



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: Анализ на препоръки на Комитета на министрите към Съвета на Европа и на международни организации по отношение конституционните гаранции за независимостта на Съдебната власт



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 конституционните гаранции за независимостта 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 подобрите 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 подобрите 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.

1.4. Обща информация за анализирания документ.

1.5. Обхват на документа и институция/и от съдебната власт, за които се отнася.

1.6. Ниво на постигане в България на целите на направените препоръки към момента на издаване/приемане на документа;

1.7. 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/.



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. Препоръки на СоЕ и международни организации по отношение на конституционните гаранции за независимост на съдиите и съдебната власт

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 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 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. Проучвания бяха направени и на редица други документи, в това число доклади и



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.

становища, изготвени от авторитетни европейски организации, като например ЕМСС, Консултативния съвет на съдиите и пр.

Обект на настоящия анализ ще бъдат три от най-важните според възприетата методика препоръки, които са посочени и в цитираните по-горе документи: конституционни гаранции за независимостта; организационна структура на съдебната система 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.

1.1. 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 привилегия в техни 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



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.

съдиите, ще бъдат по- подробно разгледани тези на по- новата, приета през 2010г.

Комитетът на министрите на Съвета на Европа признава значимостта на съдиите за отстояване на демокрацията, като издава „Препоръка на Комитета на министрите до държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности“. Комитетът възприема принципа, че независимостта на съдията и на съдебната власт трябва да бъде установена в Конституцията или на най-високото възможно ниво в дадена държава-членка. Всъщност, принципът за уреждане на този въпрос на най- високо законодателно ниво е изведен и от редица други международни документи както и в последователните доклади на ЕМСС за периода 2011-2018г и е провеждан като политика в различни европейски държави¹.

Конституцията на РБ изпълнява изцяло изискванията на посочените международни документи като принципът за независимост на съдебната власт е изрично прогласен в глава VI, чл. 117, ал.2.

Тази препоръка, която е основополагаща по отношение независимостта на магистратите е намерила адекватно интерпретиране в България и в публикуваните Стандарти за независимостта на магистратите², като се доразвива по отношение на цялостната правна рамка, структурата на управление, финансирането, кариерното развитие, обезпечаващи обективната независимост на съдиите.

Съществуват обаче редица критики от юристи- конституционалисти, относно формалното прогласяване на принципа за независимост³. При анализа на цитирания документ се стига до извода, че авторът остро критикува прилагането на иначе неоспоримия принцип за разделение на властите. Поставя се въпросът доколко и единствено теоретично ли е

¹ 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;

² <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/20/Standarts-2018.pdf>

³ <https://pogled.info/bulgarski/za-konstitutsiyata-i-nezavisimostta-na-sadebnata-vlast.113102>



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.

признаването за основна функция на съдебната власт като контролираща всички останали, който е преди всичко обект на интерес от страна на обществото и би трябвало да е предмет на разглеждане. Намира, че обсъждането на независимостта на съдебната власт, без каквато не е възможно упражняването на споменатата функция, вкл. като правосъдие основано на установено действащо право – независимо дали става дума за Конституция или обикновено законодателство, трябва да бъде същностен елемент от дебатите. Като акцент в подобни дебати съгласно изразеното в т. 7 от Становището на венецианската комисия по отношение на изменения и добавки в Конституцията на РБ, касаещи съдебната система⁴ е именно предизвикателството в дългосрочен план да се осигурят адекватни механизми- структурни и организационни, които да гарантират честна и независима съдебна система. Експертите виждат като част от тази реформа и възможността да се продължи процеса на промени започнали през 2003 , фокусирани върху статута на магистратите; измененията през 2006г, за ролята на Главния прокурор като разследващ орган, както и функциите на Минстерство на правосъдието във връзка с отношенията му със съдебната власт, както и тези от 2007г насочени към структурата и работата на ВССи най- вече по отношение на дисциплинарните производства.

В изготвените и публикувани на сайта на ВСС стандарти за независимост на съдебната система, препоръката относно конституционните гаранции за независимостта на съдиите са взети под внимание , но освен описателната, липсва аналитична част, възоснова на която да се направят изводи за по нататъшното развитие на процесите, които да гарантират устойчивост на института независимост на магистратите.

Дадените препоръки, които формулирани отделно към изпълнителна и законодателна власт, а също и към самата съдебна система и отделните магистрати, създават усещането за недостатъчен капацитет за реализиране

⁴ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)022-e)



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.

на определените стандарти, а и не отговарят на самия характер на документа като норма за следване.



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.