Индекс на съдебната реформа в България

юли 2002 г.

© ABA/CEELI

Изложените в настоящия документ становища и анализ са дело на Правната инициатива за Централна и Източна Европа на Американска асоциация на юристите (ABA CEELI), която носи цялата отговорност за неговото съдържание. Съветът на директорите на Американската асоциация на юристите не го е преглеждал или одобрявал. Поради това не бива да се счита, че изложените тук становища представляват насоките в работата на ABA CEELI. Освен това нищо от представеното в настоящия доклад не може да бъде разглеждано като правна консултация по конкретни дела. Читателите трябва да извършат необходимите действия за получаване на такава консултация от своите правни съветници. Настоящата публикация е осъществена с подкрепата на Българската мисия на Американската агенция за международно развитие (USAID), съгласно условията на Споразумението за асоциирано сътрудничество № 183-A-00-00-103-00 и Основно споразумение за сътрудничество № ENI-A-00-00-00003-00. Изразените в настоящия документ виждания принадлежат на автора(ите) и не отразяват непременно виждането на Американската агенция за международно развитие.

ISBN: 1-59031-091-8I-590-31-157-4

Отпечатано в САЩ

Авторско право © 2002 на

Правна инициатива за Централна и Източна Европа на Американска асоциация на юристите

740 15th Street, NW, Washington, DC 20005

Съдържание

Въведение i

Предварителна информация за България
Правна рамка 1
История на съдебната власт 2
Структура на съдилищата 3
Условия, свързани със заеманата длъжност 5
Квалификация 5
Назначаване и несменяемост 5
Обучение 5
Проучвателният екип 6
Забележка 6

Анализ по ИСР в България през 2002

Таблица на съотношението между факторите 7

I. Качество, образование и многостранност 9
1. Квалификация и подготовка на съдиите 9
2. Процесът на подбор/назначаване 11
3. Продължаващо правно обучение 14
4. Представителство по малцинства и пол 16

II. Съдебни правомощия 18
5. Съдебен преглед на законодателството 18
6. Съдебен надзор на административната практика 20
7. Компетентност на съдилищата по въпросите на гражданските свободи 23
8. Система за преглед и обжалване 24
9. Неуважение към съда/Призоваване/Изпълнение на съдебните актове 24

III. Финансово обезпечаване 28
10. Участие в определянето на бюджета 28
11 Адекватност на заплатите в съдебната система 30
12. Съдебни сгради 32
13. Сигурност в съдебната система 33

IV. Организационни гаранции 34
14. Гарантирана несменяемост 34
15. Обективни критерии за повишаване в длъжност в съдебната система 35
16: Съдебен имунитет за действия, извършени в служебно качество 37
17. Отстраняване и дисциплинарна отговорност на съдиите 39
18. Разпределяне на делата 41
19. Сдружения на съдиите 42

V. Отговорност и прозрачност 43
20. Съдебни решения и неправомерно външно влияние 43
21. Етичен кодекс 49
22. Процедура за разглеждане на жалби във връзка с поведението на съдиите 50
23. Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството 52
24. Публикуване на съдебните решения 53
25. Поддържане на архив 54

VI. Ефективност 56
26. Помощен персонал в съдилищата 56
27. Съдебен щат 57
28. Системи за завеждане на делата и за проследяване на делата 58
29. Компютри и канцеларско оборудване 59
30. Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство 60

Въведение

Индексът на съдебната реформа (ИСР) е инструмент, разработен от Правната инициатива за Централна и Източна Европа на Американската асоциация на юристите (ABA CEELI). Целта му е да направи преглед и оценка на съвкупното въздействие на фактори от значение за съдебната реформа в новите демокрации. Във време, когато усилията за правна и съдебна реформа се радват на внимание, по-голямо отколкото в миналото, ИСР представлява подходящ и важен механизъм за оценка. ИСР ще даде възможност на ABA CEELI, финансиращите я организации, както и на самите нови демокрации, да посрещнат нуждите на програмите за реформа и осъществят наблюдение на напредъка към установяване на отговорни, ефективни и независими съдебни органи.

ABA CEELI стартира настоящия проект, като си даваше сметка за липсата на единно съгласие по свързаните със съдебната реформа въпроси. По-специално, ABA CEELI приема наличието на различия в правните култури, които влияят върху значението на определени въпроси в съответния контекст. Все пак след десетилетие работа на място по този проблем, ABA CEELI стигна до извода, че всеки от общо тридесетте фактора, разгледани в настоящия документ, може да окаже значително въздействие върху процеса на съдебната реформа. Поради това прегледът на факторите е основата, върху която се изгражда и структурира програмната дейност за техническа подкрепа и се прави оценка на ключови елементи в процеса на реформата.

Техническото естество на ИСР го отличава като инструмент за преглед и оценка от други независими оценки от подобно естество, като например „Доклад за правата на човека“ на Държавния департамент на САЩ и „Народите в преход“ на Фрийдъм Хауз. Настоящият преглед и оценка не предлагат описателен коментар на цялостното състояние на съдебната власт в дадена страна. Те по-скоро посочват определени условия, правни норми и механизми, които се открояват в уредбата на съдебната система и преценяват тяхното съотношение към определени критерии за реформа към момента на преценката. Освен това, този анализ не представлява научно статистическо изследване. ИСР е преди всичко правно проучване, основано на разнообразна информация, описваща правната система на дадена страна.

Преглед и оценка на инициативите за реформа

Да се направи преглед и оценка за напредъка на дадена страна по пътя към съдебна реформа е процес, изпълнен с предизвикателства. Нито един самостоятелен критерий не е универсален, а редица от често разглежданите фактори трудно се поддават на количествено измерване. Например, основната концепция за независимост на съдебната власт е свързана с качествени показатели и не би могла да се измери чрез просто преброяване на съдиите или съдебните зали в страната. Трудно е да се намерят и интерпретират „данни за безпристрастността, самостоятелността и обхвата на правомощията на съдебната власт като институция“. Larkins, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*[1], 44 Am. J. Comp. L. 611 (1996). Ларкинс изброява следните недостатъци на предварителните усилия за измерване независимостта на съдебната власт:

[1] Ларкинс, Съдебната независимост и демократизацията: теоретичен и концептуален анализ – б.пр.

(1) позоваването на формални показатели относно независимостта на съдебната власт, които не отговарят на действителността, (2) липсата на подходяща информация за съдилищата, с която се отличават сравнителните изследвания на съдебните системи, (3) трудностите при преценка значението на определени решения, възприети в системата, или (4) условния характер на присвояването на цифрова оценка на определени аспекти от съдебната независимост.

Същия източник, на стр. 615.

Ларкинс отправя конкретни критични бележки към изследването, осъществено през 1975 г. от Дейвид С. Кларк, с което той се опитва да намери цифровото изражение на степента на самостоятелност на върховните съдилища в Латинска Америка. При разработване на „цифровото оценяване на съдебната ефективност" Кларк включва показатели като наличието на гаранции за несменяемост при отстраняване от длъжност, при назначаване, както и гарантиране на работната заплата. Clark, *Judicial Protection of the Constitution in Latin America*[1]*, 2* HASTINGS CONST. L. Q. 405 – 442 (1975).

Проблемът е, че формалните показатели за съдебна независимост не отговарят на действителността. Например, въпреки че аржентинските върховни съдии разполагат с гаранции за несменяемост, след 40-те години Върховният съд бива прочистван поне пет пъти. Възприемайки тези фактори, Кларк е надценил независимостта на съдилищата в някои страни, като е поставил толкова зависими съдилища като бразилските преди тези в Коста Рика – страната, която по общо мнение разполага с най-независимата съдебна власт в Латинска Америка.

Ларкинс, *цитиран по-горе източник,* стр. 615.

Позоваването на субективни, а не толкова на обективни критерии става повод за критика. Вж. например Ларкинс, *посочения по-горе източник,* на стр. 618 (където отправя критика по повод методология, която се основава на мненията на 84 учени – специалисти по обществени науки, относно латиноамериканските съдилища, за това, че същата едва ли представлява нещо повече от слухове). Освен това не винаги от разговори със съдии се получава достоверна информация: „съдиите трудно признават, че са достигнали до определен извод, понеже върху тях е бил оказан натиск от някого; вместо това са склонни да прикриват липсата си на самостоятелност". Ларкинс, *цитиран по-горе източник,* стр. 616.

Методологията, използвана от ABA CEELI

ABA CEELI се опитва да вземе предвид повдигнатите въпроси и отправената критика, като включи едновременно субективни и обективни критерии и обвърже разглеждането им с някои основополагащи международни норми, като например съдържащите се в Основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт; Препоръката на Съвета на Европа R(94)12 относно независимостта, ефективността и ролята на съдиите; и Европейската харта за статута на съдиите на Съвета на Европа. Използвана беше и теоретичната разработка на ABA CEELI по въпросите на съдебната независимост, както и критериите на Международната асоциация на съдиите за оценка на кандидатурите за членство.

[1] Кларк, Съдебни гаранции за охрана на Конституцията в Латинска Америка – б.пр.

Въз основа на посочените норми ABA CEELI състави поредица от 30 твърдения, съдържащи описание на факторите, които допринасят за развитието на отговорна, ефективна и независима съдебна власт. С оглед подпомагане на лицата, които извършват преглед на тези фактори, ABA CEELI разработи съответен коментарен материал, в който е посочено основанието за направеното твърдение и се обсъжда неговото значение. Особено усилие бе положено да се избегне придаването на по-голяма тежест на американските понятия относно организацията на съдебната власт и нейното функциониране за сметка на европейските. Поради това са включени определени фактори, които може да се сторят непознати на американския или европейския съдия, но трябва да се има предвид, че намерението е да се използва най-доброто от това, което водещите съдебни култури предлагат. В допълнение ABA CEELI разглежда всеки от факторите в светлината на десетгодишния си опит и прави заключение, че всеки от тях може да окаже въздействие върху процеса на съдебната реформа. Следователно, дори някои от факторите да не са общоприети като основни елементи, ABA CEELI реши, че направеният преглед и оценка са полезни и оправдани от общо програмна гледна точка. Включените категории касаят качеството, образованието и многостранността сред съдиите; компетентността на съдилищата и обхвата на съдебните правомощия; финансовите и организационни гаранции; отговорността и прозрачността; както и определени въпроси, оказващи въздействие върху ефективността на съдебната власт.

Въпросът дали да се използва механизъм за „оценяване на резултата“ беше един от най-трудните и спорни аспекти по проекта и в средите на ABA CEELI имаше спор дали такъв механизъм изобщо да бъде включен. За периода 1999–2001 ABA CEELI тества разнообразни механизми за оценяване на резултата. След оживена дискусия с представители на Изпълнителния и Консултативния Съвети на ABA CEELI и външни експерти ABA CEELI взе решение да изостави опитите за осигуряване на цялостна оценка на резултата на напредъка на дадена страна по пътя на реформата, за да бъде съвсем ясно, че предназначението на ИСР не е да направи пълна оценка на съдебната система.

Въпреки посочения общ извод ABA CEELI стигна до извода, че по отношение на определени фактори могат да се направят качествени преценки. Поради това на всеки фактор или твърдение се присвоява едно от следните три съотношения: *положително, неутрално* или *отрицателно.* Стойностите само отразяват връзката на дадено твърдение със съдебната система на страната. Ако твърдението до голяма степен отговаря на действителността в дадена страна, на страната се присвоява „положителна“ оценка спрямо това твърдение. Обратно – ако твърдението изобщо не е представително спрямо условията в тази страна, то се оценява „отрицателно“. Ако условията в страната отговарят в определени свои аспекти, а в други – не, му се присвоява „неутрална“ оценка. *Срвн.* Cohen, *The Chinese Communist Party and ‘Judicial Independence’: 1949–59*[1]*,* 82 Harv. L. Rev. 972 (1969), (който предполага, че степента на съдебна независимост се разполага някъде по мислената линия, оформена между „напълно независима съдебна власт“ и „съдебна власт, която е изцяло подчинена“). И отново, както бе отбелязано по-горе, ABA CEELI взе решение да не дава кумулативна или цялостна оценка, тъй като, и в съответствие с критиката на Ларкин, ABA CEELI прецени, че опит за цялостна оценка би се оказал непродуктивен.

Вместо това резултатите от 30-те независими оценки бяха обобщени в стандартизиран формат, представляващ преглед и оценка на всяка от страните, за които се изготвя ИСР. След описанието на всеки от факторите се предлага претегленото съотношение и се очертават основанията за направеното заключение. В допълнение е включен и

[3] Коен, Китайската комунистическа партия и „независимостта на съдебната власт“: 1949–59 – б.пр.

по-задълбочен анализ, където се представят подробности по отделните въпроси, предмет на разглеждане. Систематизирането на данните по този начин позволява на читателя лесно да сравнява и съпоставя постиженията на различните държави в отделните области, а и с течение на времето, тъй като ИСР за отделните страни следва да бъдат актуализирани периодично.

Научните работници по обществени науки твърдят, че по някои от критериите сигурност може да бъде постигната чрез проучвания на общественото мнение или чрез по-обширни разговори с юристи и съдебни служители. Като си даде сметка за потенциално препятстващите необходими разходи и време, ABA CEELI реши да структурира въпросите така, че да бъде даден ефективен отговор чрез поставянето на въпросите на определена част от съдиите, юристите, журналистите и външните наблюдатели, подробно запознати със съдебната система. Като цяло ИСР е предназначен за бързо приложение с помощта на един или двама правни експерти, които най-общо познават страната и региона, и които имат за задача да съберат обективна информация и проведат разговорите, необходими за изготвянето на оценка за всеки отделен фактор.

Една от целите на прегледа и оценката е да се подпомогне ABA CEELI – и нейните финансиращи и сродни организации – да определят доколко програмите в областта на съдебната реформа са резултатни и да се подпомогне определянето на целите на всяка бъдеща подкрепа. Много от повдигнатите въпроси (като заплатите в съдебната система и неправомерните външни влияния) не могат, разбира се, непременно да се разрешат пряко и ефективно от външни лица, предоставящи техническа подкрепа. ABA CEELI също така приема, че областите на съдебната реформа, чиито нужди могат да се удовлетворят от външни за страната лица, като например съдебното обучение, може би не са най-важните. Дори наличието на съдийско съсловие, получило възможно най-доброто образование, не представлява гаранция за наличието на отговорна, ефективна и независима съдебна власт; и все пак представителите на която и да е съдебна власт трябва да са добре обучени. Освен това връзката между външната подкрепа и съдебната власт в страната може в най-добрия случай да бъде незначителна: изграждането на истински компетентна съдебна власт изисква наличието на действителна политическа воля и отдаденост в страната, поела по пътя на реформите. Важно е все пак да се разгледат определени ключови области посредством сигурни критерии, които се поддават на количествен анализ, за да може техните прогресивни аспекти да обединят усилията за реформа. ABA CEELI предлага настоящия продукт като конструктивна стъпка в тази насока и очаква конструктивни бележки във връзка с него.

Благодарности

Лиза Дикисън, директор, Програми за съдебна реформа, Правна инициатива за Централна и Източна Европа на Американската асоциация на юристите (ABA CEELI) (1995 до 2000) и Марк Дитрик, член на Адвокатската колегия в Ню Йорк и съветник на ABA CEELI, разработиха първоначалната концепция и оформление на ИСР. Скот Карлсън, директор, Програми за съдебна реформа в ABA CEELI (2000 – досега) ръководи завършването на ИСР. Помощ в изследователската работа и обобщаването на данните във връзка с ИСР бе предоставена от Дженър Брайс Еделман, програмен сътрудник в ABA CEELI и Джеймс МакКонки, студент, стажант в ABA CEELI.

При разработването на ИСР ABA CEELI се ползваше значително от съдействието на две експертни консултативни групи. ABA CEELI желае да изкаже благодарност на членовете на Първия съдебен консултативен съвет на ABA CEELI, в който участваха Тони

Фисър, Марсъл Лемонд, Ърнст Маркъл, Джоузеф Надоу, Мери Ноел Пепис и Лари Стоун, които прегледаха предишните редакции на настоящия индекс. В допълнение ABA CEELI желае да благодари на членовете на Втория съдебен консултативен съвет, сред които Люк Бирман, Макарена Калабрезе, Елизабет Дал, Елизабет Лейси, Пол Магнъсън, Никълъс Менсфийлд, Еймии Скизекът-Торес, Рой Т. Стъки, Робърт Ътър и Ръсел Уилър, които ръководиха завършването му. И накрая ABA CEELI изразява високата си оценка за работата на експертите по Концепция на ABA CEELI за независимостта на съдебната власт: Джеймс Епъл, Дороти Бийзли, Николас Джоргакопулос, Джордж Катругалос, Джовани Лонго, Кенет Лисик, Рой Скотланд, Тери Шуп, Патриша Уолд и Маркус Зимер.

Предварителна информация за България

Правна рамка

Република България е парламентарна демокрация, управлявана от президент, министър-председател, Министерски съвет, парламент – известен като Народно събрание, съдебна власт, Конституционен съд и местни органи на власт.

Официално държавният глава, президентът, има ограничени правомощия по въпроси от национално значение. Той представлява държавата в международните ѝ отношения и е върховен главнокомандващ на въоръжените сили. Назначава и освобождава висшия команден състав на въоръжените сили и посланиците. Когато България е под непосредствена заплаха, той може да обяви положение на война. Може да налага вето на приети законопроекти, но то се преодолява с абсолютно мнозинство в Народното събрание. От значение е това, че президентът назначава председателите на Върховния касационен съд (ВКС), на Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор. Президентът се избира с петгодишен мандат и може да бъде повторно избран само за още един мандат.

Министерският съвет работи до известна степен на кабинетен принцип. Той се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри. Въпреки че министър-председателят носи цялата отговорност за ръководството на правителството, Министерският съвет отговаря за осъществяването на вътрешната и външна политика на държавата. По-специално съветът съставя държавния бюджет и го внася в Народното събрание. Както Министерският съвет, така и отделните министри могат да издават подзаконови актове в сферата си на компетентност.

Законодателната власт е предоставена на 240 народни представители, които се избират за срок от четири години. Председателят на Народното събрание предлага дневен ред за всяко от заседанията. В допълнение на общата си компетентност да приема закони събранието изрично е оправомощено да приема държавния бюджет, да установява данъците и определя техния размер, да обявява война, ратифицира договори, насрочва президентски избори, избира и освобождава министър-председателя и, по негово предложение, да избира членовете на Министерския съвет и други членове на правителството. Преди да бъде приет законът се нуждае от двукратно гласуване в Народното събрание. След вот на недоверие, приет от мнозинството от народните представители, правителството подава оставка.

Съдебната власт се състои от съдии, прокурори и следователи, като всички те се ползват със статута на магистрати. Към всички съдилища има съответни прокуратури. Прокурорите, подчинени на главния прокурор, повдигат наказателни обвинения, упражняват надзор върху изпълнението на наказания и други принудителни мерки, участват в граждански дела, когато това се изисква по закон. Следователите провеждат разследването по наказателни дела. Въпреки че някои бюджетни, надзорни и административни функции се поделят или контролират съвместно с Министерството на правосъдието (МП), съдебната власт до голяма степен се ръководи от Висшия съдебен съвет (ВСС), който се състои от съдии, прокурори, следователи и лица, назначени с политическо решение. Конституционният съд, който не е част от съдебната власт, се произнася по конституционни въпроси.

Областните управители, които осъществяват държавната политика, се назначават от Министерски съвет. На местно равнище избори за общински съвети и кметове се провеждат на всеки четири години.

Велико народно събрание, състоящо се от 400 избрани народни представители, може да бъде свикано от две трети от членовете на Народното събрание. Великото народно събрание приема нова Конституция и определя промените в територията на страната.

Разпоредбите на Конституцията се прилагат пряко, без да е необходимо приемането на закон за целта. Ратифицираните съгласно установената процедура международни договори също се прилагат пряко и се ползват с предимство пред разпоредбите на вътрешното право.

История на съдебната власт

Правителството, завзело управлението в държавата след Съветското настъпление в България към края на Втората световна война, се оглавява от комунисти. Те въвеждат народни съдилища за премахването на хиляди противници на новия режим. Извършени са чистки или убийства сред много съдии, прокурори, следователи и преподаватели по право не-комунисти. Съдебният съвет, консултирал Министерството на правосъдието по кадрови въпроси, е разпуснат, концепцията за независима съдебна власт – отхвърлена и Комунистическата партия поема контрола над съдебните назначения. Съдилищата се разглеждат като част от по-широка инициатива за консолидиране и укрепване на социалистическата система. За насърчаване на комунистическия дух във всички предприятия по-късно се въвеждат другарски съдилища. Повечето съдии, особено тези в по-висшите съдилища, са членове на комунистическата партия. Партийните членове, особено ръководителите на партията, стават недосегаеми за съдилищата и в основни линии действията им са поставени над закона.

След падането на българския комунистически лидер през м. ноември 1989 г., Народното събрание, в което преобладават комунисти, изработва нова Конституция, приета през 1991 г. Законът за съдебната власт (ЗСВ), основният законодателен акт, регулиращ материята за съдилищата и съдебната власт, е приет през 1994.

Днес широко разпространен е възгледът, че българската съдебна власт е в криза. Български правни експерти и неправителствени организации (НПО), Европейската комисия, Световната банка и дори сегашното Министерство на правосъдието силно критикуват управлението на съдилищата, съдебните служители и материалната база, както и етиката, и работата на съдиите, прокурорите и следователите като цяло. Изследванията показват, че обществеността няма голямо доверие в съдебната система, а българите са убедени, че корупцията е широко разпространена сред магистратите и съдебните служители.

Правителството, избрано през 2001 г., предприе категорични действия по повод на много от проблемите, повдигнати от различни автори, като подготви план за действие, свързана с него стратегия и предложи изменения и допълнения на ЗСВ, които бяха приети, докато настоящото изследване се подготвяше за печат (виж по-долу). Съдебната реформа е широко обсъждана тема в българското общество. Жизнеността на дебата е знак за истинската сила на българската политическа и съдебна система.

Структура на съдилищата

През 1998 г. България въведе триинстанционна система за производство по граждански и наказателни дела. Системата се състои от първоинстанционни съдилища, които са районни или окръжни, възззивни съдилища, които са окръжни и апелативни, както и от касационен съд – Върховният касационен съд (ВКС). Решенията на районните съдилища се обжалват пред съответния окръжен съд и накрая – пред ВКС. Ако делото първоначално се гледа в окръжен съд, неговите решения се преглеждат от съответния апелативен съд и накрая – от ВКС. Втората инстанция е по същество втора първа инстанция. Решенията на първоинстанционните съдилища могат да се обжалват на всякакви основания. Второинстанционният съд може да събира нови доказателства, включително съществуващи, но непредставени по време на първоначалния процес, както и доказателства, възникнали след постановяване решението на по-ниския по степен съд. Касационният преглед е с по-малък обхват и се ограничава до въпроси, свързани със спазването на закона.

Районните съдилища, първоинстанционните съдилища от най-ниска степен, разглеждат всички дела, които не са изрично възложени по закон на друг съд (напр. – на окръжните съдилища). В страната има над сто такива съдилища. Гражданските и наказателните дела с неголяма сложност, които са в тяхната компетентност, обикновено се разглеждат от състав от един съдия. Решенията на районните съдилища могат да се обжалват пред окръжните.

Окръжните съдилища действат едновременно като първо- и второинстанционни съдилища. В страната съществуват двадесет и осем окръжни съдилища, включително Софийски градски съд, който е компетентен на територията на столицата. Обикновено окръжните съдилища се разделят на наказателни и граждански колегии. Като първа инстанция по граждански дела те разглеждат граждански дела, отличаващи се със сложност, включително всички търговски дела, а също така тежки и с голяма сложност наказателни дела. Гражданските дела се гледат от състави от по трима съдии. Наказателните дела се гледат от съдия и двама съдебни заседатели, които не са съдии. Наказателните дела, при които наказанието е не повече от 15 г. лишаване от свобода или доживотен затвор, се гледат от състав 2-ма съдии и 3-ма съдебни заседатели. Първоинстанционните решения на окръжните съдилища се обжалват пред апелативните съдилища, и ако необходимо – пред ВКС. Окръжните съдилища разглеждат и жалби срещу решения на районните съдилища.

Апелативните съдилища разглеждат жалби и протести срещу актове на окръжните съдилища. Апелативните съдилища заседават в състав от трима съдии и в тях има граждански, търговски и наказателни колегии. В страната има шест апелативни съдилища, един от които разглежда военни дела; техните решения могат да се обжалват пред ВКС.

Върховният касационен съд, третата и последна инстанция, разглежда жалби и протести срещу актове на окръжните съдилища, когато същите са действали като възззивна инстанция, и срещу актове на апелативните съдилища. ВКС заседава в състав от трима съдии. При възникване на въпрос за конституционосъобразност, ВКС е длъжен да го отнесе до Конституционния съд. Съответните граждански и наказателни колегии на ВКС издават тълкувателни решения за осигуряване еднаквото и точно приложение на закона от съдилищата.

Административно право

Административните актове могат най-напред да се обжалват пред изпълнителния орган, издал акта. Административните наказания (напр. глобите) се обжалват направо пред районните съдилища, чиито актове на свой ред подлежат на обжалване пред окръжните съдилища, които са последната инстанция. Съдебното обжалване на административни актове на висши държавни служители или изпълнителни органи се прави директно пред **Върховния административен съд** (ВАС).

ВАС разглежда жалби по административни дела от окръжните съдилища и е единствената инстанция за оспорване на подзаконови актове и на актове, издадени от висши представители на изпълнителната власт. Делата, по които има първоначално обжалване пред районните съдилища, включително на административни наказания като глобите, могат да бъдат обжалвани само още веднъж пред съответния окръжен съд. Подобно на ВКС, колегиите на ВАС издават тълкувателни решения за осигуряването на правилна и непротиворечива практика на съдебните органи от по-ниска степен. Освен това ВАС отнася конституционните въпроси до Конституционния съд.

Конституционно право

По закон **Конституционният съд** не е част от съдебната власт. Въпреки това има възможност да осъществява съдебен преглед по конкретни дела, да определя някои правомощия на представители на трите власти, да действа като първоинстанционен съд във връзка с обвинение в държавна измяна на президента и да се произнася по спорове за законността на парламентарните и президентските избори. Конституционни въпроси, възникнали по конкретно дело, се отнасят до този съд единствено от ВКС, ВАС или Главния прокурор. Когато пред съдии от по-ниски по степен съдилища възникнат въпроси, които според тях са от конституционно естество, те трябва да уведомят ВКС и ВАС, които могат да отнесат въпроса до Конституционния съд. Президентът, Министерският съвет, ВКС, ВАС, главният прокурор или една пета от народните представители могат да отнесат по-абстрактни или общи въпроси, възникнали по дадено дело, до този съд.

Съдебна администрация

Конституцията предоставя общата ръководна компетентност по отношение на съдилищата на **Висшия съдебен съвет** (ВСС). ВСС се състои от двадесет и пет члена, включително председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, които са членове по право. Половината от останалите членове се избират от Народното събрание. Останалата половина се избират от самите магистрати, като шестима се избират от съдиите, трима от прокурорите и двама от следователите. Членовете на ВСС трябва да имат поне петнадесет години юридически стаж, от които поне пет години като магистрат (т.е. съдия, прокурор или следовател) или преподавател по право. Те се избират за срок от пет години и могат да прослужат само още един мандат, който обаче не може да следва непосредствено след първия. Министърът на правосъдието председателства заседанията на ВСС, но няма право да гласува.

ВСС издига кандидатурите на председателите на ВКС и ВАС, както и на главния прокурор. Президентът, който назначава лицата на тези висши ръководни длъжности в съдебната система, не може да отхвърли повторно издигнатата кандидатура на едно и също лице. ВСС също определя броя и съдебните райони на съдилищата; определя броя на магистратите; определя тяхното възнаграждение; повишава, понижава и (когато това е разрешено по закон) освобождава магистратите; разглежда дисципли-

нарни дела на магистрати; снема имунитета на магистрати, внася проекто-бюджета на съдебната власт в Министерски съвет и контролира изпълнението му.

Условия, свързани със заеманата длъжност

Квалификация

Съдиите трябва да са завършили право, да са преминали едногодишен стаж, да не са осъждани за умишлени престъпления и да притежават някои, неопределени, „нравствени и професионални качества“. Завършилите право, които желаят да станат съдии, трябва да прослужат две години като младши съдии, преди да бъдат назначени на пълноправна длъжност. Практикуващи юристи с минимален стаж от две години като прокурори, следователи, адвокати или на различни други правни длъжности могат направо да станат съдии, без преди това да са били младши съдии. Лица могат да се назначават направо на по-високи постове в съдебната система, ако са работили като юристи, независимо дали в съдебната власт или извън нея. Адвокати с „високи професионални и нравствени качества“ и поне петнадесет години юридически стаж имат право да станат съдии в Конституционния съд.

Назначаване и несменяемост

ВСС назначава съдиите. Председателите на окръжните съдилища правят предложения до ВСС за назначаването на съдии на по-ниски длъжности. Председателите на съответните съдилища от по-висока степен издигат кандидатурите за пряко назначаване на съдии в съответните им съдилища. Всеки четирима от дванадесетте съдии от Конституционния съд се назначават съответно от Народното събрание, президента и съвместното заседание на пленумите на ВКС и ВАС.

След като прослужат срок от три години, съдиите обикновено стават несменяеми. Те могат да бъдат отстранени от длъжност единствено при извършване на тежко престъпление. Конституционните съдии се назначават за срок от девет години и мандатът им не може да бъде продължаван. Те се отстраняват единствено, ако бъдат осъдени на лишаване от свобода за умишлено престъпление или ако не спазват изискванията за заеманата от тях длъжност (например ако съдия участва в кампания за заемане на политическа длъжност).

Обучение

Няма правно изискване съдиите да участват в някаква форма на продължаващо правно обучение. В рамките на Министерството на правосъдието Инспекторатът е натоварен да организира обучението на магистратите, но понастоящем тази задача се изпълнява от неправителствена организация – Центъра за обучение на магистрати. Центърът, създаден през 1999 г., се ръководи от Асоциацията на българските съдии, Алианса за правно взаимодействие и Министерството на правосъдието. Към сегашния момент всички новоназначени съдии се обучават в продължение на около месец преди да се заемат с изпълнение на служебните си задължения. От останалите съдии се изисква да участват в по-кратки обучителни семинари, които не се провеждат редовно .

Проучвателният екип

Джим Корсилия оглави проучвателния екип за 2002 г. в България. Христо Иванов беше основният помощник, а Светозара Петкова, Виолета Костадинова, Биляна Гяурова и Валентин Божилов осигуриха допълнителни изследователски материали и правни анализи. Скот Карлсън, Анджела Конуей, Аманда Гилман и Джули Брум също предоставиха значителна редакторска помощ. Заключенията и анализът се основават на събеседвания, проведени в България и САЩ през зимата на 2001 и пролетта на 2002 и на съответните документи, прегледани по същото време. Архивът на използваните източници и лицата, с които е провеждано събеседване, се пази в ABA CEELI .

Забележка: Измененията в Закона за съдебната власт

Проучванията във връзка с този доклад и редактирането му се извършиха по време, когато в България се обсъждаха важни реформи в съдебната власт. Поради тази причина докладът не отразява непременно в пълна степен усилията на България и особено на сегашния екип на Министерството на правосъдието да разреши някои важни проблеми, засегнати в доклада. Както бе отбелязано по-горе, министерството наскоро подготви стратегия и съответстващия ѝ план за изпълнение, а предложените от него изменения на Закона за съдебната власт бяха приети от Народното събрание, точно когато този доклад се подготвяше за печат. *Вж. Закон за съдебната власт, ДВ, бр. 59 от 1994 г., изм. и доп. ДВ, бр. 74 от 2002 г. [по-нататък ЗСВ 2002].* Тези съществени изменения изискваха сериозните усилия на Министерството на правосъдието, а правителството трябваше да се ангажира с тях продължително време, за да успее да ги прокара през първата година от мандата си.

Там където измененията на ЗСВ могат да окажат значително въздействие върху някой от описаните по-долу фактори, съответните изменения са накратко обсъдени в скоби в края на коментара по въпросния фактор.

Анализ по ИСР в България през 2002

Анализът по ИСР в България през 2002 разкрива съдебна власт, която все още е слаба, зле ръководена, недостатъчно финансирана и с ниско самочувствие. Въпреки това в България демокрацията е устойчива, а държавата и гражданското общество изглеждат във все по-голяма степен решени да разрешат съществуващите проблеми. Въпреки че изложените по-долу съотношения дават представа за взаимовръзките по определени въпроси, ABA CEELI подчертава, че те ще са най-полезни, ако се разгледат съвместно с подкрепящия ги анализ; ABA CEELI разглежда и относителното значение на определени съотношения, които изискват по-нататъшно проучване. В това отношение ABA CEELI приканва за коментари и информация, които да дадат възможност за по-добро развитие или по-подробни отговори в рамките на бъдещите проучвания по ИСР. ABA CEELI разглежда процеса на проучване и оценка като част от непрестанната инициатива за наблюдение и оценка на инициативите за реформа.

Таблица на съотношението между факторите

I. Качество, образование и многостранност		
Фактор 1	Квалификация и подготовка на съдиите	Отрицателно
Фактор 2	Процесът на подбор/назначаване	Отрицателно
Фактор 3	Продължаващо правно обучение	Отрицателно
Фактор 4	Представителство по малцинства и пол	Отрицателно
II. Съдебни правомощия		
Фактор 5	Съдебен преглед на законодателството	Положително
Фактор 6	Съдебен надзор на администрацията	Неутрално
Фактор 7	Компетентност на съдилищата по въпросите на гражданските свободи	Положително
Фактор 8	Система за преглед и обжалване	Положително
Фактор 9	Неуважение към съда/Призоваване/Изпълнение на съдебните актове	Отрицателно
III. Финансово обезпечаване		
Фактор 10	Участие в определянето на бюджета	Неутрално
Фактор 11	Достатъчни ли са заплатите в съдебната система	Отрицателно
Фактор 12	Съдебни сгради	Неутрално
Фактор 13	Сигурност на съдебните сгради	Неутрално
IV. Организационни гаранции		
Фактор 14	Гарантирана несменяемост	Положително
Фактор 15	Обективни критерии за повишаване в длъжност в съдебната система	Отрицателно
Фактор 16	Съдебен имунитет за действия, извършени в служебно качество	Отрицателно

Фактор 17	Отстраняване от длъжност и дисциплинарно производство в съдебната система	Отрицателно
Фактор 18	Разпределение на делата	Отрицателно
Фактор 19	Съдебни сдружения	Неутрално
V. Отговорност и прозрачност		
Фактор 20	Отрицателно	
Фактор 21	Етичен кодекс	Отрицателно
Фактор 22	Процедура за разглеждане на жалби във връзка с поведението на съдиите	Неутрално
Фактор 23	Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството	Неутрално
Фактор 24	Публикуване на съдебните решения	Отрицателно
Фактор 25	Поддържане на архив	Отрицателно
VI. Резултатност		
Фактор 26	Помощен персонал в съдилищата	Отрицателно
Фактор 27	Съдебни длъжности	Неутрално
Фактор 28	Системи за управление и образуване на дела	Неутрално
Фактор 29	Компютри и офис-оборудване	Отрицателно
Фактор 30	Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство	Неутрално

I. Качество, образование и многостранност

Фактор 1: Квалификация и подготовка на съдиите

Съгласно изискванията съдиите са с висше юридическо образование и определен стаж или, преди да заемат съдийска длъжност, от тях се изисква (без това да е свързано с разходи) да преминат съответни курсове в областта на основните отрасли на материалното и процесуалното право, ролята на съдията в обществото и повишаване познанията им за културните различия.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
Съдиите са получили висше юридическо образование, но в рамките на обучението по право няма отделна специализация за съдии. Обучението в момента не предоставя на бъдещите съдии практическите умения, необходими в работата им – недостатък, компенсиран само отчасти от института на младши-съдиите. Университетските програми за обучение страдат и от слабости по същество.	

Анализ/Законодателна рамка:

Сред изискванията за назначаване на съдийска длъжност е задължението кандидатът да е „завършил право“, което в България означава да е преминал петгодишен курс на университетско обучение. *Закон за съдебната власт, ДВ, 59/1994, изм. и доп. ДВ, 25/2001, член 126(1)* [по-нататък ЗСВ]. Няма правно изискване лицата да са били практикуващи юристи преди да станат съдии, освен това налице са минимални изисквания за акредитация на обучението по право. *Вж. Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „право“ и професионална квалификация „юрист“, постановление на министерски съвет № 75 от 1996, ДВ, 31/1996, изменена с Решение на Върховния административен съд № 6795 от 2000 г.* По закон има деветнадесет задължителни дисциплини, но тяхното съдържание не е уточнено. *Вж. също и член 7.* От студентите се изисква да преминават обучение в изпълнителната или съдебната власт в продължение на четиринадесет дни всяка година. *Същия източник, член 10.*

Чуждестранните наблюдатели критикуват особено силно правните факултети. Доклад на Световната банка отбелязва, че библиотеките в юридическите факултети са „остарели и не разполагат със съвременни ресурси“. *Световна банка, Правен отдел, Европа и Централна Азия, България: Правна и съдебна реформа, Проучване и оценка на съдебната система 24 (1999) [по-долу Доклад на Световната банка].* Написан преди създаването на Центъра за обучение на магистрати, докладът на Световната банка установява че „[съдиите] не познават добре приложимите правни норми, нито по същество, нито от гледна точка на етичния им смисъл“. *Същия източник, стр. 21.* Експерт на Европейската комисия установява, че „качеството на основното [юридическо] университетско образование е на съмнително равнище“ и значително варира. *Отчет на мисия по програмата ФАР, Техническа подкрепа за улесняване процеса на оценка на нуждите и подбор на проекти в областта на съдебната власт и съдебното сътрудничество, раздел. 1. 3. 2. 1. 2 (1999) [по-долу Отчет по ФАР].* Коалиция 2000, българско сдружение за борба с корупцията, създаде план за

действие, в който се твърди, че съдиите излизат от университета с добри теоретични познания и драматична липса на практически умения. *КОАЛИЦИЯ 2000, Чисто бъдеще: План за антикорупционни действия в България 28 (1998) [по-долу План за действие на Коалиция 2000].*

Българското правителство, съдиите, учените и практикуващите юристи призовават за по-непосредствена връзка между теорията и практиката в учебната програма, за изпити, които по-добре да тестват аналитичните умения на студентите, подобряване на преподаването и учебни курсове, които в по-голяма степен да отразяват извършените наскоро правни реформи. *Инициатива за правна реформа, Програма за съдебна реформа в България 9–10 (2000) [по-долу Доклад по Програмата за съдебна реформа].* Няколко са сериозните проблеми в системата, които се изтъкват от всички. Вероятно най-сериозна загриженост буди силно теоретизираното правно обучение, което не подготвя студентите за практическите им задължения като съдии. Например няма задължителни курсове относно ролята на съдиите в обществото, обучение по културни различия или етика и ако тези предмети изобщо се преподават, това става по крайно рудиментарен начин. В допълнение механичното запаметяване е най-високо оценяваното качество във факултетите, а не способността за анализ и разбиране на нюансите в правото. Дори студенти от най-добрите университети завършват с малко или почти никаква практика в писането. Освен това през 90-те години се откриха множество университети и качеството на обучението, с изключение на отделни факултети, се счита за съмнително. Качеството на преподавателската работа също силно варира. Преподавателите по право пътуват непрекъснато и изнасят лекции в различни факултети – практика, която не способства за качествено образование. И още общуването между студентите и преподавателите е недостатъчно.

Много съдии и адвокати имат усещането, че традиционните основни дисциплини (напр. гражданско право) в най-добрите университети се преподават добре, но има най-различни становища относно способността на тези университети да преподават новите правни отрасли (например ценни книжа, конкуренция, банково право и право на Европейския съюз). Някои хора, особено съдиите, считат, че правните факултети са напреднали значително в тези области през последните години. Други, най-вече адвокатите в областта на стопанските отношения, които работят във фирми, имат усещането, че правните факултети все още безуспешно се опитват да подготвят посочените курсове и се оплакват, че съдиите не разбират делата, повдигащи съвременни търговскоправни въпроси. Широко се застъпва мнението, че изучаването на икономическа теория е недостатъчно, което създава затруднения в работата на съдиите по широк обсег от дела, в които се повдигат финансови въпроси.

Няколко фактора са причина за слабата работа на юридическите факултети при подготвянето на съдии. Както отбелязват някои представители на съдебната власт, университетите все още се опитват да се съвземат от наследството на комунистическия режим, който изискваше идеологически конформизъм от своите преподаватели по право. Всеки университет би се затруднил да информира студентите си за текущото законодателство и практика след падането на комунизма, във време на бързи правни промени. Освен това много от новите закони, написани набързо и променящи се непрестанно, се отличават с липса на последователност, което прави овладяването им още по-трудно. И накрая общото състояние на бедност в страната се отразява и на юридическите факултети: те са слабо финансирани.

След юридическия факултет бъдещите съдии трябва да преминат едногодишен стаж в съдилищата или частната практика преди да бъдат назначени. *ЗСВ 126(2)*. На теория стажантите преминават през множество съдебни длъжности (административна,

архив, нотариат, граждански дела, наказателни дела и пр.). *Наредба № 30 от 29.02.1996 г. за подготовката и реда за атестиране на съдебните кандидати и стажант-адвокатите, ДВ 20/1996.* Всеобщо е неодобрението към този стаж. Въпреки че заинтересуваните могат да научат изключително много от целогодишната програма, огромното мнозинство не го прави. Повечето от завършилите не вземат участие в стажа, като се появяват в съда само, за да им се подпишат необходимите документи от съдията, но без да стъпват в съдебна зала. Дори стажантите да искат да учат, те са прекалено много и съдиите не могат да ги обучават индивидуално. *Виж още Доклад на Световната банка, стр. 25* (който констатира, че съдиите нямат нито време, нито стимул да се занимават с обучение). Въпреки това почти всички вземат изпита накрая на стажа. Много хора считат, че изпитът е остарял и изобщо не е свързан с обучението или отговорностите в съдебната система. Българската Програма за съдебна реформа обобщава всеобщата нагласа: „Всеобщото мнение е, че стажът ... не успява да постигне планираните цели“. *Отчет по Програмата за съдебна реформа, стр. 10.*

[С измененията на ЗСВ продължителността на стажа се намалява от една година на три месеца. *Вж. чл. 163, 167 ЗСВ 2002.* Преди да станат младши съдии кандидатите се обучават в продължение на една година в Националния институт за правосъдие. *Чл. 35ж ЗСВ 2002.* (Чл. 167 препраща към чл. 165 във връзка с изпита, който се полага след стажа, но чл. 165 е отменен с последните изменения.)]

Фактор 2: Процесът на подбор/назначаване

Съдиите се назначават въз основа на обективни критерии като вземането на изпит, успеха по време на следването, наличието на допълнително обучение, стаж, професионализъм и добро име в правната общност. Въпреки че отделни политически елементи могат да играят определена роля, като цяло системата трябва да укрепва подбора на независими, безпристрастни съдии.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
Въпреки че някои съдилища въвеждат официални конкурси за вакантни съдийски длъжности, няма установени национални стандарти за оценка на кандидатите. Висшият съдебен съвет не разполага с необходимия капацитет за щателна преценка на кандидатите.	

Анализ/Законодателна рамка:

За да изпълни изискванията за назначаване като съдия, лицето трябва да:

(i) е завършило висше юридическо образование („юридически факултет“);
(ii) е преминало едногодишен стаж (в съдилищата или частната практика) и да положи изпит след стажа;
(iii) да не е осъждано за умишлено престъпление;
(iv) да притежава необходимите нравствени и професионални качества.

ЗСВ, чл. чл. 126, 165(2).

Ако съдебният кандидат следва обичайната кариера, след завършване на юридическия факултет той преминава стажа, след което се назначава за младши съдия. *Същия акт, чл. 147(1).* След като придобие двегодишен стаж (който може да се продължи с шест месеца или намали до една година), младшият съдия може да бъде назначен за съдия в районен съд – най-ниският по степен първоинстанционен съд. *Същия акт, чл. чл. 127(1), 147(2), 148(2).* Младшите съдии гледат дела по същия начин като останалите, но тричленните състави не могат да включват повече от един младши съдия. *Същия акт, член 148(1).* В изключителни случаи изискването за прослужено време като младши съдия може изцяло да отпадне и кандидатът да бъде назначен за съдия. *Същия акт, чл. 127(1).* Лица с двегодишен стаж – включително като прокурор, следовател, адвокат на свободна практика, съдия-изпълнител, нотариус, научен работник, правен експерт в Министерство на правосъдието и пр. – могат да бъдат назначени в районен съд без предварително да са работили като младши съдии. *Същия акт, член 127 (5).*

Лица могат да бъдат назначени направо на по-високи постове в системата, ако имат необходимия професионален юридически стаж, чиято продължителност варира съобразно равнището на длъжността. Част от необходимия професионален стаж за висшите длъжности трябва да бъде само като съдия, прокурор, следовател или адвокат. *Същия акт, член 127(6).* Например някой може да е бил адвокат в продължение на пет години и прокурор – на седем, след което да бъде назначен за съдия във ВКС. Въпреки това стандартният път до скамейката си остава пет години право в университета, едногодишен стаж, две години на длъжност младши съдия, след което назначаване в районен съд.

ВСС назначава съдиите. *Същия акт, чл. чл. 27(1)(4), 124(1).* Процедурата по назначаването включва внасяне на кандидатурите от председателите на окръжните съдилища във ВСС за съдиите от най-ниските нива в системата. *Същия акт, чл. 30(1)(7)(а).* Председателите на по-високите по степен съдилища правят предложения за назначаването на лица в своите съдилища. *Вж. същия акт, чл. 30.* Министърът на правосъдието също може да прави предложения за съдии, независимо от равнището на тяхната длъжност. *Същия акт, чл. 30(2).*

Установената схема прикрива действителното положение. В повечето случаи одобрението от страна на ВСС е проста формалност. В действителност председателите на съдилищата, които издигат кандидатурите пред ВСС, упражняват реален контрол над назначенията на съдии. Дори да иска да участва в по-голяма степен, ВСС разполага с оскъдна информация относно повечето кандидати и няма възможност да предприеме щателна оценка в това отношение. Както отбелязва Инициатива за съдебна реформа, ВСС „всъщност няма възможност да прецени професионалните качества на новоназначените и издигнати магистрати... Той разчита най-вече на преценката на направилите предложенията“. *Отчет по Програмата за съдебна реформа, стр. 8–9.* Управителният съвет на Съюза на съдиите в България разпространи меморандум, призоваващ за създаването на постоянен комитет в рамките на ВСС, който да отговаря за текущата оценка на работата на магистратите. *Становище на Съюза на съдиите относно Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, съставен от Министерство на правосъдието, част 2, пар. 2 (21 януари 2002) [по-долу Становище НА ССБ].*

Също проблематично е отсъствието на национални критерии относно назначаването; в много съдилища липсват всякакви критерии (освен минималните изисквания по закон). *Вж. Коалиция 2000, Доклад за оценка състоянието на корупция 2001 40 (2002) [по-долу Доклад на Коалиция 2000]* (призоваващ за развитието на подробни за-

конови критерии). В отсъствието на официални критерии процесът на назначаване е открит за политическо въздействие. „Някои съдебни назначения продължават да са политически мотивирани... Няколко практикуващи юристи потвърждават, че ВСС не използва обективни критерии [при подбора на кадри за съда]… Те се оплакват, че... професионалната квалификация не винаги е единственият фактор при определяне на назначенията“. *Албърт П. Мелон, Изграждането на парламентарно управление: Преходът към демокрация в България*[1] *225 (1998) [по-долу Мелон].* В зависимост от съда субективните фактори могат да изиграят огромна роля в процеса на назначаване. Много магистрати и адвокати са убедени, че някои кандидати подсигуряват назначението си благодарение на семейни или други връзки. Световната банка отбелязва слабости в процеса на назначаване, водещи до недостатъци от етично естество:

> „Липсва системен подход при определяне характеристиките на лицата, които кандидатстват за съдийски длъжности. Когато това се съчетае с отсъствието на длъжностни характеристики и редовен контрол, е ясно, че това е една от причините за сериозните проблеми в рамките на съдебната власт, що се отнася до некомпетентността и корупцията“.

Доклад на Световната банка, стр. 10. Тази преценка може би е прекалено мрачна. Добрите кандидати не са лишени от достъп до съдебната власт. Напротив, най-вече през последните години много хора са убедени, че качеството на кандидатите се е подобрило и че висок процент сред назначените са високо квалифицирани. По-специално в много съдилища, особено в по-големите градове, където кандидатите са повече от вакантните длъжности, отделните съдилища въвеждат официални конкурси. Въпреки че конкурсите бележат значителна крачка напред, някои все пак задават въпроса дали са напълно честни и изтъкват липсата на обективни, национални критерии. Европейската комисия не установи напредък през 2001г. в постигането на прозрачни национални критерии и конкурси за наемане на работа (или повишаване) на съдиите. *Комисия на европейските общности, Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване за 2001 г. 18 (2001) [по-долу доклад на Европейската комисия].*

Отсъствието на критерии създава различни проблеми в някои от по-слабо населените райони в страната. Не е рядко да има само един кандидат за вакантна длъжност. Кандидати, удовлетворяващи единствено минималните изисквания, се избират само защото никой друг не кандидатства. В тези случаи изискуемият професионален стаж като младши съдия може да се намали или отпадне. *Вж. Отчет по Програмата за съдебна реформа, стр. 9.*

Един съдия коментира, че затвореността на системата за назначаване е причината много хора да поставят процеса под съмнение, дори когато се правят всички усилия за насърчаване на най-добрите кандидати. Въпреки че конкурсите в някои съдилища създават сигурни, известни критерии, като цяло действията на ВСС и решенията на председателите на съдилища се отличават с липсата на прозрачност. За разрешаване на тези проблеми Планът за действие на Министерството на правосъдието изисква установяването на единни критерии при подбора и назначаването на съдиите, както и използването на конкурсите за заемане на вакантните длъжности. *Министерство на правосъдието, Програма за осъществяване на стратегията за реформа на българската съдебна система 6, 9 (2001) [по-долу Стратегия за реформа на МП].*

---

[4] Albert P. Melone, Creating Parliamentary Government: the Transition to Democracy in Bulgaria – б.пр.

[В съответствие с измененията на ЗСВ ВСС следва да въведе конкурс за желаещите да станат съдии. *Чл. 35ж, 127а ЗСВ 2002.* Измененията на ЗСВ дават възможност на Министерството на правосъдието да дава становище по всяко предложение за назначаване на съдия, както на най-ниските длъжности, така и на по-високите (чл. 30, ал. 1 ЗСВ) Председателите на съдилища ще имат петгодишен мандат. *Чл. 125а, ал. 5 ЗСВ 2002.* Ще могат да бъдат назначени повторно, но е ясно, че ще трябва да преминат през процедурата по назначаване в края на петте години. *Чл. 56а, ал. 2, т. 1; чл. 59, ал. 3, т. 1; чл. 76, ал. 2 ЗСВ 2002.* Процедурата по назначаване и отстраняване на председателите на ВКС, ВАС и Конституционния съд, която до голяма степен е уредена в Конституцията, остава непроменена.]

Фактор 3: Продължаващо правно обучение

Без да плащат за това, съдиите редовно трябва да преминават професионално подготвени курсове за продължаващо правно обучение, чийто предмет обикновено се определя от самите тях, и които да ги запознават с промените и развитието в законодателството.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
Независимият Център за обучение на магистрати работи отлично, но няма достатъчно ресурси, за да посрещне текущите нужди от обучение. Няма изискване съдиите да бъдат компетентни в новите правни отрасли или последните тенденции в развитието на традиционните юридически дисциплини.	

Анализ/Законодателна рамка:

От съдиите не се изисква да участват в продължаващо правно обучение, а между продължаващото образование и напредването в кариерата няма официално установено съотношение на зависимост. По закон Министерството на правосъдието е натоварено да организира обучението на всички магистрати, но то почти не отделя средства за целта. *ЗСВ, чл. 35(1)(4).* Вместо това обучението в действителност се осъществява от неправителствена организация, Центъра за обучение на магистрати (Центърът е бил създаден да обслужва всички магистрати, включително прокурорите и следователите). Образуван е през м. април 1999 г. и всеки от основателите му – Съюзът на съдиите в България – друга българска организация с нестопанска цел, Алиансът за правно взаимодействие и Министерството на правосъдието – имат по две места в Управителния съвет. Всички нови съдии участват в тридесет дневна програма за обучение, провеждана от Центъра. Той обаче не провежда систематично продължаващо обучение за опитни съдии. Всички програми на Центъра се предлагат на съдиите безплатно. Когато той започва работа, се провежда подробно, професионално проучване на съдиите, което се опитва да определи областите, в които им липсват познания и им е необходимо допълнително обучение. След всеки курс от съдиите се иска да посочат областите, в които биха желали да получат допълнително обучение в бъдеще. При наличието на двама членове в Управителния съвет от Съюза на съдиите в България поне двама от общо шестимата членове на съвета винаги са съдии, а изпълнителният директор е бивш съдия. Поради това в момента съдиите имат значително влияние върху естеството на обучението, предлагано в Центъра. Странно е, че Инспекторатът към МП, който технически отговаря за провеждане на обучението, няма буквално никакви контакти с Центъра.

Почти всички лица, установили контакти с Центъра за обучение на магистрати, с които се проведоха разговори, включително всички съдии, дадоха положителна оценка за работата му. През повечето време Центърът предлага полезно и навременно обучение, което съдиите считат за необходимо, понякога за изключително полезно. Всички са съгласни, че при наличието на огромен брой нови, често променяни закони, Центърът трябва да обучава повече съдии и по-често. Две са пречките по пътя за постигане на тази цел: ресурсите и заетостта на съдиите. В момента Центърът разчита основно на чуждестранни дарители и тяхната финансова подкрепа. Дори при нейното наличие отделяните средства са недостатъчни за удовлетворяване нуждите от обучение в цялата страна. Самият Център не разполага с достатъчно персонал и помещения и в него няма постоянна зала или класни стаи. На второ място повечето съдии се оплакват, че нямат време да участват в семинари за обучение, понеже са твърде заети поради наличието на изоставащи дела. *Вж. Отчет по Програмата за съдебна реформа, стр. 11.* Неформално споразумение с ръководителите в съдилищата дава възможност на всички нови съдии да участват в тридесетдневния уводен курс; но няма подзаконова уредба, изискваща съдии да посещават Центъра или друга форма на обучение. Поради наличието на тези проблеми в момента Центърът не провежда в достатъчна степен обучение за всички съдии по въпросите на бързо развиващите се правни отрасли в България.

Правният статут на Центъра за обучение на магистрати в момента също е предмет на обсъждане. Частните български формирования за правно обучение са склонни да подкрепят настоящия му статут като независима организация. Програмата за съдебна реформа се застъпва за държавно финансиране на Центъра за обучение на магистрати. *Същия източник, стр. 12–13.* Коалиция 2000 се обявява в подкрепа на „отделна независима държавна институция, финансирана от държавата“. *Доклад на Коалиция 2000, стр. 41.* Управителният съвет на Съюза на съдиите силно се застъпва Центърът за обучение на магистрати да остане неправителствено формирование, отделено, но финансирано от държавата. *Меморандум на ССБ, част 1, абзац 5.* От друга страна, Европейската комисия твърди, че ВСС и МП са постигнали „консенсус“ относно необходимостта от държавен център за обучение. *Доклад на ЕК, стр. 19.* Самият експерт на Европейската комисия не споделя „консенсуса“, като твърди, че от значение за всеки център за обучение е да остане независим. *Отчет по ФАР, раздел 2.1.21.* Все пак новото правителство посочи, че възнамерява да създаде нов, ръководен от държавата център и да обедини ЦОМ с тази нова структура. Правителството също огласи намерението си да въведе задължително обучение за магистратите, както преди да започнат работа, така и в хода на кариерата им. *Стратегия за реформа на МП, стр. 8–9, 18.*

Центърът без съмнение ще има полза от стабилно финансиране от правителството, но плановете на Министерството да погълне Центъра са заплаха за неговата независимост и качество. Понастоящем всички висши служители в Министерството са съдии, но отсъства гаранция, че политическите приумици на бъдещите правителства няма да отслабят институцията. Доколкото имаха становище по въпроса, никой от интервюираните съдии не подкрепи преминаването на Центъра към Министерството; някои красноречиво се противопоставиха на идеята. Освен това дебатите относно правния статус на Центъра сякаш отвличат вниманието от въпроса за способността му да изпълнява мисията си.

Извън Центъра чуждестранни формирования (сред които ABA CEELI) и български неправителствени организации понякога провеждат обучение на съдии, но въпреки че често пъти е полезно, то си остава спорадично и не е в състояние да посрещне по систематичен начин широките нужди на съдиите.

[Една от по-сериозните промени, въведени с новите изменения на ЗСВ, е създаването на Националния институт за правосъдие, който ще действа като център за обучение на съдии, прокурори, следователи, съдии-изпълнители, съдии по вписванията, инспектори и други служители в Министерството на правосъдието. *Вж. чл. 35е ЗСВ 2002.* Министерството на правосъдието ще има трима представители в управителния съвет на института, докато ВСС ще има четирима. *Вж. чл. 35е, ал. 3 ЗСВ 2002.]*

Фактор 4: Представителство по малцинства и пол

Етническите и религиозни малцинства, както и двата пола, са представени сред кръга на кандидатите и в съдебната власт като цяло.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Въпреки че значителен процент от българското население са роми, съдии роми няма. Това изключване не се дължи на явни предразсъдъци ромите и другите малцинства да заемат съдийски длъжности. На високи постове в съдебната система има много жени, но понякога те имат затруднения да достигнат до висшите длъжности в съдилищата от най-висока степен.	

Анализ/Законодателна рамка:

Не съществуват разпоредби, отнасящи се до съдебните назначения, които да привилегиват или дискриминират някое малцинство. Според Конституцията всички граждани са равни пред закона и не „се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия“ и пр. *Конституция на Република България, ДВ 56/1991 член 6 [по-долу КОНСТ.]*

Отношението към малцинствата в рамките на съдебната власт трябва да се разглежда в контекста на статута им в обществото въобще. Международната хелзинкска федерация установява общото наличие на дискриминация срещу малцинствата в България, по-специално срещу ромите. *Международна хелзинкска федерация за човешки права, Човешките права в района на ОССЕ: Балканите, Прикавказието, Европа, Централна Азия и Северна Америка, Доклад 2001 77, 85–86 (2001) [по-долу Хелзинкски доклад]. Вж. също Български хелзинкски комитет, сп. „Обектив“, брой 7, 9, 26.* Докладът за човешките права в България на Държавния департамент на САЩ цитира дискриминацията и равнището на насилие в обществото срещу ромите като сериозен проблем. *Държавен департамент на САЩ, България, Доклади за съществуващите практики в областта на човешките права в отделни страни – 2000 (2001) [по-долу Доклад на Държавния департамент].* При проведеното през 2001 г. преброяване в България 4,6 % от населението приема себе си за роми и 9,4 % счита етническия си произход за турски. *Доклад на ЕК, стр. 23.* Сред съдиите няма роми, а мюсюлманите или лицата с турски етнически произход не са много. Другите две малцинствени групи, арменците и евреите, са представени сред съдийското съсловие, включително в някои от най-висшите съдилища в страната.

Отсъствието на ромите от съдебното съсловие е част от сложния проблем, свързан с ромите в българското общество, който надхвърля обхвата на настоящето изследване. Повечето съдии имат усещането, че отсъствието им от съдебната власт се дължи на

культурни фактори, както и на отсъствието на университетско образование. Много от тях считат, че ако достатъчен брой роми се обучават в юридическите факултети и желаят да станат съдии, не биха били дискриминирани. Въпреки това ромите са обект на широко разпространена дискриминация в българското общество, а адвокатите, които ги представляват в съда или по друг начин защитават интересите им, имат усещането, че съдиите споделят поне някои от предразсъдъците в обществото. Тези предразсъдъци, колкото и сурови да са на практика (роми умират в следствените арести), трябва да се поставят в определена перспектива. В много отношения България е забележително толерантно общество. Въпреки резкия спад на жизнения стандарт през изминалото десетилетие и високата безработица в българския политически пейзаж буквално няма място за открит расизъм или ксенофобия. Тази широка толерантност е отразена във възгледите на лицата, оформящи облика на съдебната власт.

Въпреки че повечето съдии са жени, мъжете заемат висшите длъжности в съдебната система. Председателите на Конституционния съд, ВАС и ВКС, както и главният прокурор, са мъже. От друга страна много от влиятелните председатели на съдилища, висшите съдии във ВСС, както и оглавяващия Българската асоциация на съдиите, са жени. По въпроса няма консенсус, но жените на високи постове в съдебната система твърдят, че за тях е трудно да стигнат до върховете на съдебната система. Някои от тях също смятат, че мнозинството от съдиите са жени, понеже мъжете, които се придържат към възгледа, че трябва да осигуряват основния доход в семейството, напускат съдилищата, за да започнат по-добре платена работа в частната практика.

Няма почти никакви опити да се разрешават или дори обсъждат въпросите, свързани с представеността на малцинствата или липсата на равно представяне на половете по високите съдебни длъжности. Интересно е, че много от лицата, с които са проведени разговори, твърдят или подсказват, че по-рано не са се замисляли по въпроса.

II. Съдебни правомощия

Фактор 5: Съдебен преглед на законодателството

Съдебните органи разполагат с правомощието да се произнесат по окончателен начин относно конституционосъобразността на законодателството и подзаконовите актове, като тези решения се изпълняват принудително, ако е необходимо.

Заключение	***Съотношение: Положително***
Когато в средата на 90-те години Конституционният съд се сблъска с пряко оспорване на правомощията си от страна на изпълнителната власт, той се прояви като силен орган с утвърдено право да отменя неконституционосъобразното законодателство.	

Анализ/Законодателна рамка:

Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. *Конст., член 5(1).* Сред правомощията на Конституционния съд, който се състои от дванадесет съдии с мандат от девет години, са и следните:

(i) дава задължителни тълкувания на Конституцията;
(ii) произнася се по конституционосъобразността на законодателството и актовете на президента;
(iii) произнася се за съответствието на международни договори с Конституцията преди тяхното ратифициране.

Същия източник, чл. чл. 149(1)–(2), (4).

Правомощията на Конституционния съд не могат да се ограничават по закон. *Същия източник, чл. 149(2).* Президентът, една пета от народните представители, Министерският съвет, ВКС, ВАС или главният прокурор могат да повдигнат пред Конституционния съд въпрос за конституционосъобразност, несвързан с конкретно дело. Когато по конкретно дело се повдигне въпрос за неконституционосъобразност, ВКС и ВАС трябва да спрат производството по делото и да отнесат въпроса до Конституционния съд. *Конст., член 150(2); ЗСВ, член 84(2).* Когато пред редови съдии се повдигне въпрос за неконституционосъобразността на закон, те трябва да уведомят ВКС или ВАС, които са компетентни да решат дали да отнесат въпроса до Конституционния съд. *ЗСВ, чл. 13.* Отделните състави на ВКС или ВАС, които разглеждат конкретно дело, могат направо да отнесат въпроса до Конституционния съд; не е необходимо одобрение от пленарния състав на съда. *Определение № 1 от 1997, ДВ 54/1997.* Преглед на подзаконови актове се осъществява в съответствие с административното производство (т.е. когато противоконституционни актове или не съответстват с изискванията на административното законодателство, самото законодателство е противоконституционно, или Конституцията намира пряко приложение).

Автори твърдят, че Съдът разглежда конституционни въпроси, включително извършва съдебен преглед, и решенията му в това отношение се уважават. *Вж. напр. Мелон, стр. 233–240; Херман Шварц, Борбата за конституционно правосъдие в пост-кому-*

нистическа Европа[1] *165 (2000), стр. 172–190 [по-долу ШВАРЦ]; Венелин Ганев, Съдебна независимост и пост тоталитарна политика: случаят с българския „Закон за съдебната власт“*[2]*, 3 PARKER SCHOOL J. OF E. EUR. L., стр. 229–31 (1996).* Двамата автори споделят направо: „[Съдът] сам пое ролята на защитник на Конституцията и допринесе за превръщането ѝ в значителна част от българския обществен живот в очите на мнозина“. ШВАРЦ, стр. 191. Съдът „има успех в утвърждаването на конституционното върховенство, както при прилагане на Конституцията като върховен закон, така и при утвърждаване символиката, свързана с новото държавно устройство, основано на... върховенството на правото“. *Христо Д. Димитров, Българският конституционен съд и тълкувателните му решения, 37 COLUM. J. TRANSNAT. L. 505 (1999) [по–долу Димитров].*

Похвалите са заслужени. Конституционният съд се занимава с много от най–значимите и спорни проблеми, с които се сблъсква съдебната власт, и въпреки че е обект на силна критика от някои политически среди, решенията му се привеждат в изпълнение. Съдът не се поколебава да отменя закони, когато установи противоречие с Конституцията. Отказът му да се предаде пред ожесточените политически атаки срещу съдебната власт и самия него в средата на 90–те години на XX в. са му спечелили всеобщо уважение. И ако Съдът в момента работи при по–спокойни условия, той не пилее трудно спечеленото уважение. Все пак съществува усещането, че малко на брой от неговите решения са неправилно повлияни от политиката. Макар и разпространено сред юристите, това виждане не е единодушно. Едно от сравнително скорошните решения на Съда, което остави в сила законова разпоредба, даваща възможност на Народното събрание да прави тълкуване на закона по дело, висящо пред съда, бе счетено от някои за обезпокоително. *Вж. Фактор 6 по-долу.*

По-тревожна е липсата на склонност на ВКС и ВАС да отнасят отделни дела до Съда. Това се случва съвсем рядко и висшите съдилища все още не са свикнали да позволяват на Конституционния съд да разглежда дела, по които страни са частни лица. Нежеланието да се занимават с частни лица се споделя и от някои от конституционните съдии. Един от тях прави следния коментар: „По замисъл основна функция на Съда е да разрешава конфликти между останалите политически институции и клонове на властта. Поради това по-голямата част от неговите решения са насочени към политическия елит“. Венелин Ганев, *Интервю с конституционните съдии Тодор Тодоров и Цанко Хаджистойчев*[3]*,* 6 E. EUR. CONST. CT. REV. *65, 68 (1997) [по-долу Интервю на Ганев].* Този възглед като че пренебрегва целия механизъм на отнасяне на конкретни дела до Съда. Във всеки случай адвокатите и съдиите твърдят, че конституционните въпроси по техните дела рядко се разглеждат.

[1] Herman Schwartz, The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe – б.пр.

[2] Venelin Ganev, Judicial Independence and Post-Totalitarian Politics: The Case of the Bulgarian „Law on Judicial Power“ – б.пр.

[3] Venelin Ganev, *Interview with Constitutional Court Justices Todor Todorov and Tzanko Hadjistoychev* – б. пр.

Фактор 6: Съдебен надзор на административната практика

Съдебната власт разполага с правомощието да извършва преглед на административни актове и да задължава правителството да предприема действия, когато по закон е налице позитивно задължение за това.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Административното право и процес са усложнени. Пътят за оспорване действията на правителството не винаги е ясен, а възможността то да се задължи да предприема действия е ограничена. Въпреки това, все по-силните административни съдилища редовно ограничават неправомерните действия на правителството.	

Анализ/Законодателна рамка:

В съответствие с Конституцията юридическите и физическите лица „могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон“. *Конст., член 120(2).* ВАС осъществява надзор в областта на административното правораздаване и се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет, отделните министри, както и „на други актове, посочени в закона“. *Същия източник, член 125.*

Законът за административното производство (ЗАП), Законът за Върховния административен съд, Законът за административните нарушения и наказания и ЗСВ са основните законодателни актове, уреждащи правомощията на съдилищата да осъществяват съдебен преглед на административните актове. Прегледът е ограничен както от дефиницията за индивидуален административен акт по ЗАП, така и от изричното очертаване на обхвата на актовете, които могат да се оспорят. ЗАП определя индивидуалния административен акт като (i) акт, издаден от държавен орган, с който се създават права или задължения или се засягат права или законни интереси на отделни граждани, и (ii) отказите за издаване на такива актове. *Закон за административното производство, ДВ 90/1979, изм. и доп. ДВ 95/1999, чл. 2(1) [по-долу ЗАП].* Изключени от определението за индивидуален административен акт са актовете на президента и Министерския съвет, актовете „по планиране на социално-икономическото развитие и по определяне на цените“, както и вътрешните правила за работа на органи и организации. *Същия източник, член 3.*

Административните актове могат да се обжалват от „заинтересувани граждани и организации“ и съответния прокурор. *Същия източник, чл. 21(1), (3).* Жалби могат да се подават до съдилищата, ако обжалването пред съответните държавни органи е изчерпано или предоставения за това срок е изтекъл. *Същия източник, чл. чл. 33(1), (2), 35(2).* Има определени ограничения за обжалването пред съд. Съдът може да прегледа формата на документа, правомощията за издаването му и наличието на необходимите предпоставки за тази цел. Съдът обаче може да преразглежда актове и решения, основани на оперативна самостоятелност, единствено ако законът, предвиждащ издаването на такъв административен акт, установява стандарти за неговия преглед. *Вж. същия източник, чл. 33(3).* Освен това съдилищата не могат да се произнасят по законосъобразността на административни актове, свързани с националната сигурност или издадени въз основа на закони, които изключват съдебния контрол над административни актове, издадени съгласно разпоредбите им. *Същия източник, член 34.*

ЗАП разрешава обжалването направо пред ВАС, когато съответният акт е издаден, одобрен или изменен от министър, ръководител на ведомство, пряко подчинено на Министерския съвет, или областен управител. Във всички останали случаи съответният окръжен съд разглежда жалбата или протеста срещу акта. *Същия източник, чл. 36.* Съдебното оспорване автоматично спира изпълнението на акта, освен ако съдът разпореди друго. *Същия източник, чл. 37(3).*

Законът за Върховния административен съд разширява юрисдикцията на ВАС, която обхваща и преглед на актовете или решенията на Министерския съвет, министър-председателя, министрите и заместник-министрите, ръководителите на други ведомства, непосредствено подчинени на Министерския съвет, областните управители, ВСС и Българската народна банка. *Закон за Върховния административен съд, ДВ 122/1997, изм. и доп. бр. 95/1999, чл. 5(1)–(3) [по-долу ЗВАС].* И обратно, Законът препятства преглед, осъществяван от ВАС, на (а) актове, с които държавни органи упражняват законодателна инициатива, (б) актове, с които се осъществява външната политика, отбраната и сигурността на страната или (в) вътрешните правила за работа на държавен орган. *Същия източник, член 7.*

Законът за административните нарушения и наказания предвижда преглед и обжалване на административни наказания, като глобите например. Тези наказания могат да се обжалват най-напред пред районния съд и като последна инстанция – пред окръжния съд. *Вж. Закон за административните нарушения и наказания, ДВ 92/1969, изм. и доп. ДВ 25/2002, чл. чл. 59–63.* И накрая, съгласно Закона за съдебната власт физическите и юридически лица могат да оспорват административни актове, които касаят техните „права и законни интереси“, освен ако законът не предвижда друго. ЗСВ, чл. 9(2). При ограничени обстоятелства българските граждани могат да търсят обезщетение за вреди от действия на изпълнителната власт. *Вж. Конст., чл. 7; най-общо вж. Закон за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, ДВ 60/1998, изм. и доп. ДВ 92/2000.*

В допълнение на упоменатото някои скорошни дела засегнаха правото на българите да оспорват актове на изпълнителната власт в съда. Едно от тях разглеждаше възможността да се принуди правителството да предприеме необходимите действия, изисквани от него по закон. Въпреки че буквата на ЗАП посочва, че отказът за издаване на акт[1] е също индивидуален административен акт, въпросът се разглежда в съд вече няколко пъти, като може би с най-голямо значение е делото на Хасан и Чауш срещу България, ЕСПЧ (2000), което може да се намери на адрес http://www.echr.coe.int/eng. Делото разглежда две решения на ВАС, указващи на Министерския съвет да предприеме определени действия. Въпреки неколкократното призоваване към действия Министерският съвет отказва да предприеме такива. *Същия източник, параграфи 32–28, стр. 8–9.* Европейският съд по правата на човека установи, че „неколкократният отказ на Министерския съвет да се съобрази с решенията на [ВАС]... е явно незаконосъобразно действие с особена тежест“. *Същия източник, параграф 87, стр. 22–23.*

Друго дело разглежда правомощието на Народното събрание да се намеси по административно дело, висящо пред ВАС. През януари 2000 г. Народното събрание прие закон, с който се дава тълкуване на разпоредба от Закона за чужденците, като в същото време дело, образувано по повод на този закон, е висящо пред ВАС. *Закон за тълкуване на член 47 от Закона за чужденците в Република България, ДВ 153/1998, изм. и доп. ДВ 70/1999.* Поправката от м. януари 2000 г. забрани на ВАС да осъщест-

[1] Мълчалив отказ – б. пр.

вява съдебен преглед на някои действия на Министерството на вътрешните работи, предприети в съответствие с първоначалната редакция на Закона за чужденците. По този начин тълкувателният закон с обратна сила препятства възможността на ВАС да разгледа висящото дело. Пред Конституционния съд законът бе оспорен като непозволено нарушение на разделението на властите и, още по-категорично, намеса от страна на законодателната власт в правораздавателните функции на ВАС. Конституционният съд потвърди действието на закона с твърдението, че подобни закони не са забранени от Конституцията и че правомощието за приемане, изменение и отменяне на закони мълчаливо включва и правомощието по тълкуването им. *Решение № 13, ДВ 51/2001.*

Както показва прегледът на законодателството, ясното очертаване на това какво точно може да се оспорва и съобразно каква процедура си остава непостигнато. Българските юристи и автори желаят установяването на по-голяма яснота, опростяване и окрупняване на административното право и процес. *Вж. например Отчет по Програмата за съдебна реформа, стр. 30–31, Отчет на Коалиция 2000, стр. 30.* Освен това настоящото законодателство значително стеснява обхвата на подлежащите на съдебен контрол актове; не е ясно дали някои от актовете на Президента могат да се оспорват.

Въпреки това компетентността и правомощията на административните съдилища като цяло се ползват с добро име. Административното право е една от малкото области, която е оценена сравнително положително от Европейската комисия. *Вж. Доклад на ЕК, стр. 16.* Като се има предвид, че преди около десетина години административните актове не подлежаха на оспорване, лицата до известна степен нямат склонност да упражняват напълно предоставените им в тази област права, а правителствените служители се противопоставят на надзора за законност. Но ВАС поема основните дела и постановява решения срещу правителството. *Вж. напр. Теодора Василева, съдът отмени приватизационната сделка за „Мак Турс“ – Благоевград*[1], *в. „Капитал“, м. февруари 3–9, 2001, стр. 5.* Когато съдилищата отменят действия на изпълнителната власт, обикновено техните решения се изпълняват.

В редкия случай, когато закон (например Законът за достъп до обществена информация) съдържа процедура, даваща възможност на гражданите да поискат определени действия от изпълнителната власт, с известни затруднения лицата могат да накарат правителството да действа. Правните източници в останалите случаи се разделят по въпроса дали въобще е възможно по българското право да се накара изпълнителната власт да предприеме определени действия, които са ѝ вменени по закон. Някои считат, че е възможно единствено да им бъде присъдено незначително обезщетение (малка парична сума) за бездействието на правителството, но не и да се ползват от съдебен акт, по силата на която да се разпорежда извършването на определени действия. Всички обаче са съгласни, че дори това е прекалено трудно. Дори ако страната по делото получи решение, изискващо от правителството да предприеме определени действия, вероятността то да бъде изпълнено е малка. Въпреки тези проблеми, както личи от решението по делото Хасан, ВАС е уверен, че разполага с необходимите правомощия да задължи правителството да предприеме определени действия.

[1] Bulgaria's Supreme Administrative Court Annuls Privatization Deal for Blagoevgrad Mak Tours – б. пр.

Административноправният отрасъл се развиде бързо, а ВАС е влиятелна институция. Компетентността и правомощията на административните съдилища продължават да се увеличават. В момента правомощията на съдилищата са ограничени поради усложнените правила в административното право и историческото наследство на неоспоримите действия на правителството, които, макар и в незначителна степен, продължават да битуват и днес.

Фактор 7: Компетентност на съдилищата по въпросите на гражданските свободи

Съдебната власт има изключителна компетентност да се произнесе с окончателен акт по всички дела, свързани с граждански права и свободи.

Заключение	***Съотношение: Положително***
Единствено съдилищата са компетентни да се произнасят по въпроси, свързани с гражданските права и свободи.	

Анализ/Законодателна рамка:

Съдилищата, включително Конституционният съд, имат изключителна компетентност по всички дела, свързани с гражданските права и свободи. По Конституция съдебната власт „защитава правата и законните интереси на гражданите [и] юридическите лица...“ *КОНСТ., член 117(1).* Съдебната власт трябва да „защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата“. *ЗСВ, член 2(1).* Наказателни дела могат да се разглеждат единствено от съдилища, създадени в съответствие с Конституцията. *Наказателно-процесуален кодекс, ДВ 89/1974, изм. и доп. в ДВ 70/1999, чл. 6 [по-долу НПК].* Прокуратурата направи опит, до момента с незначителен успех, да си присвои известна власт над гражданските свободи, като се надява да придобие възможност за вземане на решения за арестуване, задържане, претърсване и изземване. *Вж. също Фактор 20.*

Фактор 8: Система за преглед и обжалване

Съдебните решения могат да бъдат отменяни единствено по пътя на процедурата за съдебно обжалване.

Заключение	***Съотношение: Положително***
С изключение на едно смущаващо решение на Конституционния съд, което позволява намесата на законодателната власт в правораздавателната дейност, окончателните съдебни решения не се оспорват от останалите власти в държавата.	

Анализ/Законодателна рамка:

Единствено съдилищата, включително Конституционният съд, могат да отменят решенията на по-ниските по степен съдилища. Дело, което се разглежда от съд, не може да се разглежда от друг орган. *ЗСВ, член 4(2).*

Както бе отбелязано при Фактор 6, през 2001 г. бе прието решение на Конституционния съд за тълкуването на закон, приложим по висящо дело. Въпреки че става дума за силно обезпокоителен прецедент, той остава изолиран. На настоящия етап не се създава впечатление, че Конституционният съд ще позволява като цяло подобно вмешателство в съдопроизводството или че Народното събрание ще се стреми към получаване на това правомощие.

Фактор 9: Неуважение към съда/Призоваване/Изпълнение на съдебните актове

Съдиите разполагат с достатъчни правомощия в областта на призоваването, поддържането на реда в съдебната зала и/или изпълнението на съдебните актове. Тези техни правомощия се уважават и подкрепят от другите две власти.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
С малки изключения съдиите не разполагат с достатъчно средства за контролиране на поведението на свидетелите и страните в съдебната зала. След постановяването на осъдително решение страните по гражданскоправен спор, в чиято полза е то, се сблъскват с огромни затруднения във връзка с изпълнението му. В най-добрия случай налице е огромно забавяне; в най-лошия, длъжниците избягват плащането.	

Анализ/Законодателна рамка:

Съдебната власт разполага с правомощия в областта на призоваването, осигуряване уважение към съда и привеждане в изпълнение на своите актове съгласно Гражданския процесуален кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс. *Граждански процесуален кодекс, ДВ 12/1952, изм. и доп. ДВ 25/2000 [по-долу ГПК]. Вж. също НПК.*

По граждански дела съдиите имат ограничени правомощия да налагат спазването на издадените от тях заповеди. Сред правомощията са възможността за налагане на глоби на страните и свидетелите, които не вземат редовно участие в съдопроизводството. Например съдия може да наложи глоба на свидетел в размер на 3 лева (US $1. 42) за неявяване. *ГПК, чл. 72.* Съдиите могат да разпоредят „принудителното" събиране на съдебните разноски. *Същия източник, член 60.* Председателстващият съдебното заседание съдия може да отстрани лице, което нарушава реда в залата. *Същия източник, член 106.*

Подобни са правомощията на съдиите и по наказателни дела. Те могат да налагат глоби на свидетелите, които не се явяват, и да наредят довеждането им. *НПК, чл. 95(3).* Когато подсъдимият не се яви, съдията може да разпореди принудителното му довеждане в съда. *Същия източник, чл. чл. 157(1), 268(2)–(3).* За подсигуряване явяването на подсъдимия съдът може да наложи мярка за неотклонение подписка, гаранция, домашен арест или задържане под стража. *Същия източник, чл. чл. 146(1), 152а, 153.*

Когато лицето трябва да бъде доведено принудително на заседанието по неговото наказателно дело, Министерството на вътрешните работи (т.е. полицията) изпълнява тази задача. *Същия източник, чл. 157(4)* (Въпреки че Гражданският процесуален кодекс не повелява изрично полицията да изпълнява тази задача по граждански дела, тя осъществява тази роля по всички видове дела). *Вж. Закон за Министерството на вътрешните работи, ДВ 122/1997, изм. и доп. ДВ 28/2001, чл. чл. 60(1), 10, 12.* Призовки, съобщения и други съдебни книжа се връчват от призовкари, общинските власти или Министерството на вътрешните работи. *Същия източник, член 158(1)–(2).* Съдиите могат да налагат глоби на служителите, които „нарушават задълженията си" по връчването на документи в размер до 100 лева ($47.39). *Същия източник, член 162(1).* След предупреждение съдията може да нареди отстраняването на лице, нарушаващо реда в залата. *Същия източник, чл. 266(1), (4).* Освен изгонването им, съдията може да наложи глоби на участниците, които не са страни, в размер до 40 лева ($18. 96) за подобни нарушения. *Същия източник, член 266(4).*

Въпреки че посочените правила предоставят на съдиите правомощия на хартия, определени правни, практически и исторически проблеми ги възпрепятстват да упражняват тези правомощия. Повечето съдии контролират залата или като използват предоставените по закон санкции, или, по-вероятно, чрез силата на собствената си личност. Младите, неопитни съдии могат да бъдат смутени, а общата липса на уважение към съдебната власт затруднява някои съдии да налагат волята си. В крайна сметка, освен при довеждане на подсъдимия от затвора по време на заседанията, няма съдебна охрана, която да изпълни заповедите на съда. Преките физически заплахи срещу съдиите са рядкост; все пак те се случват и някои съдии се притесняват за собствената си безопасност.

Повечето съдии се оплакват, че нямат достатъчно правомощия да контролират гледането на делото. Адвокатите са склонни да се съгласят, но също така твърдят, че съдиите не се възползват от предоставените им правомощия. По време на комунизма от прокурорите, а не от съдиите, се очакваше да поемат водещата роля в съда и това наследство все още е живо. Налице е нежелание да се наказват страните, адвокатите и свидетелите, които бавят или злоупотребяват с производството. От друга страна дори най-агресивният съдия може да бъде съкрушен от слабостите и в двата процесуални кодекса, етичните нарушения, допускани от адвокатите, корумпираността на призовкарите и неявяването на свидетелите и страните. Адвокатите редовно използват фалшиви медицински като „уважителна" причина за неявяване, като по този начин от-

лагат заседанието и избягват глобата. Най-вече по граждански дела е изключително трудно да се подсигури присъствието на страните и свидетелите, върху които може да се оказва натиск или да проявяват небрежност. Глоби рядко се налагат на адвокати, страни или свидетели, те са незначителни по размер и рядко се събират. За отлагане на заседания се прибягва до бомбени заплахи срещу съдебните сгради. Предвид натоварения график насрочването на ново заседание по делото може да стане след месеци. По наказателни дела, по които множество различни прокурори работят по делото в течение на много заседания, отделните прокурори често пропускат категорично да доведат делото до край, а съдиите имат оскъдни възможности да се справят със забавяне от страна на прокуратурата. Разнообразни анализи на съдебния процес непрестанно посочват едни и същи проблеми. *Вж. най-общо Доклад на Световната банка, стр. 16–17.*

Трудностите по време на производството бледнеят в сравнение с проблемите след издаването на „окончателния“ съдебен акт. *Вж. План за действие на Коалиция 2000, стр. 27* („възможно е умишлено да се забави изпълнението на задължение, докато то стане невъзможно“). *Отчет по програмата за съдебна реформа, стр. 25* (неефикасният процес на привеждане в изпълнение „прави безсмислени всякакви опити за подобряване на правораздаването“); *Доклад на Световната банка, стр. 30–31* (проучване на първоинстанционните съдилища установи, че по-малко от една пета от решенията се изпълняват, като се цитират, освен всичко останало, трудностите при връчването на призовки; лошите условия на работа, заплащането и обучението на съдия-изпълнителите; публичната продан, провеждана от съдии, ненужно разтеглена във времето; Гражданският процесуален кодекс, който осигурява прекомерна защита на длъжника). Всъщност някои смятат, че единствените окончателни съдебни актове, които със сигурност се привеждат в изпълнение, са осъждащите подсъдимия на лишаване от свобода.

По граждански дела, когато е постановено окончателно решение, делото излиза от гражданските съдилища и нов съдия, който принадлежи към отделно формирование на съдия-изпълнители, се заема с изпълнението на присъдените по него суми. Този именно аспект на Гражданския процесуален кодекс е, по общо мнение, остарял и се основава до голяма степен на разпоредби в Кодекса, съставени още през 1952 г. Процесът защитава длъжника и разкрива необходимостта от цялостно нова процедура, по силата на която спечелилата страна може да изиска изпълнението на правата така, както са определени от съда по съществото на спора. В момента взискателят в това производство разполага с несъществени права и процесуални средства да направлява неговия ход. В зависимост от вида на задължението (например парично, въвод във владение) и обекта на изпълнение (например движима собственост, недвижим имот, държавни вземания) се прилагат различни процедури. Най-разпространената процедура за привеждане в изпълнение на парично притезание е насочване изпълнението срещу недвижима собственост. След издаването на осъдително решение обикновеният съдия издава специален изпълнителен лист. *Същия източник, чл. 237, 242.* Той се представя на съдия-изпълнителя, който предприема поредица сложни процедури, сред които търг, направлявани от подробни, строги правила. *Вж. най-общо чл. чл. 326, 344, 348, 367, 370(6), 371б(2), 374, 376, 378(5), 382(1).* Ако е необходимо, съдия-изпълнителите могат да използват полицията и други държавни органи за подпомагане привеждането в изпълнение на техните заповеди. *Същия източник, член 328(2).* Подобен, макар и малко по-гъвкав, е процесът за събиране на глоби (включително наложените с определение на съда) и други задължения към държавата. Изпълнението се осъществява от представител на Агенцията за държавни вземания към Министерство на финансите. *Вж. най-общо Данъчен процесуален кодекс, ДВ 103/ 1999, изм. и доп. ДВ 109/201, чл. чл. 137, 146. Закон за събиране на държавните*

вземания, ДВ 26/1996, изм. и доп. ДВ 46/2002, член 85(2). Ако процесът за привеждане в изпълнение на съдебните решения работи изобщо, той отнема много години. Всички актове на съдия-изпълнителя, включително свързаните със стопанската дейност решения (например установяване на длъжника, на неговите активи, връчването на уведомления, организирането и провеждането на продажбата на активи, определяне на минималните продажбени стойности) се уреждат от строги правила. Най-малкото системата създава възможности за корупция; много хора споделят, че същите освен това се използват широко. Както сподели висш съдия: „Това прави работата ни безсмислена“.

По наказателни дела след осъждане на обвиняемия присъдата се изпраща на прокурора за изпълнение. *НПК, чл. 375(2); Вж. също Закон за Министерство на вътрешните работи, ДВ 122/1997, изм. и доп. ДВ 45/2002, член 60.* Когато с присъдата се налага конфискация или се нарежда изземването на вещи, тя се изпълнява от съответния кмет; ако се налага глоба, се издава изпълнителен лист (който се изпълнява по реда на гражданската процедура, очертана по-горе, използвана за събирането на глоби от Министерство на финансите). *НПК, чл. 375(3)–(4).*

Настоящото правителство изрично формулира целта си да направи преценка на пълния набор институционални и практически фактори, препятстващи привеждането в изпълнение на съдебните актове. Желанието му е да се приемат изменения в законодателството, които да доведат до уеднаквяването на разпоредбите за изпълнителното производство с европейските стандарти. *Вж. Стратегия за реформа на МП, стр. 20–21.*

[С измененията на ЗСВ се създава ново специализирано звено за охрана, ръководено от Министерството на правосъдието. Звеното е натоварено със задачата да оказва съдействие на съда при призоваването на лица. *Чл. 36д ЗСВ 2002.*]

III. Финансово обезпечаване

Фактор 10: Участие в определянето на бюджета

Съдебната власт разполага с големи възможности да влияе върху размера на средствата, отпускани ѝ от законодателната и/или изпълнителната власт, като веднъж отпуснати на съдебната власт тя има контрол върху собствения си бюджет и разходването на тези средства.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
ВСС участва в бюджетната процедура, но обикновено финансовите предложения на изпълнителната власт определят размера на действително разпределените средства. Слабият финансов мениджмънт спъва способността на ВСС да настоява за повече средства. Веднъж определени, съдебната власт контролира средствата, отпуснати на съдилищата.	

Анализ/Законодателна рамка

Съгласно Конституцията съдебната власт трябва да има „самостоятелен бюджет“. *Конст., чл. 117, ал. 3*. В съответствие с това ЗСВ определя, че съдебната власт има „самостоятелен бюджет“, който „се съставя, разпределя и контролира от Висшия съдебен съвет.“ *ЗСВ, чл. 196, ал. 1. Виж също Решение 18/1993 г., ДВ 1/1994 г.* Съгласно закона ВСС внася проектобюджета в Министерски съвет, който след това внася проектобюджета на съдебната власт в Народното събрание. *ЗСВ, чл. 27, ал. 8, чл. 196, ал. 2*. Министерски съвет може също да внесе в Народното събрание своето становище по бюджета на ВСС, но не може да го променя без разрешението на ВСС. *ЗСВ, чл. 196, ал. 3*. Народното събрание установява нивата за финансиране на различните основни категории. Закона за финансиране на съдебната власт на Народното събрание за 2002 г. предвижда следното:

ВКС	10 млн. лв.
ВАС	4
Прокуратура	30
Следователи	23
ВСС	0.9
Съдилища	54
Общо	121 .9 млн. лв. ($ 57.77 милиона)

Източник: Закон за държавния бюджет за 2002 г., ДВ, бр. 111/2001 г., изм. и доп. ДВ, бр. 28/2002 г., чл. 2 (наричан по долу Държавен бюджет). 1 лев е равен на 0.47 щ. дол.

Конституционният съд постанови, че Народното събрание не може да съкращава сумите за ВСС, нито пък, реши Съдът, Парламентът може да постави финансирането на съдебната система в зависимост от някои данъчни приходи. *Виж Димитров на 474.*

Въпреки тези правни гаранции възможността на ВСС да влияе върху бюджетната процедура е силно ограничена от неговата собствена институционална слабост и узурпирането на бюджетната процедура от изпълнителната власт. Американски консултанти считат, че бюджетната процедура за съдебната власт не е истински независима.

Политически анализ на USAID: Национална съдебна администрация на България, 10 (2001) [наричан по-долу Доклад за съдебната администрация]. С малобройния си финансов персонал ВСС е зле подготвен, за да изготви и защити добър бюджет. Не се прилагат съвременни практики за финансов мениджмънт. Министерският съвет чрез служители на Министерството на финансите дава становище по предложения от ВСС бюджет и това становище на практика е равнозначно на алтернативно предложение за бюджет, което е обикновено една трета по-малко от предложението на ВСС. При положение, че една и съща партия или коалиция контролира както правителството, така и Народното събрание, алтернативното предложение на Министерство на финансите като цяло се приема от Парламента. *Виж общо Доклад за съдебната администрация, 46*. Като изключение миналата година ВСС успя да накара Народното събрание да възстанови малка част от бюджет 2002, която първоначално Министерството на финансите искаше да съкрати. В закона от 2002 г. за финансиране на съдебната власт Народното събрание отпусна средства в няколкото основни категории, посочени погоре. Формално, ВСС може да пренасочва средства между различните подразделения на съдебната власт, но практически средствата, разпределени за ВКС, ВАС, прокуратурата и следствието се контролират от тези органи. *Виж Държавен бюджет, чл. 3*. ВСС контролира само средствата, определени за неговата собствена администрация и бюджетното перо „Съдилища“. Повечето от тези средства са за заплати, като ВСС остава с малко средства, които да се използват по негова преценка. За съжаление ВСС няма достатъчно кадрови потенциал, за да наблюдава внимателно своите собствени разходи. Тъй като действията на ВСС са до голяма степен секретни, почти невъзможно е за обществеността да следи разходите. *Виж общо Доклад на Световната банка, 8–9.*

В резултат ВСС е хванат в нещо като „омагьосан кръг“. Няма съмнение, че съдебната власт се нуждае от и заслужава повече средства, но без екип за финансов мениджмънт институцията е притисната в ъгъла и трябва да води сериозна борба за каквито и да е допълнителни ресурси. Все пак ВСС може да изрази възражения срещу големите съкращения, които обикновено се правят в предложението му за бюджет, но поне доскоро изглеждаше по-вероятно властите, които в действителност отпускат средствата, да обърнат незначително внимание на това.

Положението е още по-объркано от контрола на Министерството на правосъдието върху фонд „Съдебни сгради“, който се набира от различни такси, събирани от правителството във връзка с функционирането на съдебната система. Фондът се използва, частично, за строителство, поддръжка и оборудване на съдебните сгради. *ЗСВ, чл. 197–198*. Както ВСС, така и министерството изглежда, че имат някакви правомощия върху разходите за оборудване, но двете институции не успяват внимателно да съгласуват, планират и следят разходите за строителство, поддръжка и оборудване на съдебните сгради. *Виж Доклад за съдебната администрация, 11 (защитаващ контрола на ВСС върху всички средства).*

За решаване на тези финансови проблеми българското правителство понастоящем предлага: (а) увеличаване на персонала в бюджетната служба на ВСС, за да се подобри капацитета за финансово планиране, (б) служител на ВСС, който да поддържа пряка връзка с Народното събрание по бюджетни въпроси и (в) създаване на звено, което да координира работата на Министерството на правосъдието и ВСС по бюджетни предложения. Стратегия за реформа на МП, 24.

Конституционният съд има свой самостоятелен бюджет, който се администрира от председателя на съда. *ЗКС, чл. 3, ал. 1; Правилник на КС, чл. 6, ал. 1.* Председателят на Конституционния съд внася проектобюджет директно в Народното събрание.

[С измененията на ЗСВ се въвежда допълнителна администрация за ВСС и съдилищата като цяло. *Чл. чл. 187 – 187у ЗСВ 2002.* Измененията на ЗСВ запазват правомощието на ВСС да изготвя независимо проекта на годишния бюджет (чл. 196, ал. 2), но изразът от предишната редакция, според който бюджетът се съставя и контролира от ВСС, е отпаднал. *Вж. чл. 196, ал. 1 ЗСВ в предишната му редакция.* Освен това на Народното събрание сякаш се предоставят допълнителни правомощия да разпределя средствата между определени звена на съдебната власт. *Вж. чл. 196, ал. 4 ЗСВ 2002.*]

Фактор 11: Адекватност на заплатите в съдебната система

Заплатите в съдебната система като цяло са достатъчни, за да привлекат и задържат квалифицираните съдии, давайки им възможност да издържат семействата си и да живеят в една относително сигурна среда, без да трябва да прибягват до други източници на доход.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
Съдиите не са адекватно заплатени, отчасти поради лошите икономически условия в страната. В резултат на това квалифицирани съдии напускат съдебната зала, за да търсят по-доходни позиции в частния сектор.	

Анализ/Законодателна рамка:

Много заплати в съдебната система са определени чрез използване на формула, основана на щатното разписание за други длъжности в държавния сектор. Председателят на Конституционния съд получава заплата, равна на възнагражденията на президента на България и председателя на Народното събрание. Обикновените съдии в Конституционния съд получават 90% от заплатата на Председателя на КС. *ЗКС, чл. 10, ал. 1 и 2*. Председателите на ВКС и ВАС (и главният прокурор и директорът на Националната следствена служба) получават основна месечна заплата, равна на 90% от тази на съдиите в Конституционния съд. Началното ниво на заплати за съдии (и прокурори, и следователи) е равно на удвоения размер на средната месечна заплата на държавните служители. *ЗСВ, чл. 139, ал. 2*. При пенсиониране тези, които са работили в съдебната система в продължение на десет години преди тяхното пенсиониране, получават обезщетение, равно на двадесет месечни брутни заплати. ЗСВ, чл. 139г. Като всички граждани, те също получават пенсии, определени пропорционално на техните годишни заплати на съдии. *Виж Кодекс за задължително социално осигуряване, ДВ, бр. 110/1999 г., изм. и доп. ДВ, бр. 10/2002 г., чл. 68*. Съдиите в Конституционния съд получават обезщетение за пенсиониране в края на техния деветгодишен мандат, независимо дали са достигнали пенсионна възраст. ЗКС, чл. 10, ал. 4. Основните месечни заплати (в лева) на съдиите са както следва:

Младши съдия	520	($260)
Съдия в Окръжен съд	570	($285)
Съдия в Районен съд	630	($315)
Съдия в Апелативен съд	740	($370)
Съдия във ВКС или ВАС	1,000–1300	($500–650)

Сравнителни цифри за месечната заплата за страната и тази в държавния сектор за 2001 г. са посочени по-долу:

Средна заплата на служител в бюджетната сфера	249.6	($118)
Средна заплата в частния сектор	262.7	($124)
Средна заплата за страната	259.6	($123)
Министър	1,150.5	($545)
Народен представител	921	($436)
Старши експерт в министерство	450	($213)
Минимална заплата на учител	247	($117)

Източник за заплатите в съдебната власт: Интервюто за изготвяне на Индекса на съдебна реформа. Източник за трите средни заплати: българското Министерство на финансите, web site htpp://www.minfin.government.bg/en/index.html. Източници за държавната сфера: Наредба за служебното положение на държавните служители, приет с Постановление на Министерски съвет № 35 от 2000 г., ДВ 23/2000 г., изм. и доп. в ДВ 108/2001 г. Източник за министерствата и Народното събрание: местни български средства за масово осведомяване. Всички цифри са в лева, освен ако не е обозначено. 1 лев = $0.47 (28 май 2002). Източник за обменните курсове: Българска народна банка, на разположение на адрес htpp://www.bnbank.org/bnb/home.nsf/fsWebIndex?OpenFrameset.

С оглед лошите икономически условия в България съществуват известни спорове дали заплатите в съдебната система са неприемливо ниски. *Виж Мелон 228* (имайки предвид оскъдността на ресурси, „съдебната власт не е специален обект на лошо отношение“). Има общо разбиране, че заплатите не са достатъчни, за да позволят на съдиите да живеят в подходяща среда. Тези с деца и без съпруг, който да има втори източник на доходи, често са принудени да напуснат съдебната система. Някои съдии по изключение остават в системата, но много от най-добрите напускат заради по-високите доходи в частната практика. Много от отличните студенти по право никога не постъпват в съдебната система заради ниските заплати. Дълги години е било правило за съдиите да служат няколко години, да натрупат опит и контакти и след това да изберат преимуществата на частната практика. В сравнение с обикновения държавен служител съдиите са добре платени, но това е слабо утешение за съдиите, които чувстват, и то с право, че имат значително повече отговорности, отколкото средния държавен бюрократ. Още повече, че за разлика от повечето държавни служители важни етични правила забраняват на съдиите да получават почти всякакъв друг доход отвън, което прави невъзможно за тях да допълнят оскъдната държавна заплата. *ЗСВ, чл. 132, ал. 1.* Недостатъчните заплати са само част от проблема. Заплатите не винаги се изплащат навреме.

Опирайки се на „силно анекдотична информация“, в доклад на Световната банка се констатира, че ниското заплащане води до корупция, за да се посрещнат основните жизнени разходи. *Доклад на световната банка, 10.* Доказателството, че ниското заплащане води директно до подкупване не е очевидно, но едни по-високи заплати несъмнено биха повишили качеството и духа на съдийската общност.

Фактор 12: Съдебни сгради

Съдебните сгради са разположени на удобни места и е лесно да бъдат намерени, като те предлагат подходяща среда за упражняване на правосъдие с адекватна инфраструктура.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Някои съдебни сгради, ремонтирани наскоро, са в чудесно състояние. Повечето са овехтели, като някои са със сериозни повреди. Препълването им с хора, особено в градските райони, представлява остър проблем.	

Анализ/Законодателна рамка:

Въпреки че има нагласа за определен минимален праг, условията в съдилищата се различават значително. Сградите нямат зейнали дупки по покривите или счупени прозорци. Някои осигуряват достойни, дори превъзходни условия за работа на съдиите и съдебни зали. Има изключения, но като цяло съдилищата е лесно да бъдат намерени и са централно разположени. Малко са обаче съдилищата, чиито сгради са в отлично състояние. Някои имат сериозни проблеми. Европейската комисия счита, че условията в болшинството от съдилищата са „много лоши“. *Доклад на ЕК, 18*. Най-често срещаният проблем, сочен от тези, които са огледали съдилищата, е, че са претъпкани с хора. Особено в големите градски райони има недостатъчно пространство и сградите се поддържат лошо. Често съдии работят с един, двама или трима колеги в неугледни, тесни кабинети. Когато съдебните зали са запълнени, не е необичайно съдиите да провеждат заседания в техните собствени кабинети. В редки случаи проблем е отоплението. Условията в апелативните съдилища са сравними с тези в първоинстанционните съдилища.

Условията в съдилищата постепенно се подобряват. Сегашното правителство планира да направи оценка на състоянието на всички съдебни сгради и да разработи стратегия за придобиване на нови сгради, ако е необходимо. *Стратегия за реформа на МП, 24–25.*

Фактор 13: Сигурност в съдебната система

Заделят се значителни ресурси за защита на съдиите от заплахи като натиск, нападение и убийство.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Насилието върху съдии е доста рядко; не са обичайни сериозни заплахи, но се случват. По-чест е неформалният натиск по делото, оказван върху съдиите от адвокатите и страните.	

Анализ/Законодателна рамка:

Малко са сериозните заплахи, отправени срещу съдии и много съдии чувстват, че те не са обект на сериозен натиск. Все пак малко са съдилищата, в които кабинетите на съдиите са изолирани от гражданите и охрана в съдилищата практически не съществува. Млада съдийка разказва как е гледала наказателно дело в почти празен съд в ранна вечер. Единствените хора, които се виждали, когато съдията отишла в кабинета си и напуснала съда, била голяма враждебна група от приятели и роднини на обвиняемия. Нищо не се случило, но атмосферата била напрегната и ако тя е била нападната, би била беззащитна. Наскоро Съюзът на съдиите в България предложи да бъде създаден орган към ВСС, който да изслушва оплаквания от заплашени съдии. Предложението дойде в отговор на доклад, че двама съдии по нашумяло дело, включващо главния прокурор, са били заплашени с нападение с киселина. *Виж Съдии настояват специален орган да се занимава със заплахи и натиск, Медиапул, Онлайн новини (27 март, 2002),* www.mediapool.bg/site/bulgaria/2002/03/27/005.shtml. Редица случаи на насилие върху прокурори и следователи допринасят за тази нестабилна обстановка.

Много разпространена е меката форма на натиск, на която съдиите редовно са подложени. Страни по делото често нахлуват в кабинетите на съдиите или ги спират на улицата, за да ги тормозят във връзка с предмета или хода на определено дело. Виден адвокат смята, че това натрапване е наследство от народните съдилища от комунистическия период (т.е. съдилища, в които обикновени граждани активно са участвали в „съдебните“ процедури). Други твърдят, че този разпространен натиск произтича от липсата на обществено уважение към съдебната власт. Каквато и да е причината за този вид „общуване“, съдиите, макар да се дразнят, за съжаление не реагират решително, което води най-малкото до появата на етична несъвместимост.

Планът за действие на МП предвижда реконструиране на съдебните сгради с оглед подобряване на сигурността и в крайна сметка създаване на сили за охрана на съда. *Стратегия за реформа на МП, 25.*

[С измененията на ЗСВ се създава ново звено за охрана специално за съдебната власт. Управлението и организацията му са възложени на Министерство на правосъдието. *Чл. 36д ЗСВ 2002.*]

IV. Организационни гаранции

Фактор 14: Гарантирана несменяемост

Съдиите от старшите нива се назначават за определен срок, което осигурява гарантирана несменяемост, осигурена до пенсионна възраст или до изтичане на определен срок със значителна продължителност.

Заключение	***Съотношение: Положително***
Съдиите се назначават пожизнено. Съдиите в Конституционния съд се назначават за срок от девет години, който не може да се подновява. Мнозина твърдят, че е много трудно да се освободят съдии, които не изпълняват точно своите задължения.	

Анализ/Законодателна рамка

Съдиите стават „несменяеми след навършване на тригодишен стаж на длъжността, която заемат.“ *ЗСВ, чл. 129*. След три години стаж те могат да бъдат освободени само при: (а) пенсиониране; (б) подаване на оставка; (в) осъждане на лишаване от свобода за повече от една година за умишлено престъпление от общ характер (т. е. престъпление, служебно преследвано от съдебните власти, а не от частни граждани); или (г) невъзможност да изпълняват служебните си задължения за повече от една година (напр. поради болест). *ЗСВ, чл. 131. Виж още Конституцията, чл. 129, ал. 3.* Решенията за освобождаване на съдия се вземат от ВСС. *ЗСВ, чл. 27, ал. 1, т. 4.*

Председателите на ВКС и ВАС се предлагат от ВСС и се назначават от президента на Републиката за срок от седем години; те не могат да бъдат назначавани повторно. Те могат да бъдат освободени само по предложение на ВСС със съгласие на президента. Президентът не може да откаже на ВСС предложения за назначаване или за освобождаване, ако те са направени повторно. *ЗСВ, чл. 131. Конституция, чл. 129, ал. 2; ЗСВ, чл. 27, ал. 1, т.1*. Има няколко основания за освобождаване: оставка, невъзможност да изпълняват правомощията си поради заболяване, при осъждане на лишаване от свобода и заемане на постове, считани от закона за несъвместими с техните длъжности (напр. народен представител, докато се заема длъжността Председател на ВКС). *ЗСВ, чл. 16, ал. 4, чл. 29, ал. 1.*

Дванайсетте съдии в Конституционния съд се назначават за срок от девет години и не могат да се избират повторно. *Конституция, чл. 147, ал. 2.* Те могат да бъдат освободени само при оставка, влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, фактическа невъзможност или невъзможност да изпълни изискванията за заемане на длъжността (напр. съдия се кандидатира за политически пост). *Виж Конституция, чл. 147, ал. 5, чл. 148.*

Законовите разпоредби за „несменяемост“ предизвикват значителни критики. Повечето съдии са за съхраняване на широките протекции, което не е изненадващо. Някои наблюдатели приемат това, тъй като са убедени, че запазването на пожизнена несменяемост е необходима защитна мярка за независимостта на съдебната власт и е необходимо преимущество, което да привлече хората да стават съдии, имайки предвид ниските заплати и лошите условия. Други от държавния сектор, по-широката юриди-

ческа общност и от широката общественост не са съвсем сигурни. Съдия, който е член на ВСС, смята, че пожизнената несменяемост за съдиите може, в някои случаи, да понижи качеството на тяхната работа. *Виж Мелон, 228–229; виж още Доклад на Коалиция 2000, 26* (предлагащ ограничен имунитет за справяне с корупцията). Държавният департамент на САЩ твърди, че „трудното и рядко подменяне на съдии, практически независимо от качеството на работата, често се сочи като пречка за ефективно правораздаване“. *Доклад на Държавния департамент, 5.* Сегашните разпоредби за „несменяемост“ защитават съдиите от директен натиск, но самото разширяване на тези протекции може в ограничени случаи също да ги направи податливи на други, неподходящи влияния. Статутът на „несменяемост“ предпазва съдиите и от последствията на по-ниска степен на професионализъм и всеотдайност в работата. Някои съдии подкрепят реформирането на разпоредбите за несменяемост в посока към по-лесно освобождаване на съдии. Тези, които обаче са на това мнение, считат, че е особено важно такива реформи да бъдат придружени от съответни промени, които да увеличат прозрачността и обективността на дисциплинарната система. Сегашното правителство, в търсенето на по-голяма отговорност, би искало да направи по-лесно освобождаването на съдии, да удължи стажа, необходим преди предоставяне на несменяемост, и да въведе по-обхватна проверка на квалификацията на съдиите преди обявяването им за „несменяеми“. *Виж общо Стратегия за реформа на МП.*

[Измененията на ЗСВ въвеждат две важни промени по отношение на придобиването на статута на несменяем съдия. На първо място съдиите стават несменяеми след пет години на съответната длъжност, а не три. По-конкретно работят две години като младши съдии, а след това три години като съдии преди да станат несменяеми. *Чл. 129 ЗСВ 2002.* На второ място извършва се подробна атестация преди да станат несменяеми, а законът предоставя някои критерии, от които да се ръководи атестирането, включително спазването на етичния кодекс. *Чл. 129, ал. 2 и 3; чл. 131, ал. 2 – 4 ЗСВ 2002.*]

Фактор 15: Обективни критерии за повишаване в длъжност в съдебната система

Съдиите в съдебната система се повишават на основата на обективни критерии като качества, авторитет и опит.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
Понастоящем повишенията се подчиняват на няколко обективни критерия. Няма централна институция с необходимите ресурси, която справедливо да анализира кандидатите за повишение. Могат да бъдат повишавани и висококвалифицирани съдии, но времето, прослужено като съдия, е основният фактор, влияещ върху повишаването.	

Анализ/Законодателна рамка:

Формално, съдиите се повишават, понижават или освобождават от ВСС. *Конституция, чл. 129, ал. 1; ЗСВ, чл. 27, ал. 1, т.4, чл. 124, ал. 1.* Предложения за повишаване правят председателите на съответните съдилища или Министерството на правосъдието. *ЗСВ, чл. 30, ал. 1 и 2.* ЗСВ предвижда стаж, който се изисква за повишаване. *ЗСВ, чл. 127, ал. 1–4.* За стаж се зачита прослуженото време като адвокат, следовател, прокурор, научен работник или различни други „държавни“ юридически длъж-

ности, но за по-висшите съдилища изискваното прослужено време е пет години и трябва да бъде като съдия, прокурор или адвокат. *ЗСВ, чл. 127, ал. 5–6.* Освен тези изисквания за прослужено време, единственото законово изискване относно повишаването е доказване от кандидатите на „висока квалификация и образцово изпълнение на служебните задължения“. *ЗСВ, чл. 142, ал. 1.*

Спрямо назначенията в съдебната система законовото изискване повишенията да се правят от ВСС се спазва повече формално, отколкото по същество. Освен на най-високите нива, повишенията се определят от председателите на съдилища: техните предложения до ВСС се приемат без сериозен дебат или проверка. В повечето случаи ВСС не знае нищо за кандидатите за повишаване на ниско ниво. За горните ешелони на съдебната система е по-вероятно членовете на ВСС да познават онези, които се състезават за постепенно намаляващия брой висши съдебни длъжности. Разбира се, във всички случаи е по-малко вероятно прокурорите и следователите във ВСС и назначените от Народното събрание, които общо държат повечето от местата във ВСС, да познават кандидатите. Някои твърдят, че това прави ВСС по-обективен; докато други са убедени, че това само засилва ролята на връзките, предубеждението и политиката в процеса. Тези различни мнения подчертават липсата на прозрачност и ясни критерии.

Концентрирането на власт в ръцете на председателите на съдилищата означава, че качеството на процеса на повишаване зависи до голяма степен от характера и качествата на председателя на съда. Онези председатели, които са компетентни по кадровите въпроси и са убедени в обективното издигане на заслужаващи кандидати, повишават добри съдии. Онези, които са по-малко опитни по кадровите въпроси и са по-отворени към политиката, допускат издигането в ранг на проблематични съдии.

Това не означава непременно, че като правило се повишават некомпетентни съдии. Становищата на наблюдателите силно се различават по отношение значението на връзките, лобирането, клюките и политиката в този процес. Почти всички са съгласни, че тези фактори играят важна роля поне в някои случаи. Световната банка счита, че „повишенията се извършват на случаен принцип и са основани колкото на политически и семейни връзки, толкова и на нивото на познанията и опита.“ *Доклад на Световната банка, 11.* Това изглежда преувеличено. В действителност, прослуженото време е най-често соченото основание за повишение. Няма спор по въпроса, че почти независимо от техните качества, ако съдиите останат в системата, те в крайна сметка ще бъдат повишени поне веднъж. Дори за онези, които твърдят, че качествата играят важна роля при повечето повишения, е несъмнена липсата на обективни критерии, различни от прослуженото време. Отделно от широкоразпространеното убеждение, че председателите на съдилища в действителност избират кой да бъде повишен, външните наблюдатели рядко имат представа защо и как ВСС взема решения. При тези неясни и неопределени условия интелигентността, професионализмът и отдадеността на професията като цяло способстват повишенията, но в същото време съдии, на които липсват тези качества, могат да бъдат срещнати и в най-висшите съдилища.

Предлагат се различни реформи. Ръководството на Съюза на съдиите в България настоява за създаване на комисия (съставена от съдии, адвокати и представители на обществеността), която да докладва на ВСС и която би могла да прави преглед на извършените повишения. *Становище на ССБ, част 2, параграф 3. Виж също Доклад за Програма за съдебна реформа, 9* (защитаваща писмените критерии и оценка от група, съставена от съдии и служители на Министерство на правосъдието); *Доклад на Коалиция 2000, 40* (призоваващ за въвеждане на специфични критерии за повишаване чрез закон, с периодична оценка на работата от ВСС). Сегашното правителство подкрепя въвеждането на критерии за повишаване и понижаване, включително оценка

на натовареността на съдиите и оценка преди да им бъде даден статут на несменяемост. *Стратегия за реформа на МП, 6–8.*

[Редица полезни промени са въведени в ЗСВ по отношение на повишаването на съдиите. На първо място въвежда се по-голям брой рангове, което ще позволи по-индивидуализирани повишения. *Чл. 143 ЗСВ 2002.* На второ място повишенията се извършват като се следват същият анализ и критерии, до които се прибягва при оценката за получаване на статут на „несменяемост". *Чл. 142, ал. 3; чл. 143, ал. 3 ЗСВ 2002.* На трето място изглежда, че съдиите с по-високи качества могат да бъдат повишени преди да натрупат съответния стаж, като по този начин се дава предимство на качеството пред прослуженото време. *Вж. чл. 167а, ал. 1, т. 3 ЗСВ 2002.* На четвърто място дори при липса на повишение качествената работа може да бъде възнаградена със символично признание. *Чл. 167а ЗСВ 2002.* На пето място възможността за понижаване в длъжност е по-ясно закрепена с новите изменения. *Чл. 131а ЗСВ 2002.*]

Фактор 16: Съдебен имунитет за действия, извършени в служебно качество

Съдиите имат имунитет за действия, предприети в служебно качество.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Имунитетът защитава магистратите от действия, предприети в служебно качество, както и от всички престъпни действия. Процедурите за снемане на имунитета не са прозрачни и рядко се прибягва до тях. По този начин имунитетът осигурява защита за съдиите и едновременно с това отслабва общественото доверие в съдебната власт.	

Анализ/Законодателна рамка:

Съдиите (и прокурорите, и следователите) имат имунитет срещу наказателно преследване или задържане, освен ако са извършили тежко престъпление (наказуемо с над пет години лишаване от свобода), като техният имунитет се снема от ВСС; те могат да бъдат задържани без разрешение само ако са заварени при извършване на тежко престъпление. *Конституция, чл. 70, 132; Наказателен кодекс, чл. 93; виж още ЗВС, чл. 11, 134*. За снемане имунитета на съдия се изисква тайно гласуване с мнозинство от две трети от членовете на ВСС. *ЗСВ, чл. 32, ал. 2.* Съдиите имат имунитет и срещу гражданска отговорност „за вреди, причинени при изпълнение на техните служебни задължения, освен когато извършеното е престъпление". *ЗВС, чл. 135.* Съдиите от Конституционния съд имат имунитет, сходен на този, предоставен на обикновените съдии, въпреки че при тях няма изрична защита срещу гражданска отговорност. *Конституция, чл. 147, ал. 6.* Имунитетът им може да бъде снет с мнозинство две трети от гласовете на техните колеги съдии. *Конституция, чл. 148, ал. 2. Виж също ЗКС, чл. 9, ал. 2; виж ЗСВ, чл. 134, ал. 1*.

Все още е изключително трудно наказателното преследване на съдия, прокурор или следовател за каквото и да е престъпление, освен ако то е тежко и виновността е очевидна. Дори в такива случаи далеч не е сигурно, а понякога не се правят и сериозни опити за успешно наказателно преследване. *Виж Румен Георгиев, председател, Камара на следователите, изказване на Конференция за имунитета и не-*

отстраняемостта на магистратите (декември, 2001 г.) [наричана по-долу Конференция за имунитета] (ВСС никога не е снемал имунитета на съдия, а е снел имунитета само на четирима от общо 3700 магистрати, които са били на служба откакто е създаден ВСС); *виж също изказване на Михаил Генов, следовател* (въпреки писмено признание на магистрат ВСС не е снел имунитета); *Доклад на Световната банка, 12* („практически никога не е бил снеман имунитет "). Очевидно високото ниво на имунитет на съдиите подпомага изолирането им от политически натиск, но то намалява риска за тези, които биха били склонни към неправомерно външно влияние. *Виж общо Ваня Савова, прокурор; Конференция по имунитета; Доклад на Коалиция 2000, 26; Доклад на Световната банка, 12* (имунитетът е „сериозна спирачка за справяне с престъпни действия на съдебната власт"); *Доклад на ЕК, 18* (имунитетът „затруднява узнаването на потенциалния размер на корупцията или престъпната дейност в съдебната власт"). Нещо повече, той нанася сериозни вреди на репутацията на съдебната власт като създава впечатлението, че съдиите са недосегаеми за закона. Обществеността, чуждестранните инвеститори и дори много съдии се тревожат от това, че съдиите са защитени от наказателно преследване за престъпления като например пътнотранспортните.

От друга страна, дори и съдии, които са склонни към ограничаване на имунитета, твърдят, че поради сегашната власт и наклонности на полицията, следователите, и особено на прокурорите, е важно да се поддържа съществуващата широка защита. Много съдии са убедени, че без този имунитет, те биха били обект на злонамерени разследвания и изфабрикувани наказателни преследвания. Тези страхове могат да са основателни или напротив, но поне що се отнася до прокуратурата, те не са неразумни. *Виж общо Конференция по имунитета*.

Имунитетът е предмет на широко обсъждане в България, особено между чуждестранните наблюдатели, но той е само един от елементите от комплекса от действия по осъществяване на реформата. Премахването или съхраняването на имунитета няма само по себе си съществено да промени условията в съдебната власт. *Виж Марио Димитров, зам.-министър на правосъдието, Конференция по имунитета* (основните проблеми на съдебната власт са дългите съдебни процедури и неефективното изпълнение на съдебните решения); *виж още Конференция по имунитета, изказване на Румен Ненков, съдия, ВКС* (основни проблеми на съдебната власт са неефективността и политическото влияние).

[След измененията на ЗСВ ядрото на магистратския имунитет, закрепен на конституционно равнище, остава непроменено. Но вече една пета от членовете на ВСС и главният прокурор могат да предложат на ВСС да снеме имунитета на съдия и временно да го отстрани от длъжност. *Чл. 27, ал. 1, т. 6 ЗСВ 2002.* При предишната редакция единствено главният прокурор можеше да прави предложение за снемане на имунитета и временно отстраняване от длъжност. *Вж. чл. 27, ал. 1, т. 6 ЗСВ в предишната му редакция*.]

Фактор 17: Отстраняване и дисциплинарна отговорност на съдиите

Съдиите могат да бъдат отстранявани от длъжност или наказвани по друг начин само за определено неправомерно служебно поведение, но чрез прозрачни процедури, подчинени на обективни критерии.

Заключение:	***Съотношение: Отрицателно***
Стандартите, отнасящи се до дисциплинарната отговорност на съдиите, са неясни, а дисциплинарното производство не е прозрачно. Не съществува институция, която да може внимателно да разследва всички оплаквания и да налага дисциплинарни наказания.	

Анализ/Законодателна рамка:

Съдиите могат да носят дисциплинарна отговорност за:

(i) нарушения и пропуски при изпълнение на служебните им задължения;
(ii) неоправдано забавяне изпълнението на служебните им задължения;
(iii) действия, „които уронват престижа на съдебната власт“;
(iv) нарушаване на положената клетва;
(v) действия, неотговарящи на законовите процедури и в сроковете, указани от процесуалните разпоредби.

чл. 168 от ЗСВ

Председателите на съдилищата предлагат образуването на дисциплинарно производство за съдиите в техните съдилища. Министърът на правосъдието също може да предложи да бъде образувано дисциплинарно производство срещу съдия. *ЗСВ, чл. 171*. Председателите на съдилища или МП внасят своите предложения във ВСС, заедно с писменото обяснение на обвинения съдия. *ЗСВ, чл. 173.* При получаване на предложение за дисциплинарно производство петчленен състав от ВСС, определен по жребий, провежда заседание, за да разгледа обвиненията. *ЗСВ, чл. чл. 33, 174*. В заседанието лицето, направило предложение за дисциплинарно производство, или друго определено от него лице, действа като обвинител, а обвиненият има право на защита. Съставът може да разпитва свидетели, да изслушва експерти и да събира доказателства. *ЗСВ, чл. 177*. Ако намери, че е извършено дисциплинарно нарушение, ВСС може да наложи следните наказания: (а) предупреждение; (б) намаляване на трудовото възнаграждение за два месеца; (в) лишаване от право на повишаване за срок от една до три години; (г) преместване в друг съдебен район за срок до три години; (д) уволнение или отстраняване. *Виж ЗСВ, чл. чл. 169, 178*. Въпреки че съставът по дисциплинарното производство може да предложи последните три наказания, те могат да бъдат наложени само от пълния състав на ВСС. *ЗСВ, чл. 178*. Уволнението не може да бъде налагано като дисциплинарно наказание на съдии, които са служили най-малко три години. *Виж ЗСВ, чл. чл. 129, 131, 169, ал. 2; Конституция, чл. 129, ал. 3.* Всички съдии и съдиите от Конституционния съд обаче могат да бъдат отстранени, ако техният имунитет е снет и те са обвинени в сериозно престъпление. *Виж Фактор 14 и 16 по-горе*. Решенията на дисциплинарния състав и пълният състав на ВСС могат да бъдат обжалвани от обвинения съдия и страната, възбудила дисциплинарното производство. Жалбата се разглежда от състав от трима съдии от ВСС и двама съдии от ВАС, като всеки член на състава се избира чрез жребий. *ЗСВ, чл. чл. 34, 179–180*. Решението по жалбата е окончателно. *ЗСВ, чл. 182, ал. 2*.

Процедурните правила за дисциплинарното производство са известни, но процедурата е сложна и рядко се прибягва до нея. Дори сравнително ясни случаи могат да се придвижват с години. Обвинените съдии разполагат с множество средства за защита, но мненията за справедливостта на системата все пак много се различават. Въпреки че съществуват специални правила, на които се подчинява поведението на съдиите, критериите често са доста общи. Официално подробно ръководство за поведение не съществува, и освен че наскоро Центърът за обучение на магистрати започна да провежда годишни семинари по тези въпроси, обучение по етика в юридическите факултети или другаде липсва. Съдиите от ВСС, включени в състава по дисциплинарното производство, се опират на своя собствен опит и мнение при разглеждането на дисциплинарни нарушения. Висш съдия счита някои решения на ВСС за „шокиращи" поради освобождаване на виновния и осъждане на невинния. Трудно е да се оцени състоятелността на такива обвинения, тъй като дейността на ВСС, включително неговите дисциплинарни производства, са обвити в тайна. Това, което съдиите знаят за производството, е от слухове.

Въпреки че формално погледнато заседанията по дисциплинарните производства са открити за всички магистрати, това на практика изглежда се пренебрегва; несъмнено обществеността знае малко или нищо за това какво става и защо. *Виж ЗСВ, чл. 177, ал. 4*. Процедурата става прозрачна само, когато има подадена жалба до разширения състав на Върховния съд. Нещо повече – прокурорите, следователите и политическите назначения на Народното събрание образуват мнозинство във ВСС. Изобщо не е ясно дали тези страни са запознати с етичните задължения на съдиите или дали тяхното присъствие в дисциплинарния състав допринася за независимостта на съдиите.

Независимо от усилията му да бъде обективен, ВСС не разполага с достатъчно персонал, за да провежда независими разследвания, да разглежда оплаквания и да наблюдава поведението на съдиите по-общо. Той може да поиска съответните страни да дадат показания пред дисциплинарния състав, но липсата на институционален ресурс пречи на усилията да бъде последователно задълбочен и да разглежда случаите независимо от жалбите, внесени от председателите на съда. *Виж Доклад на Световната банка, 12.*

В отговор на тези проблеми новото правителство предвижда въвеждането на етичен кодекс за магистрати (който все още не е приет) и развиване капацитета на ВСС да разследва случаите на неправомерно поведение сред магистратите. *Стратегия за реформа на МП, 6, 16*.

Освен процедурите за снемане имунитета на съдии и за освобождаването им от длъжност законът не предвижда ред за налагане на дисциплинарни наказания на членовете на Конституционния съд.

[Освен онези, които вече са оправомощени да правят предложения за възбуждане на дисциплинарно производство, по силата на измененията на ЗСВ една пета от членовете на ВСС може да направи предложение за възбуждане на дисциплинарно производство. *Чл. 171, ал. 2 ЗСВ 2002.* Важно е да се отбележи, че съдиите могат да бъдат дисциплинарно наказани за нарушаване на етичния кодекс. *Чл. 168, ал. 1, т. 3 ЗСВ 2002.* Решенията на ВСС по дисциплинарни дела вече се обжалват единствено пред ВАС. *Чл. 179 ЗСВ 2002.*]

Фактор 18: Разпределяне на делата

Делата се разпределят между съдиите чрез обективен метод, например чрез жребий, или в съответствие с конкретната област на професионална подготовка на съдиите, като те могат да бъдат отстранявани само по основателни причини като конфликт на интереси или прекалено голямо натоварване с работа.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
Разпределянето на делата се извършва без прозрачност или формални критерии. Много председатели на съдилища изпълняват тази задача чудесно. Но съществуват малко, ако изобщо съществуват, гаранции, че нарушенията ще бъдат проверени и сведенията за извършена манипулация са обичайни.	

Анализ/Законодателна рамка:

Делата се разпределят от председателите на съдилища или те делегират тази задача на заместник или на председателите на различните колегии в съда. *Виж ЗСВ, чл. 63, ал. 1, т. 1*. При разпределянето на делата председателите се опитват да изравнят натоварването с работа, но в някои случаи да удовлетворят и личните интереси на съдиите. Специализираните и по-сложни дела обикновено се разпределят на по-опитни съдии. Може би системата работи добре в повечето случаи. Липсват обаче формални критерии, на които да се подчинява разпределянето на делата и оплакванията изобилстват. Някои много натоварени съдии смятат, че тяхната производителност се възнаграждава с допълнителна работа. Други казват, че е по-вероятно любимците да получат делата, които те желаят.

Още по-проблематично е, че отсъствието на обективна система за разпределяне на делата прави възможни манипулациите. Председателите на съдилища или техните заместници знаят, че за даден съдия е по-вероятно да стигне до определено решение (напр. някои съдии, както във всяка държава, имат склонност да налагат по-дълги срокове на лишаване от свобода, отколкото други). Няма процедура, която да осигури разпределянето на делата да не се извършва с оглед влияние върху изхода на делото. Повечето интервюирани са убедени, че тази манипулация се случва често. *Виж още Доклада на Световната банка, 58* (системата е отворена за манипулация и корупция и „адвокати... твърдяха, че такава злоупотреба със системата може би произтича“). Съдебните чиновници могат също да влияят върху процеса. Един адвокат сподели, че в един съд подкуп от $200 позволява на страните да изберат свой съдия. Съдия от същия съд призна, че съдебните чиновници сменят етикетите, които указват кой съдия би трябвало да получи определени дела.

Факт е, че в българската съдебна администрация системата за разпределяне на делата изобщо не е прозрачна. *Виж Доклад на ЕК, 18*. Почтеността в процеса зависи изключително от отделните председатели на съдилища.

Съобщава се, че ВСС въвежда софтуер за управление на делата, който ще подпомогне непредубеденото възлагане на дела чрез автоматично разпределяне на повечето дела в съответствие с единни, обективни критерии.

Фактор 19: Сдружения на съдиите

Съществува съюз, единствената цел на който е да защитава и утвърждава интересите на съдиите и тази организация е активна.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Съюзът на съдиите в България е изключителна движеща сила за съдебната реформа и за налагане независимостта на съдиите. Лошо организиран обаче, Съюзът на съдиите в България не прави всичко, което би могъл, за да защити интересите на своите членове.	

Анализ/Законодателна рамка:

Съдиите могат да образуват и да се присъединяват към организации, които „защитават тяхната независимост и професионални интереси.“ *ЗСВ, чл. 12, ал. 2*. Съюзът на съдиите в България е единствената такава организация в България и в нея членуват единствено съдии. Организацията има изключително интелигентно ръководство, което говори с ясен глас. Често съюзът е основното (или единственото) тяло, защитаващо независимата власт на съдиите. Членовете на съюза активно участват в законодателни работни групи и съветват Конституционния съд и ВСС по въпроси, отнасящи се до съдебната власт. Поради активността му при създаването на Центъра за обучение на магистрати съюзът има две места в управителния съвет на тази институция. Тогите на съдиите бяха въведени предимно като резултат от усилията на съюза. Съюзът е подготвил два проекта за етичен кодекс. В често разгорещения обществен дебат, съпътстващ действията на съдебната власт, Съюзът е най-постоянният защитник на разумните реформи и играе основна роля при осъществяването и подкрепата на тези реформи. Като типичен пример за защита от страна на Съюза на съдиите и поглед отблизо на реформата в съдебната власт виж становището на съвета на организацията в отговор на предложените от Министерството на правосъдието промени в ЗСВ. *Виж Становище на ССБ*.

За съжаление лошото администриране спира разрастването на организацията. Тя има повече от петстотин члена и въпреки че членският внос е малък, нейните членове представляват една трета от българското съдийство. Онези, които са активни по въпросите на съдебната реформа в столицата, са добре запознати със значението на Съюза, но останалите знаят значително по-малко. Повечето интервюирани съдии не се чувстват свързани с организацията, а другите юридически професии имат само смътна представа за Съюза. Организацията не извършва почти никакво активно набиране на средства и едва ли може да се каже, че има изработен финансов план. Докато много млади съдии с желание искат да участват в дейността на организацията и един комитет започна да работи върху списание за съдии през 2001 г., привличането на съдии от провинцията в дейността на организацията бележи слаб напредък. Управителният съвет е делегирал малко отговорности на своите членове. Самият Съюз усеща, че не е успял адекватно да осигури удовлетворяването на материалните нужди на съдиите, включително заплати, условия на труд и т.н.

Три други значими правни групи включват съдии като свои членове: относително новият Алианс за правно взаимодействие, Съюзът на юристите в България, организация, която съществува от десетилетия, и Правната инициатива за обучение и развитие (ПИОР), която съществува от средата на 90-те. Тези три организации имат по-ши-

роки цели от Съюза на съдиите в България, който е насочен към защита на статута и интересите на съдиите.

V. Отговорност и прозрачност

Фактор 20: Съдебни решения и неправомерно външно влияние

Съдебните решения са основани единствено на фактите по делото и закона и не са повлияни от съдии на ръководни длъжности (напр. председателите на съдилищата), частни интереси или от други институции.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
Общественото мнение за широка корупция сред органите на съдебна власт вероятно е неточно, но съдиите често са подложени на неправомерно външно влияние от техните ръководители, другите институции и частни лица. Съдиите имат основания да се опасяват от натиск от страна на прокуратурата.	

Анализ/Законодателна рамка:

Законът задължава съдиите да не се поддават на неправомерно външно влияние. „Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите ... се подчиняват само на закона.“ *Конституция, чл. 117(2). Виж също ЗСВ, чл. 6, 13; НПК, чл. 9, 16 (1).* При първоначално встъпване в длъжност всеки съдия се заклева да изпълнява „задълженията си по съвест и вътрешно убеждение“, да бъде „безпристрастен, обективен и справедлив“ и винаги да помни, че за всичко отговаря пред закона. *ЗСВ, чл. 107.* Съдиите от Конституционния съд също се заклеват да спазват добросъвестно задълженията си. *Закон за Конституционен съд, чл. 6 (1).*

Независимо от горните разпоредби съдиите са подложени на натиск от председателите на съдилищата, в които работят, от други институции, включително прокуратурата, и от частни лица, което би могло да подкопае спазването на стандартите за дейността им. Сред обществеността липсва единно мнение относно вероятността председателите на съдилища да злоупотребяват с положението си, за да влияят върху делата. Според достоверни източници някои председатели на съдилища манипулират разпределението на делата, за да повлияят на техния изход, или оказват натиск на съдии за постановяване на решение в определен смисъл. Положението в различните съдилища е различно и не е ясно каква е честотата на подобни случаи. Ясно е обаче, че съществуват условия, които позволяват на председателите на съдилищата да злоупотребяват с правомощията си. Понастоящем те обичайно са несменяеми като председатели и разполагат с широки права на преценка по отношение разпределението на делата, повишения, назначения и налагането на дисциплинарна отговорност. Някои от тях работят превъзходно и не злоупотребяват с правото си на преценка; за други не може да се каже същото. Въпреки че отделните съдии вероятно биха могли да устоят на неправомерно външно влияние от страна на председателите на съдилища, без да претърпят преки последици, решенията на председателите на съдилищата могат съществено на повлияят на кариерата им. За да отговори на тези опасения, Програмата за изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебна система предвижда въвеждане на мандатност за ръководителите в съдебната система с оглед контролиране на правомощията им. *Програма за изпълнение на Стратегията за реформа*

на българската съдебна система, стр. 8. Съюзът на съдиите в България изразява подкрепата си за такава промяна. *Виж Становище на Съюз на съдиите в България, част 2, точка 10.*

Други държавни институции също могат да упражняват неправомерно външно влияние. По инерция от социалистическите времена някои представители на изпълнителната власт се свързват със съдиите, за да укажат какво решение следва да бъде постановено по определено дело. Възможно е народни представители да телефонират на министъра на правосъдието с молба да се намеси пряко в дадено дело. Други представители на изпълнителната власт могат да се обърнат към председател на съд с молба да вземе отношение по конкретен случай. В едно от интервютата беше описано как служител на определено министерство посетил председателите на съдилища в цялата страна и поискал всеки от тях да се срещне със съдията по дело, по което министерството е страна. От председателя на съда се очаквало да поиска от съдията да постанови решение в полза на министерството. Преки и непреки сведения сочат, че такива обаждания или посещения не са изолирани случаи. Независимо от това, съдиите твърдят, че игнорират съветите на такива държавни служители. Все пак някои свидетели на подобни намеси отбелязват, че понякога те са резултатни за представителите на държавните органи. В по-широк контекст много адвокати твърдят, че при спорове между гражданите и държавен орган съдиите запазват институционално пристрастие към държавата. (По принцип настоящите коментари не се отнасят до новото правителство, дошло на власт през лятото на 2001 г.)

Що се отнася до откритите конфликти с изпълнителната и законодателната власт, в средата на 90-те години управляващата партия прави различни преки опити за ограничаване правомощията на съдилищата. *MELONE at 231–238; Венелин Ганев, Съдебната независимост и пост-тоталитарната политика: Българският закон за съдебната власт, 3 PARKER SCHOOL J. OF E. EUR. L. 228–31 (1996).* Днес интензитета на споровете от средата на 90-те години е намалял. *Виж Доклад на Дома на свободата, 1999–2000 на 183; Доклад от Хелзинки на 79.* Споменът за политическите атаки обаче е все още жив и остават други конфликти. Болшинството от съдиите смятат, че правителството хвърля върху тях вината за социалните проблеми, ограничава средствата, с които разполага съдебната власт, и се опитва да ограничи правомощията и наруши независимостта им. Този ропот има известни основания. Съдебната власт разполага с недостатъчен бюджет и политиците често предпочитат да обвинят самите съдии вместо да обърнат внимание на сериозните и сложни проблеми на съдебната власт. Сега, когато новото правителство се опитва да разреши проблемите на съдебната власт, някои от подетите инициативи отново биха могли да засегнат правата на съдиите. Няма конкретно действие, което да предопределя края на съдебната независимост, но взети в своята цялост, няколко от предлаганите нови разрешения са показателни за вечното желание на изпълнителната власт да разшири правомощията си за сметка на съдебната. Ролята на Инспектората на Министерството на правосъдието (който наблюдава някои от административните дейности на съдилищата) е сочена, особено от страна на съдиите, като нарушение на съдебната независимост. *Виж Становище на Съюз на съдиите в България, част 1, точка 4.* Най-общо, Съюзът на съдиите в България протестира срещу (1) съхраняването на кадровите досиета на магистратите в Министерството на правосъдието, (2) идеята кадровите предложения да минават през министерството и министърът на правосъдието да дава становища по тях, (3) предложението Центърът за обучение на магистрати (който в момента е независима организация, виж Фактор 3) да премине към министъра на правосъдието. *Виж Становище на Съюза на съдиите в България, част 1, точки 1–5. Виж Стратегията за реформа на българската съдебна система на Министерството на правосъдието; Проектозакон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт на*

http://www.mjeli.government.bg (оттук насетне наричан за краткост Проектозаконът). Нещо повече, през последните години правителството често е обсъждало идеята за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс в посока, която би ограничила възможността на съдиите да бранят правата на гражданите. И накрая, конституционната уредба създава възможности за застрашаване независимостта на съдиите. По-голямата част от членовете на ВСС не са съдии и почти половината от членовете на съвета всъщност се избират от парламентарното мнозинство. Изпълнителната власт също има своето влияние, като министърът на правосъдието председателства заседанията на ВСС, към него е и Инспекторатът. Доколкото ВСС желае да защитава интересите на съдиите, той има малко възможности да го стори, тъй като не разполага с административен капацитет за изпълнение на правомощията, които му дава Конституцията.

И накрая, множество обстоятелства поставят въпроса за възможното влияние върху съдиите от страна на прокуратурата. Редица коментари засягат усилията на прокуратурата да застраши много граждани, включително съдии. В основата на тези твърдения са обвиненията, че самата прокуратура е обект на неправомерно външно влияние и не може или не желае да изпълнява функциите, възложени ѝ от Конституцията. Налице е „широко застъпеният възглед у правителството и обществеността, че прокуратурите не винаги действат в изпълнение на законовите си задължения и че те понякога се оказват източник на изключително сериозно забавяне на делата и корупция." *Доклад на Световната банка, т. 40. Виж също Доклад на Държавния департамент, т. 4* (някои източници са на мнение, че „прокуратурата е обект на влияние от страна на организираната престъпност"); *Constitutional Watch, Bulgaria, 9 E. EUR. CONST. REV 10, 10 (Есента на 2000)* („явно" много „дела с висока обществена значимост", по които е работил главният прокурор, са били прекратени или „протакани до безкрайност"). Статия в „Конституционен преглед за Източна Европа" разглежда подробно проблемите, свързани с прокуратурата. Според статията, когато ВСС е понижил двама прокурори, главният прокурор незабавно ги е изтеглил в собствената си служба, като по този начин много ефективно е обезсмислил наложеното от ВСС дисциплинарно наказание. *Здравка Калайджиева, 8 E. EUR. CONST. REV. 81.* Прокурорите са „независими играчи в рамките на съдебната власт ... някои от които вече не се чувстват отговорни по какъвто и да било начин". *Id.* „Много сериозни престъпления остават непреследвани", пише г-жа Калайджиева, и „недоказаните обвинения продължават да тегнат застрашително над главите на обвиняемите". *Id., 82.* Авторката говори за „липсата на прозрачност в работата на прокуратурата. *Id., 82.* Когато вестниците излязоха с информация относно предполагаемите срещи между представители на прокуратурата и подземния свят, прокуратурата образува редица наказателни производства за клевета срещу журналистите, написали тези статии, и онези, изказали отрицателни мнения за прокуратурата. Една от изтъкнатите български организации за правна реформа констатира подобни институционални проблеми с тази част на съдебната власт. *Виж Доклад на Коалиция 2000, 34 – 35.* Подобни доклади доведоха вестник „Капитал" до мнението, че главният прокурор използва правомощията си, за да упражнява „Натиск, натиск и само натиск срещу всички, които смята за свои врагове или конкуренти." *„Как прокурор №1 използва правата си", в-к „Капитал", 17 – 23 март 2001 г., бр. 11* (оттук насетне наричана за краткост „Статията за главния прокурор във в-к „Капитал"). „Капитал" завършва с думите „Оттук нататък никой не смееше да надига глас срещу главния прокурор." *Id.*

Следва поредица от статии, описващи прекия или косвен натиск, оказван от прокуратурата върху отделни съдии или съдебни звена. Американски експерти по съдебна администрация отбелязват като заплаха за съдебната независимост правомощието на главния прокурор да отправя препоръки за съдебни назначения, както и възможността да участва в разглеждането на поведението на съдии. *Доклад на съдебния admini-*

стратор, 12. По-конкретно, неотдавна главният прокурор нареди проверка на всички приватизационни сделки. *Момчил Милев, „Филчев срещу приватизацията“, в-к „Капитал“, 15 – 21 септември 2001 г., бр. 37.* http://www.capital.bg/weekly. Според статията главният прокурор прехвърля негативите от несвършената работа в правораздаването върху останалите звена на съдебната система и по-конкретно „се опитва да хвърли вината ... върху самите съдии“. *Id.* „Най-масиран“ обаче е натискът на главния прокурор срещу предишния председател на Върховния касационен съд Румен Янков, в чието лице Филчев съзира конкурент в борбата за контрол над съдебната власт. В пресата се появяват статии, според които Янков пребил душевноболна жена, посягал на своя колежка, бил е агент на Държавна сигурност, има хомосексуална ориентация. Главният прокурор заявява, че повече не може да прикрива престъпленията на Янков, но когато същият го подканя да разкрие тези престъпления, главният прокурор отказва да се конкретизира. Медийните атаки срещу Янков продължават, докато той подава оставка като председател на ВКС. *Статията за главния прокурор във в-к „Капитал“.* Публикувани са и редица статии, описващи натиска, оказван от прокуратурата върху други институции и граждани, включително журналисти, парламентаристи, представители на местната власт и прокурори. *Виж Декларация на издателите на „Капитал“ и „Дневник“ на at* www.dnevnik.bg/fil/default.asp?p=8 *(5 март 2001 г.)* (според двата вестника 30 данъчни проверки са започнали седмица след като един от вестниците публикува журналистическо разследване за брата на главния прокурор.)

Наред с това главният прокурор е заявявал, че част от правомощията на съда следва да преминат към прокуратурата. Преди 2000 г. прокуратурата можеше да нарежда задържане под стража в досъдебното производство, без да е необходимо съгласието на съда. *Виж. Върбанов срещу България, Европейски съд по правата на човека (2000) на http://www.echr.coe.int/eng* (без да има съдебно постановление прокуратурата нарежда затварянето на гражданин в психиатрично заведение, където той е вързан за леглото и приема успокоителни). През 1999 г. България дава на съдиите широки правомощия за контрол върху работата на прокуратурата особено що се отнася до предварителното задържане. *Виж. Доклад на Програма за съдебна реформа, 27 – 28.* Главният прокурор продължава да критикува тези промени като заявява, че прокурорите са принудени да се съобразяват с „капризни съдии“. *Цитирано от Момчил Милев и Йово Николов във „Филчев срещу Филчев“, в-к „Капитал“, 17 – 23 март 2001 г., бр. 11, http://www.capital.bg/weekly.* Главният прокурор обвинява съдиите в арогантност и остро критикува Европейската конвенция за правата на човека, която прогласява съдиите за основни защитници на гражданските свободи, като изтъква, че тя „не отразява новите обществени реалности“. *Цитирано Id*. Той често е заявявал, че някои граждански права следва да бъдат отграничени. *Id*. Главният прокурор иска законодателни промени, които (1) дават на главния прокурор контрол върху Специализираната следствена служба (тя е единственото звено, което „се изплъзва от тоталния натиск на главната прокуратура“), (2) дават единствено на главния прокурор правото да предлага сваляне на имунитет, (3) дават възможност да прокурорско прекратяване на дела, (4) дават на прокуратурата правото да разпорежда задържане под стража и (5) поставят следствието под прекия контрол на прокуратурата. *Виж Id.*

Независимо от това дали всички тези обвинения са достоверни, безспорно е, че много съдии се боят от прокуратурата и опасенията им имат основание предвид обстановката в страната. Не е ясно дали строго централизираната прокуратура заплашва съдиите пряко, но независимо от това някои от тях се чувстват застрашени. В държава, в която съдиите не винаги имат авторитета да устоят на атаки от страните, *виж Николай Стайков, „Съдията по делото за „Балкан“ подаде оставка“, в-к „Капитал“, 9 – 15 февруари 2001 г., http://www.capital.bg/weekly* (съдия се поддава на „натиска“ и се оттегля от мащабно дело по търговска несъстоятелност след конфликт с кредито-

рите и синдиците), натискът от страна на прокуратурата може да бъде особено опасен. Налице е силно убеждение, че главният прокурор е изключително властна натура и е рисковано да се противопоставяш на него или на подчинените му. Като се има предвид, че главният прокурор е и член на ВСС и прокурорите участват в наказателните дела и в част от гражданските, опасността за независимото и безпристрастно вземане на решения от страна на съдиите е явна.

Частните лица са друг източник на неправомерно външно влияние спрямо българските съдии. Въпреки широкоразпространеното мнение, че съдиите са подкупвани от частни лица, това вероятно не е най-сериозната заплаха за съдебната независимост и съвсем не е сигурно, че нивото на корупция е толкова високо, колкото обичайно се предполага. Възможно е някои доста странни решения по дела, свързани с ценни книжа или защита на конкуренцията, да се дължат по-скоро на липсата на икономически опит, отколкото на фаворизиране. Възможно е бавенето на делата да е резултат не от подкупването на съдията от страна на ответника по гражданско дело, а от това че съдията пише постановленията си на ръчна пишеща машина в тесен кабинет, който дели с още трима съдии. Възможно е също прокурорите и следователите да не придвижват дадено дело в срок, което задължава съдиите, въз основа на задълженията на България по международните актове за правата на човека, да освободят под гаранция прословут престъпник. Много съдебни решения, вероятно повечето, се произнасят от състав от трима съдии; трудно е да бъдат подкупени и тримата. Повечето решения се обжалват поне веднъж, а голям брой – многократно. Подкупването на един първоинстанционен съдия или дори на целия състав не гарантира краен успех. Няколко съдии, част от тях с дълга кариера зад гърба си, твърдят, че никога не им е бил предлаган подкуп. Един съдия заяви: „Не познавам богати съдии“. Накратко критиките, според които корупцията е правилото, вероятно грешат.

Въпреки това горните аргументи не отхвърлят възможността за наличието на корупция. Дори един съдия в състава, особено докладчикът, може да има голямо, дори решаващо влияние. Плащането за бавене на делото не изисква да бъде подкупен целият състав. Решенията могат да бъдат обжалвани, но постановлението на първоинстанционния съд не винаги е ирелевантно. Нещо повече, налице са обвинения в подкупи на всички равнища. На някои съдии никога не бива предлаган подкуп, защото е ясно, че не биха приели. Един съдия сподели, че е бил шокиран, когато са му предложили подкуп, не защото намира подкупите за шокиращи, но защото смятал, че има репутацията на човек, който не взема подкупи. Той каза, че онези, които предлагат пари, обикновено си написват домашното. Съдиите може да не са богати, но самият факт на тяхната относителна бедност показва, че някои могат да бъдат изкушени от сравнително неголеми подкупи.

Повечето статистически изследвания на корупцията отразяват общественото мнение. *Виж напр. Социологическото проучване на „Прозрачност без граници“ и Националният център за изучаване на общественото мнение на тема „Общественото мнение за корупцията“ (януари 2000) на адрес http://www.transparency-bg.org/eng/index.html (оттук насетне наричано за краткост „Изследване на общественото мнение за корупцията“).* Въпреки това е трудно да се направи връзката между общественото мнение и действителността. Дори при будещи подозрения дела, получили широка публичност, е трудно да се прецени каква е била фактическата ситуация. *Виж напр. „Българските медии за корупцията“, Седмичен преглед, 26 юни – 2 юли, 1999 на адрес http://www.online.bg/coalition2000/eng/preview/Summary-W20.html (счита се, че в скандала с „Декотекс“ съдебното решение е повлияно от бившия председател на съда).* Най-показателни са статистиките, според които на 6,8 % от запитаните е бил искан подкуп от съдия, *Изследване на Коалиция 2000, 5*, а 10,6% са платили подкуп

за съдебни услуги, *„Общественото мнение за корупцията“.* Възможно е последният показател да включва всички магистрати и административните служители към съдилищата, но въпреки това числата са високи, особено като се има предвид, че повечето от участниците в проучването вероятно въобще не са се явявали пред съд.

Почти всички интервюирани се съгласиха, че фирменият регистър и съдебноизпълнителното производство (и двете изискват участието на съдия) са изключително корумпирани. При изготвяне на Индекса за съдебна реформа пред ABA CEELI бяха цитирани цените за бързо регистриране на търговско дружество в София (напр. $ 200 за регистрация на дружество с ограничена отговорност в рамките на три дни). Обикновено плащанията, услугите, подаръците или натискът стигат до адресата непряко, през приятели или познати. В често описвана ситуация подкупът се заплаща на адвокат (неучастващ в делото), който от своя страна е съпруг на съдия по конкретното дело.

Мненията отново са различни, но обикновено се твърди, че често пъти съдиите действат по определен начин не за пари, а за да направят услуга на приятел или роднина. Тези действия могат да изглеждат дребни, например да се ускори производството по дадено дело (за сметка на останалите дела, гледани от съдията). В още по-голяма степен се потвърждава широкото разпространение на комуникацията с една от страните по делото без присъствието на другата (ex parte комуникация). Страните нахлуват в кабинетите на съдиите, заговарят ги на улицата или се срещат с тях по кафенетата. Съдиите признават, че при тези разговори много страни използват всевъзможни средства, за да повлияят на решението – заклеймяват опонента си, излагат собствените си аргументи или ласкаят съдията. Съдиите отричат да се влияят от тези домогвания; твърдят, че ги намират дразнещи. Не успяват обаче и да ги прекратят, когато се случват.

Има и светли моменти. Всички са съгласни, че ако съдиите искат да бъдат почтени, те не могат да бъдат принудени да сторят обратното. Никой председател на съд не може да контролира всяко нарушение, но добрите ръководители могат и въвеждат атмосфера на почтеност. Твърди се например, че в Пловдив новият съдия, отговарящ за фирмено отделение, е елиминирал корупционните практики в своя отдел.

[С измененията на ЗСВ се взеха някои мерки, които могат да окажат влияние върху проблемите, които се обсъждат в този фактор. Преди всичко магистратите вече трябва декларират имуществото си. *Чл. 135, ал. 2 ЗСВ 2002.* Освен това една пета от членовете на ВСС може да предложи снемането на имунитета на главния прокурор и временното му отстраняване от длъжност, докато трае наказателното производство. *Чл. 134, ал. 4 ЗСВ 2002.* Като цяло различните усилия за повишаване на професионализма на магистратите, включително измененията, които предвиждат приемането на етичен кодекс, би трябвало да помогнат за намаляването на неправомерното влияние или усещането за такова влияние. Тези промени са обсъдени във фактори 2, 3, 14, 15, 17 и 21.]

Фактор 21: Етичен кодекс

Съществува етичен кодекс за магистрати, който урежда основни въпроси, като конфликта на интереси, контакти с една от страните по делото без присъствието на другата и неуместна политическа дейност, и съгласно този кодекс от съдиите се изисква да преминат обучение както преди заемане на длъжността, така и докато я изпълняват.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
Не съществува етичен кодекс за съдиите, който да се прилага. Няма изискване за обучение по етика и по принцип каквото и да е обучение по етика почти липсва. Законите съществено ограничават случаите на неправомерно поведение сред съдиите, но не уреждат адекватно редица важни етични въпроси.	

Анализ/Законодателна рамка:

Не съществува етичен кодекс за съдиите с механизми за приложението му и няма закон, който да изисква обучение на съдиите по етика. ЗСВ и процесуалните кодекси включват редица разпоредби свързани с етиката. Те включват забрани за участие в политическа дейност и членство в профсъюзи. *ЗСВ, чл. 12, ал. 1, т.3.* Разпоредбите също забраняват на съдиите да заемат изборна или назначаема длъжност в централната или местната власт, да практикуват адвокатска професия, да дават правни съвети, да извършват каквито и да е търговски дейности и да бъдат служители или членове на управителни съвети на каквито и да е търговски дружества. *ЗСВ, чл. чл. 132, 138*. Изискванията предвиждат също съдиите да пазят тайната на съвещанието и да пазят като служебна тайна каквато и да е информация, която им е станала известна в кръга на службата. *ЗСВ, чл. чл. 107, 136, ал. 1*. Те не могат да дават предварително становище по възложените им дела или да дават становище по дела, разглеждани от други съдии. *ЗСВ, чл. 137*. Съдиите не могат да участват в дела: ако са роднини на една от страните или на адвоката; ако са взели участие при решаване на делото; ако са участвали в делото като свидетел, вещо лице или адвокат; ако са в особени отношения със страната или са заинтересувани от изхода на делото, което поражда основателно съмнение за тяхната безпристрастност. *ГПК, чл. 12*. В допълнение към спазването на дадената клетва, която изисква спазване на Конституцията и Закона за конституционния съд, съдиите от Конституционния съд трябва да изпълняват своите задължения съзнателно и да пазят в тайна съвещанията на съда, държавните и служебните тайни. *Правилник на Конституционния съд, чл. 7, ал. 4*. През 1998 г. Съюзът на съдиите в България подготви проект на етичен кодекс за съдии, който служи като доброволен наръчник за неговите собствени членове, които са около една-трета от действащите съдии в България. Той е съставен от седем основни етични правила. Оттогава група от съдии от Съюза работи (със съдействието на ABA/CEELI) върху проект за по-подробен кодекс на правилата на етиката. Министерството на правосъдието също планира да разработи кодекс за поведение, на който да се подчиняват всички магистрати. Новият кодекс ще бъде администриран от ВСС. *Виж Стратегия за реформа на МП, 6. Виж Проект за изменение и допълнение на ЗСВ, чл. чл. 27, ал. 1, 168, ал. 1*.

Въпреки, че действащият закон съдържа важни етични правила, те не обхващат всички съществени етични въпроси и не се равняват на етичен кодекс. Преподаването на етика е слабо застъпено или почти липсва в което и да е правно учебно заведение.

Единствено със стартирането на Центъра за обучение на магистрати някои съдии започнаха да изучават етика. Докато мнозинството от работещите на юридическото поприще подкрепят въвеждането на етичен кодекс, *виж Доклад за Програма за съдебна реформа, 14; План за действие на Коалиция 2000, 29,* повечето съдии са скептични към перспективата, съмняват се в преимуществата му и се страхуват, че той може да бъде използван за осъществяване на недопустим контрол върху тях. Това отношение постепенно се променя, но предложенията на Министерството на правосъдието за етичен кодекс не успокоиха страховете. Ако кодексът се прилага от ВСС, орган, който не се контролира от съдии, прокурорите, следователите и политическите назначения могат да се окажат в позиция да тълкуват кодекса по начин, който нарушава независимостта на съдиите. Освен това мнението на Министерството, че един и същ кодекс би трябвало да се прилага към съдии, прокурори и следователи, е необяснимо, тъй като трите професии имат различни етични задължения.

[С измененията на ЗСВ не се приема етичен кодекс, но се възлага на ВСС да одобри отделни кодекси за магистратите и съдебните служители. *Чл. 27, ал. 1, т. 13 и 14 ЗСВ 2002.* Спазването на магистратския кодекс е фактор при първоначалното назначаване, придобиването на несменяем статут и повишаването в длъжност, както и основание за възбуждане на дисциплинарно производство. *Чл. 126, ал. 2 (първоначално назначаване), чл. 129, ал. 3, т. 7 (несменяем статут), чл. 142, ал. 3 (повишаване в длъжност), чл. 168, ал. 1, т. 3 (дисциплинарни нарушения) ЗСВ 2002.*]

Фактор 22: Процедура за разглеждане на жалби във връзка с поведението на съдиите

Съществува сериозна процедура, по която други съдии, юристи и обществеността могат да подават жалби във връзка с поведение на съдии.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Жалбите се разглеждат от различни държавни органи, но няма унифицирана, оповестена и прозрачна система за разглеждане на жалбите. Нито пък има какъвто и да е ефикасен механизъм за независимо наблюдение или разследване на сериозни оплаквания.	

Анализ/Законодателна рамка:

Не съществуват правила и наредби, на които да се подчинява подаването на жалби срещу поведението на съдии. Понастоящем обаче се използват различни средства за подаване на такива жалби. Адвокатите могат да протестират поведение чрез процесуални действия. Например, страна по делото може да иска съдът да преразгледа всяко решение, което не е свързано с окончателното решение по същество. *ГПК, чл. 195.* Освен това страните по делото могат незабавно да обжалват определение, което „преграждa по-нататъшното развитие на делото“ или когато разглеждането на делото се „бави необосновано“ от по-нисшия по степен съд. *ГПК, чл. чл. 213, б. „а“, чл. 217а*. Тези жалби рядко водят до някакви негативни последствия за съдията, но те често ускоряват хода на делото. Отделни лица също могат да се жалват пред председателя на съда (или пред председателя на по-висшестоящата инстанция). Председателите на съдилища разглеждат жалбите пряко, освен ако жалбата не засяга съдия от по-нисшия по степен съд, в който случай жалбата вероятно се изпраща на председателя

на подчинената съдебна инстанция. Министерството на правосъдието също приема и разглежда жалби. Ако МП намери, че те са основателни, то ги препраща на ВСС. Обикновено Инспекторатът отговаря на жалбоподателя. ВСС получава около петдесет жалби на седмица. ВСС спазва определен от него двумесечен срок за отговор на жалбите. Теоретично, членовете на ВСС пишат писма, отговарящи на всяко твърдение (един адвокат сподели, че на няколко жалби не е било отговорено). Често услугата, която извършва ВСС е образователна, информираща страните например, че те могат да обжалват съдебното решение, ако смятат, че е неправилно. За да събира информация за жалбите, ВСС ги препраща до председателите на съдилища и изисква отговор от тях.

Извън формалната процедура на обикновените граждани не е разяснено нищо за това къде могат да подадат жалба или за същността на процедурата. Съмнително е дали гражданите имат каквато и да е представа за това, което ще се случи с техните жалби, когато те ги подадат; няколко съдии, които ABA/CEELI интервюира, бяха запознати с процедурата. Оплакванията на едни съдии срещу други са редки.

Дори ако гражданите успеят да подадат жалбите си до точната служба, действащата процедура за разглеждане и решаване на жалбите не е регламентирана и е неефективна. Въпреки че жалбите могат да доведат до образуване на дисциплинарно производство пред ВСС, на ВСС и Инспектората липсват обучени кадри, които да разглеждат жалбите и да извършват законни разследвания при сериозни нарушения. Освен това припокриващите се компетенции на ВСС и Инспектората за проверка на твърдяни нарушения водят до неефективност и създаване на напрежение. Независимо от това къде първоначално е била подадена жалбата, тя често просто се изпраща незабавно на председателя на съда, наблюдаващ съдията срещу когото е жалбата. Цялата процедура наподобява повече програма за препращане на писма, отколкото програма за разследване и дисциплинарно производство. Председателите на съдилища потъват в маловажните случаи преди да могат да стигнат до истинските проблеми.

Процедурата по подаване на такива жалби не е прозрачна на което и да е равнище и успехът на системата зависи до голяма степен от качествата на отделните председатели на съдилища. Ако председателите на съответните съдилища разполагат с открита, безпристрастна и задълбочена методология за разглеждане на жалбите , резултатите могат да бъдат задоволителни. Ако не, то малко вероятно е резултатите да са положителни. Разбира се, по нашумели дела ВСС може да се намеси по-директно независимо от действията на председателя на съда, но административната слабост на ВСС не му позволява адекватно да се занимава със сериозните случаи на неправомерно поведение, и то на постоянна основа. С всички недостатъци на системата гражданите могат и подават жалби; като тези жалби обикновено се разглеждат; и понякога е възможно да доведат до предприемане на съответни действия.

Фактор 23: Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството

Съдебните заседания са открити и на тях могат да присъстват обществеността и медиите.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Публичен достъп до съдебните заседания съществува, но съдиите разполагат с големи правомощия да провеждат заседания при закрита врати по свое усмотрение. Заседанията на Конституционния съд са закрити и понякога медиите не се допускат до политически чувствителни дела.	

Анализ/Законодателна рамка:

Всички обикновени съдебни заседания са публични, освен ако не е предвидено друго в закона. *Конституцията, чл. 121, ал. 3; ЗСВ, чл. 101, ал. 1; НПК, чл. 13; ГПК, чл. 105.* Законът предвижда закрити заседания, когато е необходимо запазване на държавната тайна, „нравствеността“, самоличността на свидетеля, когато свидетелят или неговото семейство или приятели са изложени на риск поради даването на показания или разкриване на интимния живот на гражданите. *Виж НПК, чл. 97а, ал. 1–2, чл. 262, ал. 1–2.* Наказателно-процесуалният кодекс предвижда закрити заседания и при особени видове дела и въвежда правила за провеждането им при закрити врата. Съдебните заседания по дела срещу непълнолетни са закрити, освен ако съдът не реши, че е в обществен интерес заседанието да бъде публично. *НПК, чл. 383, ал. 1*. Присъдите по всички дела се произнасят публично. *НПК, чл. 262, ал. 3.*

По граждански дела заседанието може да е закрито, ако съдът определи по собствена инициатива или по искане на една от страните, че откритото заседание би могло да бъде вредно за обществения интерес или би разкрило интимния живот на гражданите. Други заседания, които трябва да бъдат закрити, са „бързите“ производства, заседания относно допускане на доказателства, представени преди заседанието и молби за издаване на изпълнителен лист. *ГПК, чл. 126в, 242.* Обжалвания пред апелативния съд по граждански дела се разглеждат в открити заседания. *ГПК, чл. 208.* Като цяло, заседанията на ВКС по граждански дела са открити. *ГПК, чл. 218е. Но виж ГПК, чл. 218б, ал. 6.*

По закон и на практика съдиите рядко затварят съдебната зала и в тази област има малко на брой оплаквания. Може би най-разпространената причина за недопускане на медиите или на публика е недостига на пространство в съдебните зали. По-тревожно е продължаващото, макар и необичайно, недопускане на медиите до съдебната зала. Журналистите се оплакват, че не ги допускат по чувствителни дела, занимаващи се по-специално с неправомерни действия по служба, включващо служители на правоохранителните органи. Журналистите смятат, че не разполагат с достъпно средство за обжалване на решение за провеждане на съдебното заседание при закрити врати, дори и когато те нямат представа защо са били отстранени от залата.

Въпреки нормативната разпоредба за открити съдебни заседания съдиите в действителност имат голяма свобода. Ако и двете страни поискат закрито заседание, съдията почти винаги ще се съобрази. Дори и искане на една от страните, на което не е възразено, може да бъде прието. Като цяло съдиите искат добра обосновка за про-

веждане на заседания при закрити врати, но те могат да ограничат достъпа по всяко време, когато сметнат, че присъствието на публика може да навреди на страните или на обществения интерес. Злоупотреба с тази преценка би изглеждала необичайна.

Положението в Конституционния съд е различно. Той провежда заседания при закрити врата, освен ако не реши друго. С малки изключения, на заседанията не се канят дори страните. *Правилник на КС, чл. 27; ЗКС, чл. 21. Виж още ЗКС, чл. чл. 25, ал. 2, чл. 26 (предвиждащ изключенията от това правило).*

Фактор 24: Публикуване на съдебните решения

Като цяло съдебните решения, както и важни решения на висшите съдилища, се публикуват и са открити за разглеждане от академични и обществени среди.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
Повечето решения на съда не са достъпни за обществеността, но по-важните решения на висшите съдилища, включително решенията на Конституционния съд, се публикуват. Висшите съдии обаче могат да откажат публикуването на техни решения.	

Анализ/Законодателна рамка:

Всички съдебни решения трябва да са мотивирани, а ЗСВ изисква съдиите да обявяват актовете си по установения в закона ред. *Конституция, чл. 121, ал. 4; ЗСВ, чл. 101, ал. 2*. По граждански и административни дела съдът постановява решенията си в срок от тридесет дни от последното заседание по делото. Решението се подписва от всички съдии, като съдиите, които не са съгласни с мнозинството, посочват мотивите за своето мнение. *Виж ГПК, чл. чл. 187–190*. Няма изискване обаче решението да се прочита в открито заседание. По граждански дела на страните се изпраща уведомление, указващо, че решението е постановено и че те трябва да отидат до съда, за да се запознаят с него.

По наказателни дела присъдата се чете в открито заседание от председателстващия съдия. *НПК, чл. 308, ал. 1*. При постановяването ѝ трябва да се изложат мотивите на съда и редица подробности относно фактите и въпросите, представени пред съда. *НПК, чл. чл. 299, 303*. По изключение, когато има фактическа или правна сложност, мотивите по делото могат да бъдат постановени в срок от петнадесет дни след обявяването на присъдата. *НПК, чл. 306*. По наказателни дела е правило съдиите да се възползват от това изключение, което е за сложни дела. По този начин всички присъди се обявяват в съда, но страните могат да се запознаят с мотивите по-късно в канцеларията на съда. Решенията на въззивните съдилища по наказателни дела се обявяват на страните в заседание. *НПК, чл. 337а, ал. 2*. По подобен начин, в тридесетдневен срок след заседанието по делото, се обявяват и решенията по наказателни дела на ВКС. *НПК, чл. 357, ал. 5*.

Действителното разкриване на съдебните решения или придружаващите ги мотиви се различава много в зависимост от съдията или от съда. Един от пътищата до писмените обяснения на съдията по делото е чрез съдебното дело, което включва всички решения. Освен по делата, по които страни са юридически лица, съдебните дела се

дават за преглеждане само на страните и на адвокатите им. *Наредба № 28 на Министерството на правосъдието за функциите на служителите в помощните звена и в канцеларията на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища, ДВ, бр. 30/95 г., изм. и доп. ДВ, бр. 12/97 г., чл. 33, ал. 1. [наричана по-долу Наредба № 28 на МП].* Неучастващи в делото страни могат да поискат от съда да прегледат съдебното дело, ако делото е необходимо във връзка с друго дело или на друга официална институция или организация. *Наредба № 28 на МП, чл. 35, ал. 3*. Като цяло обаче съдебните дела и съответните решения не са отворени за обществеността и достъпът до съдебните дела е различен в един или друг съд, при един или при друг съдия, дори по едно или друго дело. Страните по делото и техните адвокати винаги могат да видят съдебното дело и някои съдебни документи като фирмения регистър, са винаги открити за обществото. Обикновено всеки адвокат може да прегледа всяко съдебно дело. Понякога съдиите провеждат твърда политика относно достъпа до делата; понякога това зависи от настроението на съдията. Понякога достъпът се контролира предимно от съдебния чиновник и настроението на този чиновник може да предопредели достъпа до делата. Понякога медиите могат да преглеждат дела, понякога не могат. Понякога НПО имат възможност за достъп до съдебните решения, понякога нямат. Понякога има добър физически контрол върху съдебните дела, понякога почти всеки може да ги вземе.

На висшите нива има по-голям достъп. Всички тълкувателни решения на ВКС и на ВАС, както и всички решения на Конституционния съд, се публикуват. Много становища на ВКС и на ВАС ги има в Интернет. Но делата на ВКС, по които страни са частни лица, и възззивните решения се публикуват само с разрешение на съдията. Отделни съдебни решения могат да бъдат публикувани в сборници, подбрани от научни работници, в правни периодични издания и в Бюлетина на ВКС. В действителност, публикуването често зависи от капризите на съдията или на издателя. Всички решения на Конституционния съд, включително мотивите на съдиите към тях, и решенията, заедно с особените мнения по тях, се обнародват в Държавен вестник в срок от петнадесет дни от приемането им. *Виж Правилник на КС, чл. чл. 32, ал. 3, 33, ал. 1.*

Фактор 25: Поддържане на архив

Протоколи или други достоверни записи от съдебното производство се пазят и има публичен достъп до тях.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Като цяло няма публичен достъп до протоколи или други документи от съдебните заседания, но съдиите или съдебните чиновници могат да разрешат достъп до съдебното дело при някои обстоятелства. Качеството на протоколите често е под въпрос.	

Анализ/Законодателна рамка:

По всички граждански дела се съставят протоколи от заседанията, които се подписват от председателстващия състава съдия и от секретаря на съда в срок от три дни от заседанието и включват: (i) времето и мястото на заседанието; (ii) съставът на съда; (iii) явилите се страни; (iv) изявленията на страните и свидетелите; (v) представените писмени доказателства; и (vi) определенията на съда. *ГПК, чл. 126.* Председателят на състава диктува протокола на секретаря. *ГПК, чл. 126*. За всяко следствие и съдебно

действие се съставят подробни протоколи. *НПК, чл. чл. 100, 310.* В допълнение към детайлите относно участвалите и онези, които не са се явили на заседанията, протоколите включват обясненията на обвиняемия по обвинението; показанията на свидетелите; всякакви отговори на експерти; документи и доказателства, прочетени за протокола, заключителните прения и последната дума на подсъдимия; всички разпореждания на съда, включително присъдата; и разяснения относно процедурата за обжалване. *НПК, чл. 310.* Протоколът се подписва от председателя на състава и от секретаря. *НПК, чл. 310.*

Протоколите се поставят в съдебното дело и са достъпни за публиката в същата степен и по същия начин както съдебните решения: достъпът до голяма степен е ограничен до страните по делото и адвокатите, но получаването на достъп от други лица зависи от политиката или настроението на съдията или чиновника. Дори когато решения на висши съдилища се публикуват, публиката не получава достъп до цялото дело. Виж Фактор 24. Журналистите имат известен шанс да получат съдебното дело, ако окажат силен натиск, но е изключително трудно да се получи делото преди то да е приключило, което затруднява навременното му отразяване. Като допълнение към превръщането на съдебната процедура в ненужна тайна, един съдия отбеляза, че мотивите на системата са неясни. Ако някой може да наблюдава какво се случва в съдебната зала, изглежда нелогично да му се откаже възможността да прочете протокола от това, което вече е видял.

В практиката се наблюдават съдии, които бързайки, допускат грешки, когато диктуват на секретаря. Често се пропускат въпросите, поставени на свидетеля, което прави значението им неясно. Неопитни секретари, които работят относително бавно, и пишещите машини разширяват възможността за грешки. По-опитни секретари, които имат късмета да работят с компютър, дават много по-добри резултати. Но гаранция за качество няма. По-смущаващи са, въпреки и не чести, обвиненията в манипулация на протокола от съдията. Това се възприема като резултат от предубеждение или усилия да се прикрие неправомерно поведение на служители на правоохранителните органи.

Протоколите от заседанията на Конституционния съд съдържат мястото и времето на заседанието, присъстващите съдии и други участници и извършени процесуални действия. Протоколът се подписва от Председателя на съда и деловодителя. *Правилник на КС, чл. 34, ал. 1 и 3*. Делата на Конституционния съд не са публични. *Правилник на КС, чл. чл. 43, 45, 53.*

VI. Ефективност

Фактор 26: Помощен персонал в съдилищата

Всеки съдия ползва помощта на основния персонал, за да върши своята работа, напр. необходим помощен персонал за обработване на документацията и юридически справки.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
Персоналът в съдилищата е зле обучен, оборудван и мотивиран. Съдиите обикновено се справят сами с всички юридически справки, които са им необходими и с други административни задачи. Тези условия значително допринасят за лошата администрация в съдилищата и забавянето на решаването на делата.	

Анализ/Законодателна рамка:

Не са много тези, които са удовлетворени от състоянието на административния персонал, работещ в съдилищата. Чуждестранни и български коментатори са единодушни в укорите си към естеството и степента на помощ, оказвана на съдиите. *Виж План за действие на Коалиция 2000, 28* (уменията на членовете на помощния персонал са „силно недостатъчни“, условията им за работа са „примитивни“, те не са обучавани и лошата им работа може „да попречи на усилията на магистратите“); *Доклад за Програма за съдебна реформа, 19.* Всички съдии търсят за себе си по-добре обучен и по-квалифициран персонал. Много от тях имат секретари (които често са и съдебни секретари), но в повечето случаи тези лица нямат юридическо образование. Нито пък може да им се гласува доверие да изпълняват важни задачи. Без умения, с лошо заплащане и немотивирани, всички те често са податливи на корупция.

Всички интервюирани, които се изказаха по въпроса, смятат, че съдиите са затънали в неюридически задачи, които им отнемат прекалено много време (предполагаемият размер е от 20% до повече от 50%). Условията силно се различават, но с малки изключения, съдиите не получават помощ за юридически справки или други ежедневни задачи, които не изискват особени правни умения. *Интервю на Ганев, 70.* (Съдиите в Конституционния съд сами правят справките си, включително получаването на официални документи, като посещават библиотеки и намират съответната литература); *Доклад на Световната банка, 15* (съдиите използват около 20% от времето си по канцеларски въпроси, включително да отговарят на телефона, да приемат непланирани посетители и да обработват повечето от съдебните документи). Този широкоразпространен проблем е особено остър за някои съдии. Един съдия по несъстоятелност сподели как е имал заседание на дузина кредитори и лично е проверил пълномощните на всяка от страните. Нямало е кой да му помогне да намери документите по дело за несъстоятелност, състоящо се от тридесет тома.

Докато повечето защитават необходимостта от повече персонал, мнозина смятат, че е необходим също и по-добре обучен персонал, сериозни промени в гражданските и наказателните процесуални правила, въвеждане на алтернативното разрешаване на споровете и изваждане на много процедури (напр. фирмената регистрация) от съдилищата с оглед намаляване на тяхната претовареност. Сегашното правителство предвижда някои реформи за преодоляване на това състояние. Те включват: (i) разработване на

различни критерии и процедури за подобряване работата на административния персонал; (ii) въвеждане на кодекс за поведение на съдебния персонал; (iii) въвеждане на стандарти за клиентски услуги; (iv) програма за обучение на персонала; (v) назначаване с конкурс, процедури за оценка на персонала и длъжностни характеристики; и увеличаване на персонала. *Стратегия на МП, 7, 13–15.* Създадената наскоро Национално сдружение на съдебните служители е положителен знак.

[С измененията на ЗСВ се предприемат редица стъпки за повишаването на статута и броя на съдебните служители. Създава се длъжността на съдебен помощник във ВКС и ВАС. *Чл. 148а ЗСВ 2002.* След измененията ще е по-лесно да бъдат освободени от длъжност съдия-изпълнителите, които не се справят с работата. *Чл. 152, ал. 1, т. 6 ЗСВ 2002.* Образцовата работа на старшите съдия-изпълнители може да бъде възнаградена с повишаване на заплатата до равнището на заплатата на окръжен съдия, а на всички съдия-изпълнители се полагат известни допълнителни предимства. *Чл. 156 и 157а ЗСВ 2002.* Накрая, създава се корпус от съдебни администратори и служители, които да оказват помощ при управлението на съдилищата. *Чл. чл. 187 – 188у ЗСВ 2002.* Тези служители ще бъдат подчинени на свой собствен етичен кодекс. *Чл. 27, ал. 1, т. 14 ЗСВ 2002.*]

Фактор 27: Съдебен щат

Съществува система, съгласно която нови съдебни длъжности се създават, когато е необходимо.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
ВСС има законови правомощия да създава нов щат за съдии и той от време на време упражнява това правомощие. Практически обаче липсват достатъчно средства за плащане на допълнителни заплати и в много съдилища физически няма пространство за допълнителни съдии.	

Анализ/Законодателна рамка:

ВСС има правомощието да определя броя на съдиите във всички съдилища, броя на съдилищата и съдебните райони на всички съдилища. *ЗСВ, чл. 27, ал. 2–3.* В съответствие с това правомощие, ВСС може и създава нови места за съдии. ВСС е ограничен от два фактора: средствата и пространството. След като не успя да попълни щата на съдебната система навреме в края на 2001 г., ВСС е силно притиснат да увеличи броя на съдиите. В много съдилища би било трудно да се добавят нови съдии, тъй като няма достатъчно физическо пространство за настаняването им, както и достатъчно съдебни зали, за да провеждат съдебни заседания. В някои съдилища в единични, малки кабинети са настанени по четирима съдии.

Броят на делата нараства драматично и забавянето и натрупването на дела е правило. Поради това, ако приемем, че някой би могъл да намери средства да им заплаща и да ги настани, назначаването на повече съдии би било от полза. Има обаче силен довод, привеждан дори от някои съдии, че назначаването на съдии не е панацея. Сегашното съдийско тяло би могло да се справя с делата ефективно, или поне далеч по-ефективно, ако другите аспекти на съдебната система се променят. Изключителната формалност и сложност на процесуалните кодекси, отсъствието на правни помощ-

ници, неадекватното обучение на съдии и персонал, лошите работни условия и неадекватното оборудване на съдиите, невъзможността за подходящо оценяване на работата на съдиите, натоварването на съдилищата с много задачи (напр. фирмена регистрация, възбрани), които могат да бъдат извършвани извън съдебната система, липсата на широкоразпространен арбитраж и посреднически алтернативи, както и консолидацията на процеса – всички тези реформи биха могли да премахнат или до голяма степен да намалят необходимостта от повече съдии.

Фактор 28: Системи за завеждане на делата и за проследяване на делата

Съдебната система поддържа система за завеждане на делата и за тяхното проследяване, която да осигурява разглеждането на делата по разумно ефективен начин.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Завеждането, проследяването и управлението на делата от дълго време е в лошо състояние. В много области острите проблеми са бавенето, включително ръчното обработване на делата и липсата на сигурност за тях. Значителните усилия за решаването на тези проблеми са довели до големи подобрения в редица съдилища.	

Анализ/Законодателна рамка:

В национален мащаб не е въведена съвременна система за управление на делата, нито пък завеждането е автоматизирано. Това положение е довело до забавяне на обработването и за общото усещане за неефективност. Все още съществените подобрения предстоят. Съществува система за проследяване на делата, но в повечето от съдилищата, където няма компютърни системи, процесът на проследяване не е прозрачен или лесен за прилагане от потребителите. Там където са инсталирани нови компютърни системи, отзивите на съдиите са положителни, а когато системата е отворена и към обществеността, и отзивите на адвокатите.

Управлението на делата е по-тревожно. Данните до голяма степен варират, но почти всички твърдят, че се случва да се изгубят дела, да бъдат откраднати или подправени. Адвокатите са склонни да вярват, че открадването на документи или на цялото дело е лесно и често явление. Съдиите смятат, че и двете неща са редки. Прехвърлянето на делата между съдилищата, обикновено поради високия процент на обжалвания, води по-специално до забавяния и излага делата на рискове. Някои твърдят, че дела се губят и когато магистрати, смущавани от шума и навалицата в техните кабинети, ги вземат, за да ги работят вкъщи. Има големи различия в условията в различните съдилища. ВАС получава висока оценка. По същия начин работата на чиновниците, обработващи делата, очевидно много се различава. Някои са корумпирани, някои са старателни, но са претрупани, а някои са безразлични („това е само хартия за тях“).

Проектът за съдебна реформа, проект, финансиран от USAID, работи с ВСС за въвеждане на нова софтуерна система за управление на делата и върху система за завеждане на делата в пилотни съдилища. Очаква се системата за завеждане на делата да се въведе във всички съдилища през лятото на 2002 г. Разширяването на компютъ-

ризираната система за управление на делата вероятно ще отнеме поне пет години. За първи път правителството започва да изразходва средства за тези реформи и чуждестранните донори изглежда са готови да подкрепят системите за управление на делата и за завеждане на делата, одобрени от ВСС. Тези, които са работили с пилотните съдилища, намират съществени подобрения спрямо старата система, но преминаването им към другите съдилища, ако това стане, ще бъде предизвикателство. Измежду многото други препятствия съответните чиновници, понастоящем до голяма степен компютърно неграмотни, ще се нуждаят от обучение. Независимо от това, в тази област има положителни знаци. Разработването на единна, национална система за проследяване на делата в съдилищата е една от целите на новия План за действие на Министерството на правосъдието. *Стратегия за реформа на МП, 10, 12.*

Фактор 29: Компютри и канцеларско оборудване

В съдебната система функционират достатъчен брой компютри и друго оборудване, което да ѝ даде възможност да обработва делата по разумно ефективен начин.

Заключение	***Съотношение: Отрицателно***
В някои съдилища са направени подобрения, но продължава да съществува остър недостиг от подходящи компютри. Другото оборудване обикновено го има, но често е недостатъчно.	

Анализ/Законодателна рамка:

Наличността на компютри и оборудване не е единна. *Виж Доклад за Програма за съдебна реформа, 17–18* (възразяващ срещу неравното въвеждане на автоматизация и поддържането на „единен и съвместим софтуер“). ВАС, съдилищата във Варна и Благоевград се сочат като примери за относително добре оборудвани съдилища. Като цяло различните пилотни съдилища по Проекта за съдебна реформа на USAID са се възползвали от програмата. В много други области няколко съдии ползват един компютър и възрастта на този компютър би могъл силно да намали неговата ефективност. Един съдия сподели, че когато зарежда софтуера, съдържащ българското законодателство, почти не му остава оперативна памет. Някои съдии имат собствени компютри и работят вкъщи. Обикновено в даден съд има един факс и една копирна машина; броят на телефонните линии обикновено е ограничен. Световната банка описва нагледно проблемите, предизвикани от изготвянето на съдебния протокол: „Шумът от пишещата машина, съчетан с високото диктуване на съдията, създава атмосфера повече на пазар, отколкото на съд.“ *Доклад на Световната банка, 59* (цитиращ доклад на USAID). Условията се подобряват, но мнозинството твърди, че съдиите нямат основно оборудване, необходимо им, за да работят ефективно. Правителството се стреми да създаде информационна система и постепенно да компютъризира цялата съдебна система. *Виж Стратегия за реформа на МП, 11–13.*

Фактор 30: Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство

Съществува система, при която всички съдии получават действащите вътрешни закони и съдебна практика своевременно, както и национално призната система за идентифициране и организиране на промените в закона.

Заключение	***Съотношение: Неутрално***
Съдиите обикновено могат да получат решенията на висшите съдилища и най-новото законодателство, но често им е твърде трудно да намерят съответните правни източници лесно и своевременно.	

Анализ/Законодателна рамка:

Въпреки че могат да не разполагат с лично копие, на практика всички съдии имат достатъчен достъп до „Държавен вестник“, в който се обнародват измененията в законодателството и делата на Конституционния съд. *Виж общо Доклад на Световната банка, 16–17*. Държавен вестник обаче е труден инструмент за търсене. Информацията там е хронологична, а не по предмет. Световната банка смята, че най-добрите софтуерни продукти за правна материя са скъпи, но съществуват и по-евтини и задоволителни алтернативи. *Доклад на Световната банка.* Две търговски софтуерни програми, АПИС и СИЕЛА, са широко използвани от съдиите. Тези програми осигуряват месечно актуализиране и съдържат публикуваните дела на ВКС и ВАС. В базата данни може да се търси по термини. Разбира се, ограниченият достъп на съдии до компютри създава ограничения и върху използването на този софтуер Също така изглежда, че не всички съдилища са закупили софтуера. Избрани дела на ВКС се публикуват в Бюлетина на ВКС, но тези дела се появяват месеци след като са постановени решенията. Подбрани дела на ВКС могат също да бъдат намерени и чрез Интернет. Всички нови решения на ВАС се публикуват на уебсайта на ВАС, изключителен и рядък модел за прозрачност в българската съдебна система. Има сериозна липса на качествени, актуални правни коментари. Научните работници публикуват сборници от дела (разглеждани във върховните съдилища и решения на възвивните апелативни съдилища), но съдиите често са принудени сами да си купуват тези книги. Библиотеките в съдилищата, доколкото съществуват, са бедни и достъпът до научни материали е труден. Имайки пред вид бързото развитие на законодателството, това са сериозни недостатъци. Един съдия заяви, че той поддържа свой собствен архив, като съхранява важни дела и коментари по теми. Като цяло съдиите често нямат ефективен достъп до най-новите законодателни промени и важните дела на висшите съдилища.

БЕЛЕЖКИ

БЕЛЕЖКИ