



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 3.2.2: Анализ на препоръки на Комитета на министрите към Съвета на Европа и на международни организации по отношение вътрешната и външна независимост 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.

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>ВСС</i>	Висшия съдебен съвет
<i>СоЕ</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 обезпечава 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. Препоръка относно вътрешната и външна независимост на магистратите:

Препоръката на Комитета на министрите съдържа важни ръководни принципи, както относно външната, така и за вътрешната съдебна независимост. Като основни компоненти на института независимост, те следва да бъдат анализирани от гледна точка на имплементирането им в националното законодателство и особено в рамката очертана в Стандартите за независимост на магистратите.

В международните документи/ REC 94/12 и CM/REC 2010/12, както и в Докладите на ЕМСС изрично се подчертава, че независимостта 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. Следователно, независимостта на съдебната власт трябва да се докаже при вземането на решения, а не само да са дадени официални гаранции .т.е. отчита се, че въпреки създадените правила и норми за гарантиране на независимостта, поведението на съдиите в крайна сметка може да я компрометира. Например, съдиите могат при решаване на конкретно дело да не се ръководят от закона и стандартите, а да отсъдят в полза на едната страна заради свои лични интереси. Констатирано е също, че макар в някои държави да не съществуват формални гаранции, все пак съдебната власт да действа по начин, който е прозрачен и независим.

Ето защо като се има предвид гореизложеното, се обръща много сериозно внимание, както на обективната, така и на субективната независимост, а също така и на индикаторите, чрез които същите могат да бъдат измерени¹.

Обективните характеристики се отнасят до начина, по който съдебните структури са организирани на практика, като в същото време

¹<http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/6/report-independence-13-14.pdf>



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.

субективните характеристики се отнасят до възприемането на съдебната власт и съдебната система сред различни групи по интереси, включително съдии и гражданите като цяло.

Отчетено е и едно много важно разграничение между съдебната система като цяло и отделния съдия. Даже да е гарантирана обективната независимост на съдебната власт като цяло, това може да не е достатъчно ефективно, ако независимостта на отделния съдия е ограничена. Ето защо, усилията следва да бъдат насочени към двете категории. Що се отнася до субективната независимост, то няма такова разграничение между съдебната власт като цяло и отделния съдия.

В настоящия документ няма да се изследват отделните индикатори, поради това, че в стандартите, които са публикувани, такива индикатори не са заложиени, липсват посочени механизми за отчитането им, поради което и не могат да бъдат направени релевантни изводи.

За разлика от публикуваните индикатори в Доклада на ЕМСС, в българските стандарти, са обозначени като "елементи", които обуславят обективната независимост на съдебната власт. Към тези елементи са посочени: правна рамка, организационна автономност на съдебната власт, както и нейното отделно финансиране, както и самата структура на управление на съдебната власт.

По отношение на изследването на обективната независимост на отделния съдия, в стандартите, за разлика от по-горе описаните са залегнали индикатори. Те се отнасят преди всичко до възможностите да се вземат решения относно съдиите; институтът на несменяемост на съдиите, а така също и процедури, които се прилагат в случай на заплаха за индивидуалната независимост на съдиите.

И в този случай, въпреки, че са заложиени като индикатори в стандартите относно независимостта на българските съдии, няма данни как на практика са приложени и дали изобщо са взети предвид, както и какви механизми са заложиени за постигането им. Ето защо макар да са заложиени



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 индикатори, те не дават възможност за провеждане на изследвания, както и да обуславят определени изводи.

Само един пример като аргумент, че не се спазват дадените указания от ЕМСС, а именно: ЕМСС е разработила не само насоки за повишение на съдиите, но и по какъв начин индикаторът следва да установи степента, до която тези насоки се спазват и по-специално чрез: обществен контрол на процеса на повишение, който да бъде отворен и надлежно документиран². Такъв обществен контрол нито е предвиден, нито са създадени механизми за прилагането му.

Още по-обяснително, а не аналитично са интерпретирани индикаторите на субективната независимост на съдебната власт и на отделния съдия, към които спадат: независимост според възприятието на гражданите като цяло; доверие към съдебната власт в сравнение с доверието към други държавни власти от страна на гражданите като цяло; съдебна корупция според възприятието на гражданите като цяло; независимост, възприемана от съдебни потребители на всички нива; независимост според възприятието на самите съдии.

Съгласно международните документи са идентифицирани общо 13 индикатори като особено важни, за да се оцени независимостта на съдебната власт, като към тях са добавени и няколко подиндикатори, които посочват формалните защити за независимост, изброени както следва:

формални гаранции за независимостта на съдебната власт; формално ниво на увереност, че съдиите се подчиняват единствено на закона; формални методи за определяне на заплатите на съдиите; формални механизми за коригиране на заплатите на съдиите; формална ангажираност на съдиите в развитието на правната и съдебната реформа.

В международните документи са посочени изключително изчерпателно индикаторите, чрез които може да се измери степента, до

² Виж "Оценка, повишение, дисциплинарни мерки и обучение на съдии" в Доклада на ЕМСС



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.

която формално е защитена независимостта на съдебната власт. След въвеждането на подходящи защити, степента на независимост се определя от лекотата, с която изпълнителната власт може да оспорва или да променя тези защити. В никой от българските документи не може да се намери как и дали въобще се прилагат подобни индикатори, още по-малко има ли механизми, чрез които обективно да се отчита възможно ли е и по какъв начин изпълнителната власт би могла да повлияе на съдийската независимост.

Въпреки изричната препоръка, че най-силната защита следва да бъде гарантирана в съответната конституция или еквивалентните разпоредби на държавата, липсва измерване как това се осъществява по отношение на българската съдебна система. Липсва и ясен отговор до каква степен конституционните съдилища могат да засилят посочените необходими защити. И тъй като е посочено, че няма една-единствена възможна съвместима система, а всички конституционни и исторически защити трябва да се разглеждат като едно цяло, няма яснота как това се осъществява в България.

Само за пълнота на изследването, следва да се посочи също, че въпреки посочения индикатор „Формално ниво на увереност, че съдиите се подчиняват единствено на закона“, който мери дали съдиите изрично се подчиняват единствено на закона и по този начин не се поддават на политически, медиен и друг външен натиск и посочените степени на защита/ конституционна, законодателна и пр., липсва измерване и отчитане и на този индикатор.

Формалната ангажираност на съдиите в развитието на правната и съдебната реформа. Този индикатор измерва дали съдебната власт има формално право да предложи законови реформи, както и да се посъветва за предложените промени в правната и съдебната практика. Независимостта на съдебната власт може да бъде сериозно засегната от законовата реформа като цяло и съдебната реформа в частност. Такива реформи могат да предлагат и възможности за засилване на независимостта на съдебната



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.

власт и за осъществяване на реформи, които са необходими според съдебната власт, за да се подобри нейното функциониране. Най-силната защита е формалната гаранция, че съдебната власт има право да предложи законови реформи и да дава съвети относно предложения за законова реформа и съдебните реформи, предложени от изпълнителната власт и/или законодателната власт.

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

Един пример от наскоро нашумяло дело, 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



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.

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 незачитане 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 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 обществения дебат, който е инициран, би следвало да се идентифицира дали това е проблем,



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.

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.



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. 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.