автономия.

Тези законови мерки за укрепване на независимостта на съдебната система обаче до голяма степен бяха опорочени при прилагането им. Продължаващата намеса на Министерството на правосъдието в административното управление на съдилищата, участието на изпълнителната власт при определяне на бюджета на съдебната система и недостатъчно ясното разделяне на съдебните и несъдебните функции на Висшия съдебен съвет ограничават реалната независимост на съдиите.

В по-общ план тези проблеми са симптоматични за недостатъчната загриженост на политическите власти за независимостта на съдебната власт. Изпълнителната и законодателната власт упорито отказват да признаят съществуването на наистина независима съдебна система.

### A. Сфери на трайна намеса от страна на политическите власти в работата на съдебната власт

Проведените реформи до този момент не можаха да доведат до желания напредък заради значителното и продължаващо участие на изпълнителната власт в сфери от особено значение за независимостта на съдебната власт и по-специално в административното управление на съдебната система, в изготвянето на нейния бюджет и в организацията на Висшия съдебен съвет.

Министерството на правосъдието продължава да се ползва с широки административни правомощия, въпреки че на теория управлението на съдебната система би следвало да е прерогатив на Висшия съдебен съвет. За разлика от функциите на съвета тези на министерството не са ясно определени и това на практика му позволява да надхвърля правомощията си. Освен това то все още има и контролни функции, което дава възможност на неговите инспекторати да следят отблизо работата на съдилищата и на отделни съдии.

Въпреки че проектобюджетът на съдебната власт формално се изготвя от Висшия съдебен съвет, изпълнителната власт съставя свой вариант, който по правило се приема от парламента и съдилищата на практика нямат участие в този процес. Тъй като Министерството на правосъдието все още управлява сградния фонд и средствата за капитално строителство, много от материалните нужди на съдилищата могат да бъдат задоволени само с неговото одобрение. Контролът на изпълнителната власт върху бюджета на съдебната също увеличава възможностите ѝ да оказва въздействие по административен път.

Влиянието на политическите власти личи и в състава на Висшия съдебен съвет, и в начина, по който той функционира. Висшият съдебен съвет би следвало да представлява и да управлява съдебната власт, но в него освен

съдии членуват и прокурори, и следователи. Мнозинството от членовете или са назначени от парламента, или изпълняват несъдебни функции, въпреки че съветът е създаден, за да се гарантира независимостта на съдилищата, и има значителни правомощия при взимането на решения за напредъка на съдиите в съдебната йерархия. Висшият съдебен съвет разполага с твърде ограничен състав и се събира прекалено рядко, за да може да изпълнява пълноценно функциите си на администратор на съдебната система, а това създава условия за продължаваща намеса на изпълнителната власт в управлението на съдебната система.

Съдебната власт включва съдиите, прокурорите и следователите, наричани общо „магистрати“<sup>138</sup>. Обединяването на три различни институции под общо управление създава предпоставки за възникване на напрежение между тях и може да доведе до конфликт на интереси. Висшият съдебен съвет например с разнородния си състав би следвало да представлява и управлява и трите институции в съдебната власт. От друга страна, политниците, държавните институции и обществото като цяло са склонни да търсят еднаква отговорност от трите институции за „борбата с престъпността“ например, без да правят разлика между техните правомощия, а това представлява сериозен проблем за съдилищата, които по закон трябва да бъдат независими. Трите институции неведнъж открито са се критикували взаимно, което допълнително увеличава натиска върху съдебната власт от страна на изпълнителната власт и на обществото<sup>139</sup>.

### Б. Недостатъчна политическа подкрепа за независимостта на съдебната власт

Гореописаните проблеми са показателни за наличието на политическа култура, при която свободата на съдиите да взимат независими решения все още не се цени достатъчно. В действията на политическите власти личи недоверие в съдебната власт. Съществуват сведения, че много политици все още прибегват до методи като „телефонното правосъдие“ например или до други форми на недопустима пряка намеса в работата на съдебната власт, въпреки че подобни случаи трудно могат да бъдат документирани.

Въпроси от съществено значение за независимостта на съдебната власт са предмет на продължаващи политически спорове. Няколко парламентарни мнозинства са се опитвали – къде повече, къде по-малко успешно – да създадат свое лоби в съдебната власт. Съставът на Висшия съдебен съвет бе променен два пъти (през 1991 и 1998) преди изтичане на мандата на неговите членове с акт на парламента, което формално погледнато не нарушава закона, но сериозно подкопава принципите за независимост на съдебната власт, които съветът бе създаден да защитава. Подобни опити за вмешателство от страна на законодателната власт навеждат на мисълта, че в много отношения реформите в съдебната власт са мотивирани от моментни политически съображения, а не от стремеж към утвърждаване на независимостта на съдебните институции<sup>140</sup>.

Проблемът с корупцията, която според сведенията е широко разпространено явление както в съдебната власт, така и в останалите власти, бе използван като аргумент за премахване или ограничаване на имунитета на съдиите (предложението бе отхвърлено в парламента), а юрисдикцията на съдилищата върху някои административни дела (свързани с приватизацията и лицензирането на банки и застрахователни компании) бе ограничена по начин, който, макар формално погледнато да не е в разрез със закона, неизбежно се възприема като наказателна мярка и се отразява върху склонността на съдиите да решават делата единствено въз основа на фактите и на закона. През 2000 например парламентът гласува тълкувателен закон, с който бяха отнети правомощията на съдебната власт по дело, заведено във Върховния административен съд и засягащо депортирането на някои лица по съображения, свързани с националната сигурност, и разпореди да бъдат прекратени всички съдебни процедури, а вече взетите решения по делото да бъдат обявени за невалидни. (Конституционният съд отмени част от тълкувателния закон с аргумента, че законодателната власт е действала като правораздавателен орган, което противоречи на възприетите в конституцията принципи на правовата държава, на разделението на властите и

<sup>138</sup> Конституция на Република България, чл. 117 (1)

<sup>139</sup> Главна прокуратура например, която иска да възстанови правомощията си по отношение на предварителното задържане, неведнъж е обвинявала съдилищата, че са твърде снизходителни към „доказани“ престъпници.

<sup>140</sup> Един наблюдател отбелязва: „Самоуправлението е една от предпоставките за наличието на независима съдебна система. Съдилищата трябва да разполагат с ресурси, управленски капацитет и самоувереност, за да се управляват сами. Какви са пречките това да се осъществи на този етап? На първо място, периодичната намеса на политическите власти в работата на съдебната система чрез освобождаване на членове на Висшия съдебен съвет преди изтичането на мандата им, което според мен буди сериозна тревога. Изграждането на управленски капацитет в съдилищата е дълъг и бавен процес, свързан с необходимостта съдиите да станат по-уверени и да повярват, че могат да се управляват сами. Периодичните смени във висшия административен орган имат пагубен ефект върху този процес. Те вредят на вътрешните взаимоотношения в професионалната общност, тъй като ясно показват, че принципите за независимост и безпристрастност на съдилищата не се спазват... По мое мнение основна отговорност за това носи Конституционният съд, който в редица случаи е оставал безучастен към това явно посегателство върху независимостта на съдебната власт.“ Изявление на участник в кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ на 6 април 2001. *Забележка: Институт „Отворено общество“ организира подобни дискусии в няколко страни кандидатки, за да потърси мнението на местни експерти по предварителния текст на докладите. Сред участниците в тези форуми има и представители на правителството, на Делегацията на Европейската комисия, на съдебната власт и на неправителствения сектор. Поговяването на мнения, изказани на тези срещи, не трябва да се възприема като израз на подкрепа за тях.*

на независимостта на съдебната власт.)<sup>141</sup> Парламентът ограничи и правото на съдиите да обжалват решения по дисциплинарни производства срещу тях<sup>142</sup>.

Общоприетото мнение в медиите е, че съдебната система е недостатъчно прозрачна. Някои средства за масово осведомяване подкрепят независимостта на съдебната власт и защитават авторитета на отделните нейни представители от неоснователни нападки, но други насърчават или разпалват обществените настроения срещу магистратите, като често отразяват превратно обстоятелствата по дадени дела. В подобни атаки понякога се усеща влиянието на представители на изпълнителната или законодателната власт, което им придава почти официален характер, въпреки че няма конкретни доказателства за връзка между медиите и политическите власти.

Социологическите проучвания сочат, че общественото доверие към съдебната власт е ниско. Сред причините за това се изтъкват значително забавяне на делата, мудните съдебни процедури, недоброто качество на съдебните решения, недостатъците в съдебното изпълнение и корупцията. Обществената подкрепа за независимостта на съдебната власт все още е незначителна, а мнозина не могат да доловят връзката между независимостта и ефективността.

## В. Съдебната власт и процесът на присъединяване към

### Европейския съюз

В Редовния доклад на Европейската комисия за 2000 се посочва, че са необходими „значителни по-нататъшни усилия и ресурси, за да стане съдебната система силна, независима, ефективна и професионална система, способна да гарантира пълно зачитане на правовия ред“<sup>143</sup>. Критиките, отправени в доклада, визират по-конкретно недостатъчното финансиране на съдебните институции, незадоволителната материална база и лошите условия на труд, сложните и неефективни системи за проследяване на движението на делата, непрозрачните процедури за подбор на кандидати за съдийски длъжности и липсата на възможности за квалификация (особено такива, финансирани от държавата)<sup>144</sup>.

След публикуването на Редовния доклад за 2000 правителството започна да гледа по-сериозно на съдебната реформа. По инициатива на министър-председателя на 29 ноември 2000 година бе проведена среща с Висшия съдебен съвет, на която бе обсъден докладът на Европейската комисия в частта му, засягаща съдебната власт, и бяха набелязани мерки за решаване на проблемите, изтъкнати в него. Стигна се до решението да се създаде неформален орган, включващ представители на изпълнителната и съдебната власт, който да прегледа и обсъди констатациите на Европейската комисия.

Въпреки че съдебната власт не участва пряко в преговорите за присъединяване към Европейския съюз, в отговор на Редовния доклад от 2000 Висшият съдебен съвет прие Програма за развитието на съдебната система в България за периода 2001–2004. Освен това по инициатива на председателя на Върховния касационен съд започнаха да се организират редовни срещи с магистрати за обсъждане на констатациите и препоръките на Европейската комисия, в които участва и главният преговарящ с Европейския съюз.

## Г. Организация на съдебната система

Преди Втората световна война България имаше континентална нормативна правна система. След идването на комунизма влиянието на изпълнителната власт върху съдебната система на страната нарасна значително и на съдебните институции започна да се гледа като на средство за едностранен държавен контрол. Правомощията на прокуратурата бяха разширени, а намесата в работата на съдилищата – така нареченото „телефонно правосъдие“ – стана обичайно явление. Наследството на комунизма все още оказва огромно влияние върху организацията на съдебната система.

След падането на комунистическия режим и влизането в сила на Конституцията от 1991 бе приет Закон за съдебната власт<sup>145</sup>, който очерта законодателната рамка за структурните промени в съдебната система – процес, който продължи до 1998. С промените в Наказателнопроцесуалния и в Гражданския процесуален кодекс, гласувани през 1998, беше въведена четиристепенна триинстанционна съдебна система. Системата от съдилища в България понастоящем включва 112 районни съдилища (първоинстанционни), 28 окръжни съдилища (първо- и второинстанционни), 5 апелативни съдилища (които изпълняват ролята на втора инстанция само по отношение на решения, взети от окръжните съдилища), 5 военни окръжни съдилища, един военен апелативен съд,

<sup>141</sup> Решение от 29 май 2001, Държавен вестник № 51/2001

<sup>142</sup> Вж. Раздел V.Г.2.

<sup>143</sup> Европейска комисия, Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване към Европейския съюз за 2000, 8 ноември 2000 (наричан по-нататък Редовен доклад за 2000), Раздел 2

<sup>144</sup> Редовен доклад за 2000, Раздел 2

<sup>145</sup> Закон за съдебната власт, Държавен вестник № 59/22.07.1994 с дванадесет поправки към него

Върховен касационен съд и Върховен административен съд<sup>146</sup>. Допълнителни специализирани съдилища могат да се създават със закон<sup>147</sup>, но извънредните съдилища са забранени<sup>148</sup>.

Понастоящем в България има 644 районни съдии, 494 окръжни съдии (плюс 79 „младши съдии“<sup>149</sup>), 27 съдии във военни съдилища, 91 апелативни съдии, 64 съдии във Върховния касационен съд и 54 във Върховния административен съд<sup>150</sup>. Броят на съдиите нараства непрекъснато, но все още не е достатъчен за разширените правомощия на съда, произтичащи и от въвеждането на нови закони за икономическата дейност и собствеността, с които им се възлагат нови задължения.

Според конституцията съдебната власт включва съда, прокуратурата и следствието<sup>151</sup>, чиито представители често се определят с общото наименование „магистрати“. Конституционните и законовите разпоредби, свързани с независимостта на съдебната власт и на отделните магистрати, се отнасят в еднаква степен и за трите инстанции<sup>152</sup>. Административното управление на цялата съдебна власт се осъществява от Висш съдебен съвет<sup>153</sup>.

Военните съдилища имат юрисдикция върху широк кръг дела, включително и за престъпления по служба, извършени от офицери от Министерството на отбраната, служители на Министерството на вътрешните работи и военнослужещи, както и за военни престъпления<sup>154</sup>. Военните съдии имат същия статут като останалите магистрати. Те се назначават, повишават, понижават, преместват в други съдилища и освобождават от длъжност с решение на Висшия съдебен съвет<sup>155</sup>. След назначаването им те стават военнослужещи и получават офицерски чин<sup>156</sup>. Освен по общоприетите за съдиите разпоредби военните съдии отговарят дисциплинарно и по други закони, разпоредби и процедури, валидни за военнослужещите<sup>157</sup>.

Освен това в България има и Конституционен съд, който се произнася по конституционалността на законите и на актовете на президента и дава задължително тълкувание на конституцията<sup>158</sup>. Конституционният съд не е част от съдебната система. Неговият статут е уреден в отделна глава на конституцията<sup>159</sup> и по силата на решение, взето от самия него, той е „извън трите власти, описани в чл. 8 на конституцията“<sup>160</sup>.

## II. КОНСТИТУЦИОННА И ПРАВНА ОСНОВА НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Конституционните гаранции за разделението на властите и за независимостта на съдебната власт не могат да бъдат напълно ефективни, тъй като в рамките на съдебната власт са обединени три различни институции – съдът, който изпълнява основните правораздавателни функции, прокуратурата и следствието, а това неизбежно създава условия за ненужна намеса от страна на изпълнителната власт, което ограничава независимостта на съдебните органи. Структурата и съставът на Висшия съдебен съвет, който отговаря за административното управление на съдебната система, са особено уязвими при такова размиване на границите между отделните власти.

### A. Разделение на властите и гаранции за независимостта на съдебната власт

<sup>146</sup> Тъй като няма отделна система от административни съдилища, Върховният административен съд изпълнява функциите на касационна инстанция по дела от административен характер, гледани от „обикновените“ съдилища, и отделно има своя юрисдикция, описана в Закона за Върховния административен съд.

<sup>147</sup> Конституция на Република България, чл. 119 (2)

<sup>148</sup> Конституция на Република България, чл. 119 (3)

<sup>149</sup> Вж. Раздел V.A.

<sup>150</sup> Освен това в страната има и 208 съдия-изпълнители и 97 съдии по вписванията. Въпреки че статутът и на едните, и на другите е регламентиран в Закона за съдебната власт, те се назначават от министъра на правосъдието, а не от Висшия съдебен съвет. Те трябва да отговарят на общите изисквания за останалите съдии, но нямат техния статут по отношение на несменяемостта, повишаването, отчетността и имунитета.

<sup>151</sup> Конституция на Република България, Раздел VI

<sup>152</sup> В настоящия доклад вниманието е насочено към независимостта на съдилищата и съдиите дори когато се говори за магистратите като цяло. Когато дадена разпоредба, свързана със съдиите, важи и за останалите магистрати, това става ясно от контекста. Там, където би могло да възникне съмнение или където е уместно да се разгледа положението на всички представители на съдебната власт, се говори общо за магистрати или се упоменават конкретно следователи и прокурори. Под „съдебна власт“ обикновено се разбират съдиите, но е възможно този термин да се отнася и за магистратите като цяло.

<sup>153</sup> Висшият административен съд е разгледан подробно в Раздел II.B.

<sup>154</sup> Закон за съдебната власт, чл. 66, ал. 1; Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 388

<sup>155</sup> Закон за съдебната власт, чл. 124, ал. 1

<sup>156</sup> Закон за съдебната власт, чл. 124, ал. 2

<sup>157</sup> Закон за съдебната власт, чл. 168, ал. 2

<sup>158</sup> Конституция на Република България, чл. 150

<sup>159</sup> Конституция на Република България, Глава 8

<sup>160</sup> Решение на Конституционния съд от 21 декември 1993

Съдебната власт е отделна и независима от останалите власти. Принципът на разделение на властите е залегнал в конституцията, където се казва, че „държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна“<sup>161</sup>. По закон съдебната власт е държавната власт, която осъществява правосъдието<sup>162</sup>, което подсказва, че правораздаването е единствено в нейните прерогативи, а решенията ѝ не могат да бъдат отменени от другите власти<sup>163</sup>. В конституцията се казва също, че съдебната власт е независима и има отделен бюджет<sup>164</sup>, а „при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона“<sup>165</sup>.

Конституционните гаранции за разделения на властите и за независимостта на съдебната власт обаче се отнасят за съдебната власт като цяло, тоест за всички магистрати, а не конкретно за съдилищата и съдиите. И тъй като освен правораздавателни съдебната власт изпълнява и обвинителни, и следствени функции, разделения на властите се размива и независимостта на съдилищата и на отделните съдии ненужно се поставя под заплаха.

## Б. Представители на съдебната власт – Висшият съдебен съвет

Основните представителни функции в съдебната власт (както и широки правомощия по отношение на административното управление на съдебната система и напредъка на съдиите в съдебната йерархия<sup>166</sup>) са предоставени на Висшия съдебен съвет. В неговата организация обаче има сериозни недостатъци. Смесеният състав на този орган, в който много от членовете са назначени от парламента и от министъра на правосъдието или представляват други магистрати, и фактът, че той представлява всички магистрати (съдии, прокурори и следователи), не му позволяват да защитава достатъчно ефективно съдиите и тяхната независимост. Висшият съдебен съвет разполага с твърде ограничен състав и се събира прекалено рядко, за да може да изпълнява пълноценно функциите си на администратор на съдебната система.

Членският състав, задълженията и правомощията на Висшия съдебен съвет са определени със Закона за съдебната власт в съответствие с разпоредбите на конституцията<sup>167</sup>. Формално погледнато, Висшият съдебен съвет не е представител на съдебната власт, въпреки че на практика изпълнява тази функция във взаимоотношенията си със законодателната и изпълнителната власт. Той има и широки административни правомощия<sup>168</sup>, които също изискват от него да представлява подчинените му съдилища и магистрати. Освен това съветът изисква и изпраща ежегодно информация от съдилищата, прокуратурите и следствените служби<sup>169</sup>.

*Състав:* Висшият съдебен съвет се състои от 25 членове, 11 от които се избират от Народното събрание, 11 – от органите на съдебната власт<sup>170</sup>. Избираемите членове на Висшия съдебен съвет имат петгодишен мандат, който не може да бъде подновяван веднага след изтичането му<sup>171</sup>. Членове на Съвета по право са председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор. Заседанията на Висшия съдебен съвет се председателстват от министъра на правосъдието, който няма право на глас<sup>172</sup>. (В негово отсъствие заседанията се председателстват от председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд или главния прокурор, които се редуват.)

Макар магистратите (и по-специално съдиите) да имат превес във Висшия съдебен съвет, членовете, назначавани от Народното събрание, понякога се възприемат като представители на парламентарното мнозинство или на изпълнителната власт, а не като независими професионалисти. Отделни членове от парламентарната квота обаче отхвърлят твърдението, че начинът, по който са назначени<sup>173</sup>, оказва влияние върху работата им, а и няма доказателства те да гласуват по партийен принцип или според желанията на онези, които са ги назначили. При гласуването значение имат по-скоро личните и професионалните контакти между членовете. И все пак фактът, че парламентът на два пъти промени разпоредбите, засягащи състава на Висшия съдебен съвет, което доведе до

<sup>161</sup> Конституция на Република България, чл. 8

<sup>162</sup> Закон за съдебната власт, чл. 1 (1)

<sup>163</sup> Решение на Конституционния съд от 14 януари 1999, Държавен вестник № 6, 22 януари 1999

<sup>164</sup> Конституция на Република България, чл. 117, ал. 3

<sup>165</sup> Конституция на Република България, чл. 117, ал. 2

<sup>166</sup> Вж. Раздел III и Раздел V.

<sup>167</sup> Конституция на Република България, чл. 133, в който се казва, че организацията и дейността на Висшия съдебен съвет и на магистратите се определя със закон.

<sup>168</sup> Вж. Раздел III и Раздел V.

<sup>169</sup> Закон за съдебната власт, чл. 27

<sup>170</sup> Конституция на Република България, чл. 130 (3). Съдиите избират шестима, прокурорите – трима, а следователите – двама от членовете на Висшия съдебен съвет. Парламентарната квота може да включва и обикновено включва действащи магистрати.

<sup>171</sup> Конституция на Република България, чл. 130 (4). Вж. също решение на Конституционния съд от 19 октомври 1999, Държавен вестник № 95, 2 ноември 1999.

<sup>172</sup> Конституция на Република България, чл. 130 (5)

<sup>173</sup> Сведенията са почерпани от разговори с членове на Висшия съдебен съвет.

прекратяването на мандата на някои негови членове<sup>174</sup>, сериозно подкопава авторитета на съвета като самостоятелен орган, призван да защитава независимостта на съдебната власт. Рискът от намеса на законодателната власт в работата на органа, който представлява и управлява съдебната система, може да бъде намален, като се променят правилата за избиране на членове от парламентарната квота<sup>175</sup> и се въведе квалифицирано мнозинство например. Няма съмнение, че при липсата на ясни процедури за функциониране на Висшия съдебен съвет възможностите за намеса от страна на политическите власти са по-големи.

Фактът, че министърът на правосъдието, бидейки член на правителството, председателства заседанията на Висшия съдебен съвет, също може да представлява потенциална заплаха за разделението на властите и за независимостта на съдебната система. Още повече че от ноември 1998 той има право „да обръща внимание“ на всички съдии за допуснатите от тях нарушения по образуването и движението на делата и да уведомява Висшия съдебен съвет за подобни нарушения<sup>176</sup>.

Участието на министъра на правосъдието в работата на Висшия съдебен съвет очевидно има за цел да се улесни взаимодействието между различните власти. Що се отнася до разширените му правомощия, те не бяха отменени от Конституционния съд (с изключение на правото да прави предложения за снемане на имунитета и за временно отстраняване от длъжност на магистрати)<sup>177</sup>, който излезе със становище, че те не противоречат на конституцията. В решението се казва също, че участието на министъра на правосъдието във Висшия съдебен съвет като член без право на глас не накърнява разделението на властите, тъй като този принцип не означава властите да не взаимодействат помежду си и да не функционират съгласувано<sup>178</sup>. Така или иначе решението на Конституционния съд не допринася за по-голямата независимост на Висшия съдебен съвет, нито пък намалява влиянието на изпълнителната власт в него.

*Представителни функции по отношение на останалите органи на съдебната власт:* Висшият съдебен съвет представлява всички магистрати, не само съдиите. Въпреки че по определени въпроси (например по някои дисциплинарни казуси<sup>179</sup>) съдиите, прокурорите и следователите в съвета имат различни правомощия, в повечето случаи той действа като едно цяло, в резултат на което съдиите се оказват представлявани и управлявани от орган, чиито членове не са съдии или се назначават от хора, които не са съдии.

Целта на създателите на конституцията очевидно е била да се скъса веднъж завинаги с наследената от комунизма практика съдебната власт да е подчинена на останалите власти. Именно затова те са решили да обединят съда, прокуратурата и следствието под ръководството на един Висш съдебен съвет, овластен да назначава и освобождава всички магистрати. На практика обаче тази организация не поставя съдебната власт в по-висше или в равностойно положение спрямо останалите власти, а напротив, заздравява връзката между изпълнителната и съдебната власт, което би могло да постави под заплаха независимостта на съдиите.

## В. Разпоредби за несъвместимостта на длъжността „съдия“

### с други длъжности

По принцип взаимоотношенията на съдиите с други държавни органи или с частни лица, които биха могли да накърнят тяхната независимост и да повлияят върху безпристрастността им, са забранени. Законовите разпоредби обаче допускат възможността в течение на кариерата си един съдия да установява тесни, макар и спорадични контакти с изпълнителната власт по начин, който би могъл да постави под заплаха независимостта на съдебната власт.

Длъжността „съдия“ е несъвместима с каквато и да било друга обществена длъжност, включително народен представител, министър, кмет или общински съветник. Съдиите нямат право да заемат изборна или назначаема длъжност в държавни, общински или търговски дружества<sup>180</sup>. Следователно трябва да се откажат от съдийския си пост или да го напуснат временно, ако искат да заемат такива длъжности<sup>181</sup>.

<sup>174</sup> Вж. Раздел II.Б.

<sup>175</sup> Подобни промени е редно да бъдат направени след изтичане на мандата на действащите членове на Висшия съдебен съвет.

<sup>176</sup> Закон за съдебната власт, чл. 30 (2), чл. 171 (2), чл. 172. Министърът няма право да уведомява Висшия съдебен съвет за нарушения на съдии от Върховния съд.

<sup>177</sup> Решение на Конституционния съд от 14 януари 1999, Държавен вестник № 6, 22 януари 1999

<sup>178</sup> Решение на Конституционния съд от 14 януари 1999, Държавен вестник № 6, 22 януари 1999. Трябва да се отбележи, че със свое решение от 3 април 1992 Конституционният съд отмени една разпоредба в тогава действащия Закон за Висшия съдебен съвет, която даваше право на министъра на правосъдието да прави предложения, засягащи съдии от районните, окръжните и апелативните съдилища, като се позова на принципа на разделението на властите. По-късно, на 3 октомври 1995, Конституционният съд отмени и разпоредба от Закона за съдебната власт, която предвиждаше Висшият съдебен съвет да се администрира от Министерството на правосъдието.

<sup>179</sup> Вж. Раздел V.Г.2.

<sup>180</sup> Закон за съдебната власт, чл. 132, ал. 1 и ал. 3

<sup>181</sup> Закон за избиране на народни представители, чл. 52



Съществува и забрана съдиите да осъществяват политическа дейност, което означава, че докато упражняват професията си, те нямат право да членуват в политически партии и организации, както и в други движения и коалиции с политически цели.<sup>182</sup>

След напускане на поста си в държавен орган извън съдебната система или в Инспектората на Министерството на правосъдието обаче съдиите имат право да бъдат възстановени на предишната си длъжност, като прослуженото време извън съдебната система се зачита за стаж, валиден при кандидатстването им за по-висши съдебни длъжности<sup>183</sup>. Следователно няма пречка един съдия да работи в изпълнителната или в законодателната власт, а след това отново да се върне в съда, което накърнява принципа за разделение на властите в ущърб на независимостта на съдебната система. Нещо повече, когато съдиите могат да бъдат назначени в законодателната или в изпълнителната власт по усмотрение на някой държавен служител, те биха могли да се изкушат да отсъждат така, че да увеличат шансовете си за заемане на такава длъжност.

По правило обаче действащите съдии не могат да бъдат назначавани в изпълнителната власт, въпреки че се допуска те да работят в някои органи. Например председателят на Върховния касационен съд може да излъчи някои от подчинените си съдии за членове на комисията, която се занимава с достъп до документите на бившата Държавна сигурност. Като такива те получават по една минимална работна заплата в допълнение към онова, което получават като съдии<sup>184</sup>. Магистрати могат да участват и в работата на избирателни комисии. Единствено съдиите от Върховния административен съд нямат право да бъдат членове на Централната избирателна комисия<sup>185</sup>. Ако тази практика е ограничена до няколко точно определени комисии и се основава на ясни правила, които да гарантират, че съдиите няма да имат никакво отношение при решаването на дела, свързани с работата им в дадена комисия, то тя не застрашава независимостта на съдебната власт. За предпочитане е все пак да се ограничи ролята на изпълнителната власт или на по-висшите съдии при определянето на членовете на подобни комисии, а също и да се забрани на съдиите да получават допълнително заплащане за работата си в такива органи, за да се избегне опасността членството да бъде използвано като награда. Въвеждането на членство по право донякъде би могло да намали този риск.

Съдиите нямат право да осъществяват стопанска дейност, включително и да упражняват адвокатска професия или да извършват адвокатска дейност<sup>186</sup>, както и да осъществяват каквато и да било търговска или друга икономическа дейност, която носи печалба, в това число и да бъдат членове на управителни и надзорни съвети на търговски дружества или кооперации<sup>187</sup>. Тази обща забрана не се отнася единствено за научна и преподавателска дейност, както и за упражняване на авторски права.

*Публично обявяване на имотното състояние.* Членовете на Върховния касационен и на Върховния административен съд са длъжни да обявяват публично доходите и имотното си състояние<sup>188</sup>. За останалите съдии не съществува подобно изискване. Освен това съдиите в двете върховни съдилища само подават декларация, по която не могат да бъдат предприети каквито и да било правни действия, тъй като няма разпоредби за това. Предвид разпространеното схващане, че в съдебната система се шири корупция, въвеждането на изискване съдиите да обявяват публично имотното си състояние би могло да спомогне за засилване на доверието в съдебната власт, което от своя страна ще подкрепи аргументите на съдиите в защита на тяхната независимост.

## Г. Съдийски сдружения

Съдиите имат право да образуват и да членуват в организации, които защитават тяхната независимост и професионални интереси и подпомагат професионалната им квалификация<sup>189</sup>. През март 1997 година бе създаден Съюз на съдиите в България, който постепенно печели доверието на съдийската общност. Основната му цел, формулирана в неговия устав, е да обедини съдиите в обща организация, да допринесе за защитата на техните професионални, интелектуални, обществени и материални интереси, да осъществява дейности за издигане на професионалния и обществения престиж на съдилищата в България<sup>190</sup>. По инициатива на съюза бе създаден

<sup>182</sup> Закон за съдебната власт, чл. 132, ал. 1. Вж. също Закон за избиране на народни представители, чл. 52.

<sup>183</sup> Закон за съдебната власт, чл. 132, ал. 2, чл. 36, ал. 6, чл. 36а, ал. 5, чл. 36б, ал. 5, чл. 36в, ал. 5 (засягащ Инспектората на Министерството на правосъдието). Вж. също Раздел V.A, засягащ процедурата за назначаване на съдийска длъжност.

<sup>184</sup> Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност, чл. 4г

<sup>185</sup> Закон за избиране на народни представители, чл. 10, ал. 2. Тази забрана е въведена, защото решенията на Централната избирателна комисия се обжалват пред Върховния административен съд.

<sup>186</sup> Закон за съдебната власт, чл. 132, ал. 1 (5)

<sup>187</sup> Закон за съдебната власт, чл. 132, ал. 1 (4)

<sup>188</sup> Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности

<sup>189</sup> Закон за съдебната власт, чл. 12 (2)

<sup>190</sup> Устав на Съюза на съдиите в България

Център за обучение на магистрати и бе приет Етичен кодекс на съдиите, който обаче няма задължителен характер.

В съответствие с принципите за разделение на властите, професионалните организации на съдиите и на другите магистрати не могат да се сдружават с профсъюзни организации, които защитават интересите на работещите в другите власти<sup>191</sup>.

### III. УПРАВЛЕНИЕ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

По закон съдебната власт трябва да се управлява от независим орган и именно затова на Висшия съдебен съвет са предоставени широки административни правомощия. Същевременно обаче Министерството на правосъдието все още изпълнява някои важни административни и контролни функции и взаимоотношенията между двете институции и властта им спрямо съдилищата не са ясно дефинирани, което създава предпоставки за непрозрачност и субективизъм при взимането на административни решения.

#### A. Ролята на Висшия съдебен съвет

По закон съдебната власт е независима<sup>192</sup>. Висшият съдебен съвет като орган на съдебната власт<sup>193</sup> има правомощията да взема решения по всички въпроси, свързани с работата на съдилищата<sup>194</sup>.

Той упражнява контрол върху дейността и ефективността на съдебната власт, като определя броя, съдебните райони и седалищата на съдилищата по предложение на министъра на правосъдието, определя броя на съдиите, прокурорите и следователите във всички съдилища, прокуратури и следствени служби, назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите<sup>195</sup>, определя тяхното възнаграждение, взема решение за снемане на имунитета им и за временното им отстраняване, произнася се по решения по дисциплинарни дела срещу магистрати, изготвя проектобюджета на съдебната власт и разпределя отпуснатите средства<sup>196</sup>, изисква и изслушва информация от съдилищата, прокуратурите и следствените служби<sup>197</sup>. Освен това Висшият съдебен съвет предлага на президента за назначаване и освобождаване председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд<sup>198</sup>.

Висшият съдебен съвет определя броя на съдиите и на помощния персонал в даден съд. За сградите и поддържането им отговаря Министерството на правосъдието, което управлява фонд „Съдебни сгради“.

По закон Висшият съдебен съвет се свиква от министъра на правосъдието или от една пета от членовете поне веднъж на три месеца, но на практика се събира всяка седмица<sup>199</sup>. Съветът обаче не може да заседава постоянно<sup>200</sup> и това се смята за една от основните причини за неговата неефективност, тъй като времето, в което той работи, не е достатъчно, за да се контролира ефективно функционирането на съдебната система.

Ежедневната работа на съдилищата се наблюдава от техните председатели, които понастоящем изпълняват много от функциите, които обикновено са в задълженията на секретарите на съда. Такава длъжност постепенно се въвежда в някои съдилища (и вече съществува във Върховния административен и във Върховния касационен съд). Председателите на районни, окръжни и апелативни съдилища са длъжни да представят на Висшия съдебен съвет годишен доклад за работата на ръководения от тях съд и на по-нисшите съдилища под неговата юрисдикция<sup>201</sup>. Управленският капацитет на съдилищата трябва да се развива, за да се опровергае общоприетото схващане, че те не могат да се управляват сами, а също и за да се намали натоварването на техните председатели и да се ограничат до минимум контактите с външни институции и стопански субекти, които се налага да бъдат осъществявани в процеса на управление.

<sup>191</sup> Закон за съдебната власт, чл. 12

<sup>192</sup> Закон за съдебната власт, чл. 1

<sup>193</sup> Висшият съдебен съвет бе недвусмислено определен като орган на съдебната власт с решение на Конституционния съд, в което се отбелязва също, че той сам по себе си не е съдебна институция, а висш административен орган, който осъществява управлението на отделните органи в съдебната власт. Решение на Конституционния съд от 15 септември 1994, Държавен вестник № 78/1994.

<sup>194</sup> Конституция на Република България, чл. 133, в който се казва, че организацията и дейността на Висшия съдебен съвет и на органите в съдебната власт се уреждат със закон.

<sup>195</sup> Вж. Раздел V.

<sup>196</sup> Вж. Раздел IV.

<sup>197</sup> Закон за съдебната власт, чл. 27

<sup>198</sup> Закон за съдебната власт, чл. 27

<sup>199</sup> В един от случаите поради отказ от страна на министъра на правосъдието да свика съвета заседанието бе свикано от няколко от неговите членове.

<sup>200</sup> Решение на Конституционния съд от 30 септември 1994

<sup>201</sup> Закон за съдебната власт, чл. 56, ал. 1 (2), чл. 79, ал. 1 (2)

## Б. Участие на Министерство на правосъдието в управлението на съдебната система

При все че водеща роля по отношение на съдебната власт има Висшият съдебен съвет, Министерството на правосъдието още изпълнява някои важни административни и контролни функции. Отчасти заради малкия личен състав на съвета и заради това, че той не заседава постоянно, Министерството на правосъдието с големия си апарат и ресурси на практика има много по-сериозно участие в управлението на съдебната система, отколкото предполага правният му статут.

Министерството като част от изпълнителната власт играе много по-важна роля в изготвянето на бюджета на съдебната власт<sup>202</sup>, отколкото на пръв поглед му е отредена в конституционните и правните разпоредби. Освен това то има пряко отношение към строителството на нови съдилища, тъй като управлява фонд „Съдебни сгради“, който представлява отделно перо в бюджета на съдебната власт. На практика всички заявки за материални ресурси минават през министерството.

Министерството на правосъдието издава наредби, засягащи съдебната администрация и някои въпроси, свързани с личния състав на съдилищата. Функциите на съдебните служители в помощните звена и канцелариите например все още се определят с наредби на министерството<sup>203</sup>.

Освен широки административни правомощия Министерството на правосъдието изпълнява и функции, свързани със събирането на информация за съдебната система, което неизбежно предполага намеса от негова страна в ежедневната работа на съдилищата. Въпреки че инспекторатът няма преки управленски или административни правомощия над съдебната власт, той следи организацията на административните дейности в районните, окръжните и апелативните съдилища<sup>204</sup>. Неговите инспектори<sup>205</sup> редовно проверяват работата на съдилищата и на отделните съдии, проследяват движението на граждански и наказателни дела и следят за спазването на определените от министерството процедури за образуване и движение на съдебни дела<sup>206</sup>. Инспекторатът предоставя на Висшия съдебен съвет информация за наблюденията си и за констатираните нарушения<sup>207</sup>. Съветът, разбира се, не е длъжен да взема тази информация под внимание.

Освен това Министерството на правосъдието изготвя годишен доклад за дейността на съдилищата (с изключение на Върховния административен и Върховния касационен съд), в който се предоставят сведения, свързани с броя на разгледаните дела в отделните съдилища, времето от завеждането до решаването на делата, изпълнението на съдебните решения. Правната основа на тази практика не е ясна, тъй като тя не е предвидена в разпоредбите на Закона за съдебната власт. Министерството на правосъдието организира и годишни срещи с председателите на районни, окръжни и апелативни съдилища, на които докладът се поставя на обсъждане. То все още изпълнява и някои важни функции по отношение на воденето на съдебните регистри, архиви и статистика, които също предполагат намеса в работата на съдилищата.

Председателите на районни, окръжни и апелативни съдилища са длъжни на всеки шест месеца да представят на Министерството на правосъдието информация за образуването и движението на преписките и делата на съдиите<sup>208</sup>.

## В. Недостатъчно ясно разделение на функциите

Функциите на Висшия съдебен съвет и на Министерството на правосъдието не са достатъчно ясно разделени. Не са дефинирани и областите, в които те би следвало да си сътрудничат. Правомощията на Висшия съдебен съвет са определени съвсем точно, но тези на министерството остават неясни. Принципът на разделение на властите трудно би могъл да се приложи на практика, след като от министерството се очаква да разпределя значителните си ресурси между съдилищата и техните председатели, а принципите, по които трябва да става това, са неясни. Резултатът е, че председателите на съдилища често не знаят към кого да се обърнат, когато имат нужда от материална подкрепа. Административната роля на министерството се засилва и от факта, че

<sup>202</sup> Вж. Раздел IV.A.

<sup>203</sup> Закон за съдебната власт, чл. 188

<sup>204</sup> Закон за съдебната власт, Глава 3. Инспекторатът няма право да следи работата на двете върховни съдилища. Закон за съдебната власт, чл. 35 (2)

<sup>205</sup> Инспекторите се назначават от министъра на правосъдието след одобрението на Висшия съдебен съвет. Те трябва да отговарят на изискванията, които се прилагат за съдии в апелативните съдилища и получават заплата, равна на тази на председателите на апелативни съдилища. Инспекторите често са бивши съдии и могат да се върнат към съдийската практика след напускане на инспектората. Функциите им са подобни на тези на съдиите. Например те могат да дават оценка по основателността на издадени съдебни решения. Предлага се също съдиите във върховните съдилища да изпълняват временно функциите на инспектори в определени случаи, като запазват статута си на съдии. Понастоящем инспекторатът не разполага с достатъчно личен състав.

<sup>206</sup> Закон за съдебната власт, чл. 35.2

<sup>207</sup> Закон за съдебната власт, чл. 35, ал. 1 (3) и ал. 1 (6)

<sup>208</sup> Закон за съдебната власт, чл. 56, ал. 1 (3), чл. 63, ал. 1 (2), чл. 79, ал. 1 (3)

Висшият съдебен съвет не заседава постоянно, което създава предпоставки за по-пряка намеса от страна на министерството.

#### IV. ФИНАНСОВА НЕЗАВИСИМОСТ И ФИНАНСИРАНЕ

Както отбеляза един председател на съд, „съдебната власт може да бъде наистина независима само ако се управлява сама, а за да стане това, тя трябва да разполага с достатъчно средства“<sup>209</sup>.

##### A. Определяне на бюджета на съдебната власт

На теория бюджетът на съдебната власт се изготвя от Висшия съдебен съвет<sup>210</sup>. Изпълнителната власт обаче има право да предложи свой вариант и на практика именно той се обсъжда в парламента.

В свое решение Конституционният съд постанови, че тъй като бюджетът на съдебната власт е независим<sup>211</sup>, изпълнителната власт няма никакви правомощия при неговото определяне и е длъжна да го включи без каквито и да било промени в годишния държавен бюджет, който се представя за приемане от Народното събрание<sup>212</sup>. В съответствие с тази разпоредба в Закона за държавния бюджет за всяка година средствата за съдебната власт се посочват в отделно перо.

В началния етап от изготвянето на бюджета за всяка година Министерството на финансите предлага обща рамка, въз основа на която Висшият съдебен съвет разработва проектобюджета на съдебната власт. Двете власти си взаимодействат само на този етап.

При изготвянето на проектобюджета на съдебната власт Висшият съдебен съвет може да поиска информация и предложения от трите институции на съдебната власт, но няма практика всеки съд да представя свое предложение за необходимите му финансови ресурси, които се определят въз основа на бюджета от предходната година. В резултат на това средствата, необходими за покриване на нуждите на съдилищата, коренно се различават от предвидените в бюджета<sup>213</sup>.

Въпреки категоричните конституционни разпоредби по отношение на независимостта на бюджета на съдебната власт, на практика изпълнителната власт съставя свой вариант и го представя за обсъждане в парламента заедно с варианта, изготвен от Висшия съдебен съвет<sup>214</sup>. Представители на правителството участват в работата на съответните парламентарни комисии и имат възможност да защитят предложенията си<sup>215</sup>. През последните няколко години парламентът обикновено приема варианта, предложен от правителството.

В резултат на това съдилищата (и цялата съдебна власт) са почти напълно изолирани от процеса, свързан с определянето на собствения им бюджет, и на практика нямат никакво влияние върху неговия размер. Няма сведения, които да сочат, че правителството и парламентът определят средствата въз основа на някакви стандарти за ефективност на съдебната власт, но е повече от ясно, че техните приоритети са коренно различни от тези на Висшия съдебен съвет и са формуирани на базата на съвсем други очаквания, вследствие на което финансовите нужди на съдебната власт могат да бъдат пренебрегнати.

Разпределянето на средствата, предвидени в бюджета – които не са отделени по пера – е в прерогативите на Висшия съдебен съвет. До 1999 съществуваше практиката в бюджета на съдебната власт да се предвиждат отделни пера за Висшия съдебен съвет, за Върховния административен съд, за Върховния касационен съд, за останалите съдилища като цяло, за Главна прокуратура и за Националната следствена служба. През последните три години обаче средствата за съдебната власт, предвидени в държавния бюджет, не бяха отделени по пера и разпределението им между отделните органи бе поето от Висшия съдебен съвет<sup>216</sup>. (Не се допуска

<sup>209</sup> Мнение, изразено на кръгла маса, организирана от институт „Отворено общество“ на 6 април 2001.

<sup>210</sup> Конституционният съд има отделен бюджет. Закон за Конституционния съд, чл. 3.

<sup>211</sup> Конституция на Република България, чл. 117 (3)

<sup>212</sup> Решение на Конституционния съд от 16 декември 1993, Държавен вестник № 1, 4 януари 1994. Вж. също Закон за устройството на държавния бюджет, чл. 20, ал. 2; Закон за съдебната власт, чл. 196, по силата на който Министерският съвет може само да дава препоръки и да прави възражения по проектобюджета на съдебната власт, но не и да нааня поправки в него.

<sup>213</sup> При определяне на проектобюджета Висшият съдебен съвет може да поиска информация и предложения от различните институции и органи в съдебната власт, но има изключителните правомощия да взема решения по окончателния му вариант. Конкретна методология за това не е разработена. Предложения от отделните съдилища обикновено не се събират по време на подготовката на проектобюджета. Искания за финансови средства понякога се разглеждат през годината.

<sup>214</sup> Изпълнителната власт прави това, позовавайки се на правото си да прави възражения и препоръки.

<sup>215</sup> Членовете на Висшия съдебен съвет също могат да участват в заседанията на Бюджетната комисия и да взимат отношение.

<sup>216</sup> Закон за устройството на държавния бюджет, чл. 23, Закон за държавния бюджет за 2001, чл. 2, ал. 7. Конституционният съд предстои да се произнесе дали невключването в държавния бюджет за 2001 на отделно перо конкретно за Висшия съдебен съвет представлява нарушение на конституцията. През 1995 част от тогавашния Закон за държавния бюджет бе отменен, тъй като средствата за Висшия съдебен съвет не бяха предвидени в отделно перо. Атакувани са и други две разпоредби от Закона за държавния бюджет за 2001.

прехвърлянето на средства от бюджета на съдебната власт към други бюджетни пера в рамките на съответната финансова година, но получените приходи над предвиденото се внасят в държавния бюджет.) Борбата за ограничените средства, отпускани на съдебната власт, още повече изостря отношенията между трите инстанции, включени в нея.

През 2000 бюджетът на съдебната власт не беше увеличен кой знае колко в сравнение с този за 1999, въпреки че на съда бяха възложени допълнителни функции във връзка с предварителното задържане. В бюджета за 2001 увеличението е около 14 процента. Средствата за съдебната власт са около 0,9 процента от общия държавен бюджет.

Бюджетът на съдебната власт за 2001 се разпределя както следва: за Висшия съдебен съвет – 3,396 процента, за Върховния касационен съд – 5,501 процента, за Върховния административен съд – 2,764 процента, за всички останали съдилища – 47,516 процента, за прокуратурата – 23,218 процента, и за следствието – 9,867 процента<sup>217</sup>. Предвиден е и бюджетен дефицит заради недостатъчната субсидия от държавния бюджет<sup>218</sup>.

## Б. Условия на труд

Съдилищата страдат от хроничен недостиг на инвестиции. Между 70 и 80 процента от финансовите средства, отделени за съдилищата, отиват за заплати на съдиите и административния персонал и за поддръжка на съдебните сгради и закупуване на оборудване остават съвсем оскъдни ресурси. От друга страна, през последните десет години юрисдикцията и функциите на съдилищата се разшириха и тяхната работа нарасна значително. Въпреки че положението не навсякъде е еднакво, като цяло съдилищата и съдиите са претоварени, условията, в които съдиите работят, са незадоволителни, особено като се има предвид недостигът на кабинети, съдебни зали и оборудване в много съдилища<sup>219</sup>. Председателите на съдилища са в особено уязвима позиция спрямо Висшия съдебен съвет и Министерството на правосъдието, от които зависи отпускането на необходимите ресурси.

Липсата на конкретни стандарти за това колко пространство и какво оборудване е необходимо за нормалната работа на един съдия затруднява магистратите в борбата им за по-добри условия на труд и за модернизирание на съдилищата. Информационните технологии са въведени в отделни съдилища, но национална информационна система все още няма. Някои съдилища са по-добре оборудвани от други само благодарение на инициативността на техните председатели и на щедростта на чужди дарителски програми. Съдебната система като цяло все още разчита на помощта на дарители, за да създаде единна информационна система.<sup>220</sup>

Воденето на съдебните регистри, архиви и статистика се осъществява по изключително остарели методи. Висшият съдебен съвет понастоящем обсъжда възможности за неговото подобряване чрез въвеждането на нова информационна система, но конкретен резултат или споразумение с Министерството на правосъдието по предлаганите законодателни промени все още няма.

За квалификацията на съдиите по принцип отговаря Министерството на правосъдието, но държавата не отделя средства за организиране на квалификационни курсове и понастоящем обучението на съдиите е поето от Центъра за обучение на магистрати, неправителствена организация, финансирана почти изцяло от чужди дарители. Европейската комисия препоръчва „в средносрочен план Центърът за обучение на магистрати да се превърне в независима институция с адекватни финансови и човешки ресурси“. При това положение фактът, че той продължава да функционира под контрола на Министерството на правосъдието, може да се разглежда като нарушение на принципа за независимост на съдебната власт, тъй като се създават предпоставки за намеса на изпълнителната власт в професионалното развитие на съдиите.

## В. Заплащане

Заплатите на съдиите са добри и до голяма степен гарантират независимостта на съдебната власт. Процедурите за предоставяне на жилища на съдиите обаче не са достатъчно прозрачни и това ги поставя в уязвима

Първата предвижда на съдебната власт да бъдат отпуснати 90 процента от предвидените в бюджета ѝ средства, а останалите 10 процента да се предоставят само в случай че не бъде превинен утвърденият бюджетен дефицит, а втората гласи, че преизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на държавния бюджет.

<sup>217</sup> Решение на Висшия съдебен съвет от 7 март 2001

<sup>218</sup> В придружително писмо от 13 април 2001, с което разпределението на бюджета бе представено на Министерството на финансите, Висшият съдебен съвет специално отбелязва предвидения дефицит и подчертава, че средствата, отделени за съдебната власт в Закона за държавния бюджет, не са адекватни на нуждите.

<sup>219</sup> В Софийския окръжен съд и в районните съдилища в столицата в един кабинет обикновено работят по трима съдии, а за съдебните зали понякога се чака на опашка.

<sup>220</sup> В момента се работи по проект за разработване на специализиран софтуер за цялата съдебна система, подкрепен от Агенцията за международно развитие на САЩ.

позиция спрямо местните власти. Несъизмеримо ниските пенсии на съдиите и неясните правила за пенсиониране също представляват заплаха за тяхната независимост.

Възнагражденията в съдебната власт като цяло са по-високи от тези в останалите държавни институции. Добрите заплати на съдиите направиха съдийската професия по-привлекателна особено като се има предвид тежкото икономическо положение в страната, което се отрази върху хонорарите на юристите в частния сектор.

Много съдии обаче смятат, че възнаграждението им реално не е кой знае колко по-високо от това на останалите държавни служители, тъй като им е забранено да осъществяват каквато и да било дейност, която носи печалба<sup>221</sup>. За разлика от тях работещите в други държавни институции могат да си осигуряват допълнителни приходи от участие в управителни съвети на държавни предприятия например.

Месечното възнаграждение за най-ниската съдийска длъжност е фиксирано на две минимални работни заплати в бюджетната сфера и по данни на Националния статистически институт възлиза на 470 лева (приблизително 243 евро). Районните съдии получават около 550 лева (281 евро), окръжните – около 700 лева (358 евро), горе-долу колкото заместник-министрите, а съдиите във Върховния касационен и Върховния административен съд – около 1000 лева (511 евро). Месечното възнаграждение на председателите на двете върховни съдилища възлиза на 90 процента от възнаграждението на председателя на Конституционния съд<sup>222</sup>.

Освен заплатата съдиите получават годишна сума за облекло в размер две средномесечни заплати на заетите лица в бюджетната сфера и застраховка „Живот“, която се покрива от бюджета на съдебната власт. Съдиите имат право на социална и здравна осигуровка, но трябва да внасят лично 20 процента от вноските, докато за останалите държавни служители те се плащат изцяло от държавния бюджет. (Обмисля се промяна в Закона за съдебната власт, с която на магистратите да бъде предоставен същият статут в това отношение, но предложението не е внесено в парламента.)

В Закона за съдебната власт съществува разпоредба, която предвижда създаването на ведомствен жилищен фонд, но тя се обезсмисля поради липсата на средства. За да си осигурят жилище, съдиите разчитат на местните власти, които обаче им оказват съдействие изцяло по свое усмотрение. Обикновено председателите на съответните съдилища имат задължението да се свържат с местните власти с молба да бъде отпуснато жилище на даден съдия. Тази практика може да се отрази пагубно върху свободата на съдиите и председателите на съдилища да взимат независими решения.

Възнаграждението на съдиите може да бъде намалено само като следствие от дисциплинарна санкция, наложена от Висшия съдебен съвет.

При пенсионирането си съдии, които са работили поне десет години в съдебната система, имат право да получат възнаграждение в размер на двадесет месечни заплати. Тъй като размерът на пенсиите в страната е много нисък<sup>223</sup>, съдиите не могат да запазят стандарта си на живот след пенсиониране, ако нямат други приходи освен пенсията си, и това поставя независимостта им под заплаха особено като се има предвид субективната процедура за пенсиониране<sup>224</sup>.

## V. ЗАЕМАНЕ НА ДЛЪЖНОСТ В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Основните решения, които имат отношение към кариерата на съдиите, като назначаване, повишаване, преместване в други съдилища и освобождаване от длъжност, се взимат от Висшия съдебен съвет<sup>225</sup>. Тъй като няма достатъчно ясни и обективни процедури обаче, съветът до голяма степен решава тези въпроси по преценка. Сред проблемите, които заслужават внимание, са изискването съдиите да не бъдат назначавани на постоянна длъжност (което ги прави несменяеми), преди да са натрупали три години стаж на заемания от тях пост, неясните процедури за повишаване на съдии, които създават условия за субективизъм, и фактът, че оставането на работа на съдии, навършили пенсионна възраст, зависи от благоволенieto на председателите на съдилища и на Висшия съдебен съвет, тъй като не са въведени изисквания за задължително пенсиониране след определена възраст.

### A. Подбор на кандидатите

<sup>221</sup> Вж. Раздел II.B.

<sup>222</sup> Закон за съдебната власт, чл. 139, ал. 1. Според Закона за Конституционния съд възнаграждението на неговия председател се определя в съответствие с възнаграждението на президента на републиката и председателя на Народното събрание.

<sup>223</sup> Максималният размер на пенсиите не може да надхвърля 160–170 лева.

<sup>224</sup> Вж. Раздел V.B.2.

<sup>225</sup> Конституция на Република България, чл. 129, ал. 1; Закона за съдебната власт, чл. 27, ал. 1 (4)

Подборът на кандидати за почти всички длъжности в съдебната власт, включително в прокуратурата и следствието<sup>226</sup>, се осъществява от Висшия съдебен съвет<sup>227</sup> със значителното участие на председателите на съдилища и на Министерството на правосъдието. Процедурата не почива на ясни правила и до голяма степен се основава на лична преценка. Като се изключат общите изисквания, упоменати в Закона за съдебната власт, няма установени методи и критерии, по които да се подбират кандидатите за съдийска длъжност<sup>228</sup>.

Няма ясно определени национални критерии, нито пък конкурсни изпити. Някои основни изисквания за заемане на длъжност в съдебната система са предвидени в Закона за съдебната власт<sup>229</sup>, където се казва, че кандидатите трябва да са български граждани, да са преминали „изискуемия стаж“<sup>230</sup> и да притежават „необходимите нравствени и професионални качества“<sup>231</sup>. Кандидатите трябва също да имат определен професионален стаж: две години за районните съдилища, пет години за окръжните съдилища, осем години за апелативните съдилища и дванадесет години за Върховния касационен и Върховния административен съд<sup>232</sup>.

На практика подборът на кандидатите, които Висшият съдебен съвет назначава, се осъществява от председателите на съответните съдилища по места по тяхна преценка и с оглед на нуждите на управляваните от тях съдилища. Процедурата за подбор на кандидати за съдийски длъжности не е уредена със закон и различните председатели на съдилища прилагат различна практика. В някои окръжни съдилища се организират конкурси за младши съдии, другаде кандидатите се избират с интервю с председателя на съответния съд или по документи.

Висшият съдебен съвет не прави предварителен подбор на кандидатите, преди да пристъпи към назначаването им, за което е необходимо мнозинство при тайно гласуване. Съветът няма механизъм, по който да оцени професионалните качества на кандидатите, и е принуден да разчита на преценката на онзи, който е направил предложението.

В някои случаи младшите съдии в окръжните съдилища се назначават от Висшия съдебен съвет с двугодишен мандат, който може да бъде продължен с още шест месеца. Те не могат да водят самостоятелно дела, но могат да бъдат членове на съдебни състави. След прослужване на една година младшите съдии могат да бъдат командирани да изпълняват съдийска длъжност в районен съд<sup>233</sup>. Назначаването на длъжност младши съдия се смята за първа стъпка към съдийството, но младшите съдии не са несменяеми, въпреки че гледат дела.

Висшият съдебен съвет и Министерството на правосъдието си дават сметка за недостатъците на съществуващата система на подбор и са започнали дискусия за въвеждането на по-прецизни правила. В наскоро предложената поправка на Закона за съдебната власт се предвиждаше да се въведе подбор на конкурсен принцип или да се създаде комисия, която да оценява кандидатите, преди те да бъдат одобрени от Висшия съдебен съвет, но предложението, което стана повод за разгорещени спорове между съвета и министерството, не бе внесено в парламента.

Тъй като въпросът не бе поставен отново на дневен ред, на 11 април 2001 Висшият съдебен съвет прие решение „в изпълнение на препоръките на Европейската комисия“, според което кандидатите за младши съдии и за съдии в районните съдилища, предложени от председателите на окръжните съдилища, трябва да полагат изпит, преди да бъдат назначени от Съвета. Решението предвижда изпитът да се провежда от комисия, съставена от съдии в двете върховни съдилища.

### 1. Председатели на съдилища

<sup>226</sup> С изключение на председателите на двете върховни съдилища и на главния прокурор. Вж. Раздел V.A.1.

<sup>227</sup> Конституция на Република България, чл. 129, ал. 1

<sup>228</sup> В Редовния доклад на Европейската комисия за 2000 се отбелязва, че „съдиите се назначават в даден съд от Висшия съдебен съвет по предложение на председателя на съответния съд. Критериите, прилагани по отношение на техния подбор (освен чисто формалните критерии за университетско образование и изкаран стаж в съда) невинаги са прозрачни, не се провежда национален конкурс за набиране на кадри“. Редовен доклад за 2000, Раздел 2.

<sup>229</sup> Закон за съдебната власт, чл. 126

<sup>230</sup> Тоест едногодишна практика в окръжен съд, след която се полага теоретичен и практически изпит. След полагането на необходимите изпити стажантите или кандидатите за съдийска длъжност получават свидетелство за юридическа правоспособност.

<sup>231</sup> Закон за съдебната власт, чл. 126, ал. 2 и ал. 4

<sup>232</sup> Кандидатът може да придобие необходимия професионален стаж като съдия, прокурор, следовател, адвокат, младши съдия, правен експерт в Министерството на правосъдието или на друга длъжност, за която се изисква юридическо образование. Закон за съдебната власт, чл. 127, ал. 5. Съдиите в апелативните съдилища трябва да са придобили три години от необходимия стаж на длъжност съдия, прокурор или следовател, а съдиите в двете върховни съдилища – пет. Закон за съдебната власт, чл. 127, ал. 6.

<sup>233</sup> Закон за съдебната власт, чл. 147, чл. 148

Само председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор се назначават и освобождават от президента по предложение на Висшия съдебен съвет, като държавният глава няма право да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение<sup>234</sup>.

Председателите на останалите съдилища се назначават от Висшия съдебен съвет<sup>235</sup> по предложение на председателите на по-висши съдилища и на Министерството на правосъдието. Допълнителни изисквания към кандидатите за тази длъжност няма и тя не се възприема като обичайно повишение.

## **Б. Срок на заемане на съдийска длъжност, пенсиониране, преместване в други съдилища, освобождаване от длъжност**

### *1. Срок на заемане на съдийска длъжност*

След навършване на тригодишен стаж на длъжността, която заемат, съдиите стават несменяеми и могат да бъдат отстранени от длъжност само при определени обстоятелства, посочени в конституцията и в Закона за съдебната власт<sup>236</sup>. Процедура за оценяване на работата им в края на третата година обаче няма и те просто продължават да заемат длъжността си и стават несменяеми, ако не бъдат отстранени от Висшия съдебен съвет, който решава този въпрос изцяло по своя преценка. Тази система е въведена, за да се проверят качествата на новоназначените съдии, но на практика тя създава предпоставки през първите три години съдиите да отсъждат така, както би се харесало на Висшия съдебен съвет.

Вместо да се прибегва до толкова дълъг пробен период, трябва да се създадат условия за по-продължително обучение на кандидатите за съдийски длъжности.

### *2. Пенсиониране*

За съдиите и за останалите магистрати не е въведена отделна възраст за пенсиониране и тяхната длъжност е гарантирана до навършването на общовалидната пенсионна възраст за страната<sup>237</sup>, което формално погледнато създава предпоставки за независимостта на съдебната власт. Но тъй като пенсионирането след навършване на тази възраст не е задължително, общоприета практика е съдиите да продължават да работят и след това. Председателите на съответните съдилища и министърът на правосъдието обаче имат право да дадат предложение за освобождаването на даден съдия във всеки момент след навършването на възрастта за пенсиониране, без да цитират каквито и да било допълнителни аргументи. Окончателното решение се взема от Висшия съдебен съвет.

Практиката на съвета до този момент е била да изслушва съдиите, предложени за пенсиониране, и да отхвърля предложенията, направени по субективни причини, взимайки под внимание качествата на съответния съдия и наличието на подходящ човек, който да заеме неговото място<sup>238</sup>. Така или иначе липсата на ясни и обективни процедури излага независимостта на по-възрастните съдии на ненужен риск, което лесно може се избегне с въвеждането на задължителна възраст за пенсиониране.

### *3. Преместване в други съдилища*

Законът не предвижда процедура за преместване на съдии в други съдилища за неопределен срок. Съдии могат да бъдат изпращани на работа в друг съдебен район като дисциплинарна мярка<sup>239</sup>, която може да бъде наложена от Висшия съдебен съвет за период, не по-дълъг от три години. Командирането на съдии в други съдилища се допуска, в случай че има вакантно съдийско място или трябва да бъде заместен съдия, който не е в състояние да изпълнява функциите си<sup>240</sup>, но то не може да продължава по-дълго от три месеца в рамките на една година. Решението за командироване на съдии се взема от председателя на съответния съд<sup>241</sup>, но няма конкретни разпоредби, които да изискват съгласието на засегнатия съдия или да предвиждат последици в случай на отказ от негова страна. При липсата на ясни процедури командироването на съдии – макар често да е полезно за гарантиране на ефективно правораздаване – създава предпоставки за неправомерно влияние от страна на по-висшите съдии върху решенията на по-нисшите им колеги.

<sup>234</sup> Конституция на Република България, чл. 129, ал. 2

<sup>235</sup> Закон за съдебната власт, чл. 30

<sup>236</sup> Конституция на Република България, чл. 129, ал. 3, Закон за съдебната власт, чл. 129

<sup>237</sup> Понастоящем тази възраст е 60 години и 6 месеца за мъжете и 55 години и 6 месеца за жените, но ще бъде постепенно увеличена до достигането на 63 години за мъжете и 60 години за жените.

<sup>238</sup> Предложените през февруари 2001 поправки в Закона за съдебната власт предвиждаха да се отнеме възможността на Висшия съдебен съвет да прави преценка в това отношение и да се ограничат правомощията му до това да проверява дали са налице необходимите правни основания за пенсиониране.

<sup>239</sup> Закон за съдебната власт, чл. 27, ал. 4 и чл. 169, ал. 1 (5)

<sup>240</sup> Закон за съдебната власт, чл. 130

<sup>241</sup> Закон за съдебната власт, чл. 55, ал. 1, чл. 62, ал. 1, чл. 78, ал. 1, чл. 83, ал. 1 и чл. 94, ал. 1



#### 4. Освобождаване от длъжност

Съдиите, които са станали несменяеми, се освобождават от длъжност само „при пенсиониране, подаване на оставка, при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умислено престъпление, при трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година“<sup>242</sup>, поради липса на качества да изпълняват професионалните си задължения, при дисциплинарно уволнение (вж. Раздел V.Г.)<sup>243</sup>, поради завръщане на съдията, когото заместват, или поради възстановяване на работа на незаконно уволнен съдия<sup>244</sup>.

#### В. Оценка на работата и повишаване

Повишаването на съдии в ранг<sup>245</sup> и заплатата е обичайна практика. Онези от тях, които са показали висок професионализъм и са изпълнявали образцово служебните си задължения, могат да бъдат повишени на място<sup>246</sup>, ако са прослужили на съответната длъжност<sup>247</sup> най-малко три години. Това обаче не става автоматично, но няма и конкретни критерии, по които да бъде оценена работата на съдиите.

Решенията за повишаване на съдии се взимат от Висшия съдебен съвет по предложение на председателя на съответния съд или на министъра на правосъдието<sup>248</sup>. Съдиите също имат право да се обръщат пряко към Висшия съдебен съвет с молба да бъдат повишени<sup>249</sup>. При взимането на решения за повишаване на съдии съветът разглежда и информация за работата на съответния кандидат за повишение, която обикновено се предоставя от председателя на съда или от Инспектората към Министерството на правосъдието.

Няма установена процедура за издигането на съдии във по-висши съдилища или на по-висши длъжности, като председател на съд например. Подборът на кандидати за такива длъжности се прави по преценка на председателя на съответния съд или на министъра на правосъдието, като се прилага единствено изискването за професионален стаж. Субективните процедури за повишаване увеличават възможностите на по-висши съдии и на министерството да оказват влияние върху съдиите, които биха искали да се издигнат в съдебната йерархия.

#### Г. Дисциплина

Дисциплинарните мерки и процедурите за налагането им като цяло гарантират безпристрастността на съдиите, не създават условия за субективизъм и неправомерни действия и не представляват заплаха за независимостта на съдебната власт. Наскоро обаче бе предложен закон, който предвижда да се ограничи правото на съдиите да обжалват наложени дисциплинарни наказания, бе повдигнат и въпросът за приемане на поправка в конституцията, с която да се отнеме имунитетът на съдиите. Макар тези предложения да не бяха приети, самият факт, че те бяха направени, ясно показва липсата на консенсус по основни въпроси, засягащи независимостта на съдебната власт.

##### 1. Дисциплинарна отговорност

Съдиите не носят гражданска отговорност за вреди, причинени при изпълнение на техните служебни задължения, освен когато извършеното е престъпление<sup>250</sup>, и се ползват с имунитета на народните представители<sup>251</sup>, което означава, че не носят наказателна отговорност за изказаните от тях мнения и за решенията си<sup>252</sup>, не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване освен за тежки престъпления<sup>253</sup>.

Съдиите не могат да бъдат съдени<sup>254</sup> и задържани<sup>255</sup> без разрешението на Висшия съдебен съвет, който единствен има право да отнема имунитета им. Главният прокурор трябва да мотивира искането си пред Висшия

<sup>242</sup> Конституция на Република България, чл. 129, ал. 3

<sup>243</sup> Закон за съдебната власт, чл. 169, ал. 2 забранява на несменяеми съдии да се налага дисциплинарно наказание уволнение.

<sup>244</sup> Закон за съдебната власт, чл. 131

<sup>245</sup> Ранговете обикновено следват структурата на съдебната система. Вж. Закон за съдебната власт, чл. 143.

<sup>246</sup> За разлика от издигането им в по-висш съд или на висши длъжности като председател на съд.

<sup>247</sup> Закон за съдебната власт, чл. 142

<sup>248</sup> Закон за съдебната власт, чл. 30, ал. 1 и ал. 2

<sup>249</sup> При един такъв случай Висшият съдебен съвет назначи комисия, която да проучи по-подробно взаимоотношенията между въпросния съдия и председателя на съда, в който той работи, и да установи дали има някаква специална причина за отказа на председателя да предложи съдията за повишение.

<sup>250</sup> Закон за съдебната власт, чл. 135

<sup>251</sup> Конституция на Република България, чл. 69

<sup>252</sup> Конституция на Република България, чл. 69

<sup>253</sup> Конституция на Република България, чл. 70. Едно престъпление се смята за тежко, ако за него е предвидено наказание над пет години затвор.

<sup>254</sup> Закон за съдебната власт, чл. 134, ал. 1

съдебен съвет за снемане на имунитета или задържане на представител на съдебната власт. (Разрешение за задържане не се изисква при заварено тежко престъпление, но в такъв случай незабавно се известява Висшият съдебен съвет, а ако той не заседава – министърът на правосъдието.) Решенията за снемане на имунитета или отстраняване от длъжност на представители на съдебната власт се взимат от Висшия съдебен съвет в рамките на пет дни от датата на внасяне на предложението чрез тайно гласуване с мнозинство от две трети от гласовете на всички членове, и то след като съветът е получил писмени или устни обяснения от засегнатото лице<sup>256</sup>.

През февруари 2001 бе внесено предложение за ограничаване на имунитета на съдиите с оглед борбата с корупцията. Поправка в конституцията в този смисъл бе подложена на гласуване в парламента, но не бе приета на първо четене. Въпросът обаче вероятно ще бъде повдигнат отново. Той впрочем е засегнат и в Редовния доклад на Европейската комисия за 2000, в който се отбелязва, че „имунитетът на съдиите трябва да бъде изяснен особено когато става дума за малки нарушения, за които те очевидно не могат да бъдат обвинени, както и за нарушения, несвързани с работата им, при които Висшият съдебен съвет решава дали имунитетът на съдиите трябва или не трябва да бъде отнет“<sup>257</sup>.

## 2. Дисциплинарни процедури

Съдиите носят дисциплинарна отговорност за нарушения и пропуски при изпълнение на служебните си задължения, когато неоправдано са забавили изпълнението на служебно задължение, когато са извършили действия, които уронват престижа на съдебната власт, и когато не спазват задължението си да издават решения съгласно изискванията на закона<sup>258</sup>. (С поправка в Закона за съдебната власт от 1998 година към обстоятелствата, при които може да бъде търсена дисциплинарна отговорност, бе добавено и нарушаването на положената клетва, но тази разпоредба бе отменена от Конституционния съд с аргумента, че нарушенията трябва да имат ясно и точно определени фактически състави.<sup>259</sup>)

Дисциплинарно производство срещу съдии се възбужда по предложение на председателя на съда, в който работят, или на по-висшия съд<sup>260</sup>: на председателя на Върховния касационен съд – за съдиите от този съд и от апелативните съдилища; на председателя на Върховния административен съд – за съдиите от този съд; на председателя на окръжен съд – за съдиите от съответните районни съдилища, и на председателя на апелативен съд – за съдиите от съответните окръжни съдилища. От май 2000 министърът на правосъдието също може да възбужда дисциплинарно производство срещу магистрати<sup>261</sup>.

Органът, който следи поведението и изпълнението на служебните задължения на съдиите, е Висшият съдебен съвет. Дисциплинарните производства се възбуждат и разглеждат от петчленен дисциплинарен състав на Висшия съдебен съвет, в който влизат негови членове, избрани чрез жребий. Предложението за налагане на дисциплинарно наказание се свежда до знанието на засегнатото лице, което в двуседмичен срок има правото да представи писмен отговор. Засегнатото лице може да присъства на заседанията на дисциплинарния състав и да бъде представявано от адвокат. При разглеждането на случая могат да бъдат събирани писмени и устни доказателства.

Дисциплинарните наказания, предвидени от закона, са: предупреждение, намаляване на трудовото възнаграждение до размер не по-малък от минималната работна заплата за страната за срок от два месеца, не повишаване в ранг и в длъжност за срок от една до три години, понижаване в ранг или в длъжност за срок от шест месеца до три години, преместване в друг съдебен район за срок до три години, уволнение<sup>262</sup>. Дисциплинарният състав може да наложи някои наказания сам (предупреждение, намаляване на трудовото възнаграждение и не повишаване), а за останалите (понижаване, преместване или освобождаване от длъжност) внася предложение

<sup>255</sup> Закон за съдебната власт, чл. 134, ал. 2

<sup>256</sup> През последните две години и половина, тоест от началото на мандата на настоящия Висш съдебен съвет, са постъпили само две предложения за снемане на имунитета на магистрати.

<sup>257</sup> Редовен доклад за 2000, Раздел 2

<sup>258</sup> Закон за съдебната власт, чл. 168

<sup>259</sup> Решение на Конституционния съд от 14 януари 1999

<sup>260</sup> От май 2000 процедурата за възбуждане на дисциплинарни производства е различна за съдиите, прокурорите и следователите. От ноември 1998 до май 2000 всеки член на Висшия съдебен съвет имаше право да възбуди дисциплинарно производство срещу всеки магистрат. Законът бе променен, когато един от членовете на Висшия съдебен съвет обяви намерението си да възбуди дисциплинарно производство срещу прокурор от Главна прокуратура.

<sup>261</sup> Закон за съдебната власт, чл. 171, ал. 1 и ал. 2

<sup>262</sup> Закон за съдебната власт, чл. 169. Дисциплинарно наказание уволнение не може да се налага на несменяеми съдии.

във Висшия съдебен съвет. Решенията на дисциплинарния състав и на Висшия съдебен съвет по дисциплинарни производства могат да бъдат обжалвани пред Върховния административен съд<sup>263</sup>.

Съществуващата процедура за възбуждане на дисциплинарно производство е обект на критика от страна на много съдии. Особени реакции предизвиква мярката преместване в друг съдебен район за срок до три години, тъй като тя понякога се използва, за да бъде принуден даден съдия да напусне. Някои съдии твърдят също, че Висшият съдебен съвет не разполага с необходимите ресурси, за да се справи с фактическата и правната сложност на такива производства. Не е ясно какви процедурни правила следва да се прилагат при събирането и разглеждането на доказателства например, делата често се решават набързо, без да са проучени внимателно обстоятелствата. Проблемите от процедурен характер са най-честата причина, поради която решенията на Висшия съдебен съвет се отменят от Върховния административен съд<sup>264</sup>.

През 2001 Висшият съдебен съвет прие решение в подкрепа на предложения от правителството закон, който предвижда да се ограничи правото на съдиите да обжалват решения по дисциплинарни производства срещу тях. Въвеждането на такова ограничение би намалило чувствително защитата на съдиите от неправилно наложени дисциплинарни наказания.

## VI. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

### A. Взаимоотношения с по-висши съдилища

Съдиите от по-нисшите съдилища като цяло са независими в решенията си от техните колеги от по-висши съдилища.

В конституцията е предвиден „върховен съдебен надзор“ за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища<sup>265</sup>, който се осъществява от Върховния касационен съд, докато Върховният административен съд изпълнява същите функции по отношение на административното правораздаване<sup>266</sup>. Двете върховни съдилища, освен че са най-висшите инстанции в своята сфера, имат компетентността да издават тълкувателните решения, които са задължителни за органите на съдебната и на изпълнителната власт<sup>267</sup>. Министерството на правосъдието има право да прави предложения за тълкувателни решения<sup>268</sup>.

Апелативните инстанции могат да преразгледат изцяло делото след представянето на нови доказателства и да издадат нова присъда. След това може да се пристъпи към касационно обжалване, което може да се отнася единствено до нарушения на материалния закон или на съществени процесуални правила. Когато обжалваното решение е отменено от Върховния касационен съд и делото е върнато за доразглеждане към по-нисшата инстанция, указанията на Върховния касационен съд по тълкуването и прилагането на материалния закон са задължителни за съда, на който е върнато делото<sup>269</sup>.

Няма изградена система за назначаване на наблюдатели или съветници от по-висши съдилища. Консултации със съдии от по-висши съдилища по определени дела се правят изцяло на лична основа, а не на базата на административни отношения. Като се има предвид ролята на председателите на висши съдилища при повишаване на съдии в техния съд или при преместването им в други съдилища, подобни консултации, когато ги има, могат да накърнят правото на съдиите от по-нисши съдилища да взимат независими решения.

### B. Движение на делата и взаимоотношения с председателите на съдилища

Съдиите до известна степен са зависими от председателя на съда, в който работят. Процедурите за движение на делата са непрозрачни и субективни, особено що се отнася до възлагането на дела.

Съдебните дела се разпределят между съдиите от председателите на съответния съд или от председателите на специализирани отделения (например за граждански и наказателни дела), в случай че са създадени такива отделения<sup>270</sup>. Няма конкретни, задължителни правила за възлагането на дела и председателите на съдилища решават този въпрос изцяло по своя преценка, като често взимат под внимание сложността на делото и способностите на съответния съдия. (Това вероятно е една от причините все още да не е въведено произволно разпределение на делата, въпреки че съдиите са запознати с тази система и въвеждането ѝ е обсъждано от

<sup>263</sup> Решение на Конституционния съд от 14 януари 1999

<sup>264</sup> Между 20 и 30 процента от обжалваните решения по дисциплинарни дела са отменени.

<sup>265</sup> Конституция на Република България, чл. 124

<sup>266</sup> Конституция на Република България, чл. 125

<sup>267</sup> Закон за съдебната власт, чл. 86, ал. 2 и чл. 97, ал. 2

<sup>268</sup> Закон за съдебната власт, чл. 86 и чл. 97

<sup>269</sup> Граждански процесуален кодекс, чл. 218 (з), Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 358, ал. 1 (2)

<sup>270</sup> Закон за съдебната власт, чл. 56, ал. 1 (4), чл. 63 (1) и чл. 79, ал. 1

Висшия съдебен съвет.) Дело, възложено на определен съдия, може да му бъде отнето, ако има съмнения за неговата безпристрастност или ако той не е в състояние да изпълнява функциите си по здравословни причини или заради дълго отсъствие.

Освен правото да разпределят заведените дела между съдиите, председателите на съдилища имат правомощията да информират Инспектората към Министерството на правосъдието за движението на делата, гледани от отделни съдии, и да дават мнение за работата на съдии, предложени за повишение или дисциплинарно наказание.

## VII. СЪДЕБНО ИЗПЪЛНЕНИЕ И КОРУПЦИЯ

### A. Съдебно изпълнение

Въпреки че съдебните решения като цяло се спазват от правителството и от държавните институции, съществуват отделни случаи, при които Върховният административен съд е бил принуден да прибегне до налагането на наказания на висши правителствени служители – включително областни управители и министри – за неизпълнение на задължения, произтичащи от съдебни решения.

В по-общ план при изпълнението на съдебни решения възникват сериозни проблеми, най-вече когато се отнася до граждански и търговски спорове. Съдия-изпълнителите се назначават и освобождават от длъжност от Министерството на правосъдието<sup>271</sup>. В Годишния доклад на министерството от 1999 година се отбелязва 12-процентно нарастване на броя на издадените съдебни решения и 12-процентен спад в броя на решенията, приведени в изпълнение от съдия-изпълнители. Навременното изпълнение на съдебни решения допринася за укрепване на общественото доверие в съдебната система.

### B. Корупция

В обществото е широко разпространено убеждението, че в съдилищата – както и в митниците, данъчните служби и полицията – има корупция<sup>272</sup>. В Редовния доклад на Европейската комисия за 2000 също се отбелязва, че „според няколко проучвания... работещите в митницата, полицията и съдебната система се считат за най-корумпирани в България“. В същото време доказаните случаи на корупция са малко и някои съдии смятат, че съдебната власт неправилно се сочи като гнездо на корупцията и че е превърната в изкупителна жертва на изпълнителната и законодателната власт, които търсят оправдание за тежката икономическа и социална ситуация.

Както бе отбелязано по-горе<sup>273</sup>, в парламента постъпи предложение за ограничаване на гарантирания от конституцията имунитет на съдиите, което бе мотивирано с необходимостта да се предотврати корупцията. То не бе прието през февруари 2001, но е твърде вероятно да бъде поставено отново на гласуване в новия парламент.

<sup>271</sup> Закон за съдебната власт, чл. 149, ал. 2 и чл. 152

<sup>272</sup> Доклад за оценка на корупцията, „Коалиция 2000“. („Коалиция 2000“ е инициатива на български неправителствени организации.)

<sup>273</sup> Вж. Раздел V.Г.1.

