



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система",
финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-
C01/18.02.2019 г.

**Доклад дейност 3.2.3: Анализ на препоръки на Комитета
на министрите към Съвета на Европа и на международни
организации по отношение управление на съдебната система-
ВСС**



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Добро управление ", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от фондация "Център за модернизирание на политики " и сдружение "Съюз на юристите в България "и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма "Добро управление".

Оперативна програма	"Добро управление "
Проект:	"Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система "
Договор за предоставяне на БФП :	№ BG05SFOP001-3.003-0068-C01/ 18.02.2019 г
Дейност	Дейност 3: Анализи и оценки
Под дейност:	Анализ на препоръки на Комитета на министрите към Съвета на Европа към държавите членки и международни организации по отношение независимостта и безпристрастността на магистратите
Период на изпълнение	1.07.2019 г.-31.01.2020 г.



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

I. Използвани съкращения

<i>Съкращение</i>	<i>Значение</i>
<i>ОПДУ</i>	Оперативна програма „Добро Управление“
<i>НПО</i>	Неправителствена организация
<i>ФГУ</i>	Форум Гражданско участие
<i>ЕГФ</i>	Европейски граждански форум
<i>ECAS</i>	Европейската служба за граждански действия
<i>ГС</i>	Граждански съвет
<i>BCC</i>	Висшия съдебен съвет
<i>CoE</i>	Съвет на Европа
<i>MEDEL</i>	Международната асоциация на съдиите



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

II. Въведение

1.1. Цел на проекта

Общата цел на проекта е създаването на коалиция от НПО и работещи в областта на правосъдната реформа, както и обща виртуална платформа за диалог между тях в различни области.

1.2. Цел на доклада

Настоящият доклад трябва има за цел да анализира препоръки на Комитета на министрите към Съвета на Европа към държавите членки и на международни организации по отношение вътрешната и външна независимост на магистратите и съдебната власт, с особено внимание към препоръките с най-голямо приложение към българската съдебна система

- Подбор на релевантни препоръки по отношение независимостта и безпристрастността на магистратите
 - Анализ и оценка на нивото на изпълнение на подбраните препоръки
- Изработване и оповестяване на Методически насоки за анализа.

Обект на настоящия анализ са резюмирани от цитираните по- долу документи конституционни гаранции за независимостта. Анализът ще бъде извършено на база на сравнение с приетите индикатори в Доклада на ЕМСС относно независимостта и отчетността на съдебната власт/ 2013-2014г. доколкото същите съвпадат с тези, които са в стандартите за българските магистрати.

1.3. Методически насоки за анализа

Анализът на подбраните препоръки ще търси отговор на следните изследователски въпроса:



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

(1) Обща информация за анализирания документ.

(2) Обхват на документа и институция/и от съдебната власт, за които се отнася.

(3) Ниво на постигане в България на целите на направените препоръки към момента на издаване/приемане на документа;

(4) Отбелязан напредък по постигане целите на документа в България.

В изпълнение на методиката на настоящия анализ, са подбрани най-важните принципи, очертани в основополагащите документи относно независимостта на съдебната система. Поради това, че те развиват вече съществуващи такива от предходни международни актове, ще бъдат разгледани най – актуалните, по които в настоящия момент се провежда широк обществен дебат. Те са основно от двете препоръки на Съвета на Европа и международната асоциация на съдиите/ MEDEL/.

В изпълнение на методиката на настоящия анализ, са подбрани най-важните принципи, очертани в основополагащите документи относно независимостта на съдебната власт. Поради това, че те развиват вече съществуващи такива от предходни международни актове, ще бъдат разгледани най- актуалните, по които в настоящия момент се провежда широк обществен дебат.

В този смисъл, особено важна е ролята на Съвета на Европа, който винаги е бил двигател и е подпомагал развитието на демократичните процеси в различните държави, спазване на върховенството на закона, защита на основните човешки права, както и е създавал механизми, чрез които обявените цели следва да бъдат постигнати. От последователно провежданите политики и отстоявани принципи, приети с различни документи относно разглежданата тема за независимостта на съдиите, като съществена част от осигуряване на справедлив процес и обезпечаване на значими граждански права важно място заемат двете препоръки CM/REC 94/12 и CM/REC 2010/12. В тях независимостта на съдиите се разглежда



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

като предпоставка за върховенството на закона и основна гаранция за справедлив процес. Тъй като и в двата документа се набляга на важноста да се гарантира независимостта на съдиите, ще бъдат по-подробно разгледани тези на по-новата, приета през 2010г. Проучвания бяха направени и на редица други документи, в това число доклади и становища, изготвени от авторитетни европейски организации, като например ЕМСС, Консултативния съвет на съдиите и пр.

Обект на настоящия анализ ще бъдат една от най-важните според възприетата методика препоръки, посочена и в цитираните по – долу документи: вътрешна и външна независимост на като предпоставка за осигуряване независимостта на магистратите и вътрешната и външна тяхна независимост. Това ще бъде извършено на база на сравнение с приетите индикатори в Доклада на ЕМСС относно независимостта и отчетността на съдебната власт/ 2013-2014г. доколкото същите съвпадат с тези, които са в стандартите за българските магистрати.

1.4. Препоръки CM/REC 94/12 и CM/REC 2010/12.

Съветът на Европа винаги е играл важна роля за подпомагане на демократичните процеси в различните държави, спазване на върховенството на закона, защита на основните човешки права, както и е създавал механизми, чрез които обявените цели следва да бъдат постигнати. В този аспект има редица последователно отстоявани принципи, приети с два от най-важните документи относно разглежданата тема за независимостта на съдиите, като съществена част от осигуряване на справедлив процес и обезпечаване значими граждански права. Това са двете препоръки CM/REC 94/12 и CM/REC 2010/12. В тях независимостта на съдиите се разглежда като предпоставка за върховенството на закона и основна гаранция за справедлив процес. Съдиите са “натоварени с окончателното решение относно живота, свободите, правата, задълженията и собствеността на гражданите” (цитат от основните принципи на ООН, повторени в декларацията от Пекин; и чл. 5 и 6 от Европейската конвенция за правата на човека). Тяхната независимост не е прерогатив или



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система",
финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-
C01/18.02.2019 г.

привилегия в техен личен интерес, а в интерес на върховенството на закона и на тези, които търсят или очакват правосъдие. Тъй като и в двата документа се набляга на важноста да се гарантира независимостта на съдиите, ще бъдат по- подробно разгледани тези на по- новата, приета през 2010г.



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

III. Управление на съдебната система- ВСС

Една от основните препоръки на CoE и разглежданите международни организации е:

“когато съдиите считат, че тяхната независимост е застрашена, те трябва да могат да се обърнат към Съдебния съвет или друга независима институция, която да може да предостави ефективни средства за отстраняване на неправомерната намеса.“

Тази много съществена гаранция за опазване на съдийската независимост би следвало да се постави на обсъждане сред професионалните общности. В последните години има достатъчно случаи, в които съдиите не са получили ефикасна защита от ВСС.

В рамките на провеждания дебат, би следвало да се дискутира възникналия казус в края на 2019 г. с изявление на съдия, че се чувства заплашена от изказване на магистрат. Това нейно изявление не беше обсъдено във ВСС, което е нарушение на цитирания принцип, а също така не са предложени и адекватни средства за отстраняване на подобна намеса в работата ѝ.

Препоръката на Комитета съдържа също важни ръководни принципи както относно външната, така и относно вътрешната съдебна независимост. Подчертава се, че външната съдебна независимост не е прерогатив или привилегия, предоставена на съдиите в техен собствен интерес, а е в интерес на върховенството на закона и лицата, които търсят и очакват безпристрастно правосъдие.

Препоръчва се законите да предвиждат санкции срещу лица, които целят да окажат влияние на съдии по неправилен начин, и съдиите да не са длъжни по никакъв друг начин да дават обяснения за своите решения освен чрез мотивите, които се съдържат в публичните съдебни решения. В тази връзка следва да се постави на обсъждане дали в българската съдебна



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

система има изграден адекватен механизъм по повод на реакция по редица конкретни дела.

Един пример от нашумяло дело (2019 г.), по което съдебният състав се произнесе по искане за условно предсрочно освобождаване, вместо оценка на акта с оглед на очертаната от закона рамка на действията на съда и възприетите от него за установени факти, политически ангажирани личности предприеха атака срещу личността на част от съдиите, постановили този акт. Това поставя няколко въпроса в светлината на изискванията на прогласените принципи:

- по какъв начин би следвало да се преодолее създалото се напрежение;
- каква би следвало да бъде реакцията на ВСС и не би ли следвало да защити съдиите от външни / в случая политически/ посегателства;
- изпълни ли ВСС задължението си да осигури и да отстои независимостта на съдебната власт – чл. 16 ал. 1 от Закона за съдебната власт.

Тези въпроси се налагат поради това, че на ниво концепции, стратегии и нормативно уреждане, независимостта на съдебната власт е обезпечена. Реално обаче, тази независимост пряко е нарушена чрез въздействие върху личността на съдията, натоварен да осъществява функцията правосъдие.

В този и други случаи, усещането за справедливост е недостижимо без утвърждаване върховенството на правото и авторитета на институцията, призвана да го осигури – съда.

Фактът, че политически ангажирани субекти изразяват неодобрение на съдебен акт е израз на незначитане на авторитета на съдебната институция. Затова и реализацията на правото на публиката да оценява работата на съда пряко ангажира ВСС да обезпечи необходимото, щото всеки заинтересован от темата да изгради самостоятелна и обективна преценка на относимите към обществения интерес обстоятелства и едва на



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

тази основа да изгради отношението си към оспорвания в публичното пространство съдебен акт/цитат на съдия Владимир Вълков по същия повод/. Вследствие от такава нагласа се осуетява и обективната оценка на постановения неизгоден за страната акт. Предубедената страна трудно има възможност да направи преценка на изложените мотиви, довели до постановяване на съответния акт, поради което и не би могло да се очаква т.н. обективна справедливост. Не са рядкост и случаите, когато в общественото пространство се представя правдоподобна ситуация, която обаче не намира опора в доказателствата по делото. По този начин върху съдията се упражнява един нелегитимен натиск. При подобни ситуации, даже съдията да е в състояние да пренебрегне необосновани обвинения срещу него, по-негативният резултат е оставащото невярно впечатление, че съдът правораздава в отклонение от правилата за безпристрастност. Това именно е причина да се подкопае доверието към институцията, което е в ущърб най-вече на гражданите.

В този аспект би следвало да се постави въпросът до каква степен ВСС е способен да отстоява независимостта не толкова на отделния съдия, а по-скоро чрез нея, да осигури институционалната независимост. В хода на общественения дебат, който е иницииран, би следвало да се идентифицира дали това е проблем, както на ВСС в пленарния му състав, така и от съдийската му колегия. И най-вече какви конкретни мерки и решения са предвидени. Те следва да са такива, които да съществуват не само на хартия, а да са обвързани с постигане на определени и очаквани резултати

Съдебните решения не могат да подлежат на ревизия, различна от инстанционната, или на възобновяване на процеса освен на основанията, предвидени в закона. Когато се коментират съдебни решения, изпълнителната и законодателната власт трябва да избягват критика, която би подкопала независимостта и общественото доверие в съда. Те също трябва да се въздържат от действия, които могат да поставят под съмнение готовността им да изпълняват съдебните решения, освен в случаите на изказвания относно тяхното намерение да упражнят правото си на



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

обжалване. Препоръката отбелязва, че съдиите, които са част от обществото, на което служат, не могат ефективно да правораздават без обществено доверие. Те трябва да се информират за обществените очаквания към съдебната власт и за оплакванията относно нейното функциониране.

Принципът на съдебна независимост означава независимост на всеки един съдия при упражняване на неговите съдебни функции. При вземането на решения съдиите трябва да са независими и безпристрастни и да могат да действат без каквото и да било ограничение, неправомерно влияние, натиск, заплаха или вмешателство, пряко или непряко от която и да е власт, включително вътрешна за самия съд. Съдебната независимост не следва да се подкопава от йерархична съдебна организация, която не съществува законодателно и административно, но би следвало да се изследват процесите, които протичат при конкретни обстоятелства. В този смисъл, ВСС би следвало да има разработена система, която да е в състояние да идентифицира подобни проблеми/ неправомерна намеса на административен ръководител чрез непреки действия- например прекомерно натоварване, възлагане на несвойствени функции, коментари на общи събрания на съдиите, несвоевременно изготвяне на атестация и др. подобни/.

Във връзка с дискусията, следва да се разгледа и един от последните документи на МЕДЕЛ (Европейска асоциация на магистратите за демокрация и свободи). Това е европейска организация с дългогодишен опит и последователно отстояване на правата и свободите на гражданите, за прилагане на всички международни документи, свързани с независимостта на съдиите, като стълб на върховенството на закона и правото на гражданите да имат справедлив процес.

Други документи с принос към независимостта на съдебната система. Казуистика :



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

В своето Становище от 25.11.19 организацията интерпретира едно изключително важно за независимостта на съда и съдиите, съвсем скорошно решение на ЕСПЧ по дело C/64/16. С Решението по това дело всъщност, Съдът отговаря на три преюдициални запитвания (C-585/18, C-624/18 и C-625/18), отправени от Колегията по трудово право и социално осигуряване на Върховния съд и на Върховния административен съд на Полша.

В становището на МЕДЕЛ се подчертава, че е важна констатацията на Съда относно независимостта на съда като част от същността на правото на ефективна съдебна защита и фундаменталното право на справедлив съдебен процес. Това е от кардинално значение, защото е гаранция за това, че всички права, които индивидите черпят от правото на ЕС, ще бъдат защитени и, че ще бъдат опазени общите ценности на държавите членки, прогласени в чл. 2 от ДЕС;

- независимостта на съдебната власт спрямо законодателната и изпълнителната власти следва да бъде не само прогласена, но и подсигурана;
- необходимо е да се гарантира, че обективните условия и характеристиката на процедурата за назначаване на съдии са такива, че не позволяват възникване на разумно оправдано съмнение у правните субекти за неподатливостта на съдиите на влияния от външни фактори, както и в неутралността им по отношение на противопоставените пред тях интереси при решаване на делата;
- съдебният съвет (овластен с правомощието да предлага назначение на съдии) трябва да бъде независим от законодателната и изпълнителните власти при извеждане на преценката си дали избраните от него съдии ще са способни да изпълнят изискванията за независимост и безпристрастност, произтичащи от чл. 47 от Хартата;
- когато решаващият орган не отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност, принципът за предимството на правото на ЕС следва да се тълкува като изискващ да не се прилага нормата от вътрешното право, която предоставя



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

юрисдикцията за разглеждане и решаване на делата на този орган;

Важността на това решение следва да бъде обсъдена и коментирана, тъй като за първи път СЕС подчертава ролята на съдебните съвети.

Както СЕС набляга в решението си, тези органи имат много важна роля в процедурата по назначаване на съдиите и тя е позитивна, но само при положение, че съдебните съвети са в съответствие със стандартите на ЕС за безпристрастност на този орган. Това решение е с ключово значение, особено сега когато в някои държави членки и в други, кандидати за присъединяване, изпълнителната власт предприема опити да получи политически контрол върху съдебните съвети.

Тези констатации на Съда би следвало да бъдат предмет на оценка, анализ, решения, както на гражданите, каквато цел сме си поставили с настоящия проект, така и от страна на магистратите, а също и сред самите членове на ВСС. Само след такъв анализ и оценка, би могло да се говори, че се предприемат същински действия за гарантиране на независимостта на съдебната система.



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

IV. Изводи и препоръки:

Наличието на многобройни международни документи, които в един продължителен период от време обстойно, мотивирано, аналитично са изследвали всички аспекти на института на съдийската независимост, са изключителна предпоставка за постигане на устойчиви резултати по отношение на осигуряване и защита на съдийската независимост. Ангажираността и извършваното периодично наблюдение от страна на различни международни организации също е гаранция за необратимостта на постигнатите към момента резултати.

Както е посочено по-горе при отделните раздели от анализа, не липсват и създадени от отговорните институции български стандарти относно независимостта на съдебната система, като безспорно е ползвана изключително богатата и разнообразна международна практика- доклади, становища и препоръки.

Видно от съдържанието им обаче, липсва аналитичен подход, както и механизъм, който да приведе тези стандарти в действащи норми. Няма данни също така за проведено измерване съгласно посочените в някои от разделите на стандартите индикатори/ това е препоръчано и в Доклада на ЕМСС 2013-2014г, стр.34-37/, липсва също емпирична оценка за независимостта, основана на редица предварителни проучвания.

Следователно, необходимо е да се извървят всички описани по-горе стъпки, да се изготви модел за матрица на независимостта на съдебната власт/ подобни модели има изготвени по други показатели, като например относно ефективността ѝ / като за това следва да се ангажира Съдийската колегия на ВСС. В противен случай, стандартите ще се окажат един от многото „хартиени“ / терминът е взет от Мониторингов доклад за състоянието на съдебната система/ индикатори на съдебна реформа pro forma.



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

V. Библиографска справка:

1. Препоръка CM/Rec (2010) 12 на Комитета на министрите към държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности (Приета от Комитета на министрите на 17 ноември 2010 г. на 1098-ата среща на министрите на депутатите) (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78);
2. Препоръка № R (94) 12 относно независимостта, ефективността и ролята на съдиите (заменена с Препоръка CM / Rec (2010) 12) (*може да се проследи развитието на препоръката*);
3. *Report on the independence and impartiality of the prosecution services in the Council of Europe Member States in 2017.* <https://www.coe.int/en/web/ccpe/-/report-on-the-independence-and-impartiality-of-the-prosecution-services-in-the-council-of-europe-member-states-in-2017> ;
4. *Становище № 1 (2001) на Консултативния съвет на европейските съдии на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите*;
5. Стандарти за независимост на съдебната система, публикувани от ВСС;
6. Доклад на ЕМСС- Независимост, отчетност и качество на съдебната система/2017-2018/;
7. Доклад на ЕМСС- Независимост и отчетност на съдебната власт и на прокуратурата/2014- 2015/;
8. Доклад на ЕМСС- Независимост и отчетност на съдебната власт/2013 – 2014/;
9. Доклад на Венецианската комисия за независимостта на съдебната система, 2010;
10. Становище на МЕДЕЛ от 25.11.19;
11. Решения на ЕСПЧ - C/64/16; C-585/18; C-624/18 и C-625/18;



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система",
финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-
C01/18.02.2019 г.

11. Максим Кръстев- За Конституцията и независимата съдебна
власт.