



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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: Анализ на препоръки на Комитета на министрите към Съвета на Европа към държавите членки и международни организации по отношение независимостта и безпристрастността на магистратите**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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>ЕСАС</i>	Европейската служба за граждански действия
<i>ГС</i>	Граждански съвет
<i>ВСС</i>	Висшия съдебен съвет



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



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 международни организации по отношение независимостта и безпристрастността на магистратите, с особено внимание към препоръките с най-голямо приложение към българската съдебна система.

### ***1.3. Специфичните цели на доклада са:***

- 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



### III. Преглед и избор на препоръките и доклади

#### *1.1. Препоръки Комитета на министрите към Съвета на Европа към държавите членки и международни организации по отношение независимостта и безпристрастността на магистратите*

- 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) ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78));
- 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*);
- *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> ;

#### *1.2. Препоръки на други международни организации*

- *UN Guidelines on the Role of Prosecutors* (<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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. Методически насоки за анализа**

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

- 1.1. Обща информация за анализирания документ.*
- 1.2. Обхват на документа и институция/и от съдебната власт, за които се отнася.*
- 1.3. Ниво на постигане в България на целите на направените препоръки към момента на издаване/приемане на документа;*
- 1.4. Отбелязан напредък по постигане целите на документа в България.*
- 1.5. Институционална и/или медийна реакция по документа*
- 1.6. Оценка и препоръки.*



## V. Препоръки

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/.

### *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 обезпечава 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 независимостта 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 важността да се гарантира независимостта на съдиите, ще бъдат по-подробно разгледани тези на по-новата, приета през



2010г.

Именно с тази препоръка, Комитетът на министрите признава значимостта на съдиите за отстояване на демокрацията, като издава „Препоръка на Комитета на министрите до държавите-членки относно съдиите: независимост, е препоръки CM/REC 94/12 и CM/REC 2010/12. *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.

Една от основните препоръки 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 наскоро възникналия казус 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 неправомерен 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 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 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



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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.

---

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 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.

### ***1.2. Решение на ЕСПЧ по дело С/64/16.***

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 С/64/16. С Решението по това дело всъщност, Съдът отговаря на три преюдициални запитвания (С-585/18, С-624/18 и С-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



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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.

---

**нормата от вътрешното право, която предоставя 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.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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.

---

## **VI. Общи изводи и препоръки**

Очакваме Вашето мнение и предложения, за да формулираме финалната оценка и препоръки. Бъдете активни!