



ПРЕГЛЕД
НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА
В

БЪЛГАРИЯ
ЧАСТ IV
ФЕВРУАРИ 2013

 **B i L I**

ПРЕГЛЕД НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА

В

БЪЛГАРИЯ

Февруари 2013 г.

© Български институт за правни инициативи

ЧАСТ IV



Доколкото методологията на Индекса на съдебната реформа се използва с изричното съгласие на Инициативата за върховенство на закона на Американската асоциация на юристите, твърденията и анализите, съдържащи се в настоящия документ, са плод на работата на Български институт за правни инициативи (БИПИ). Изразените твърдения и анализи са единствено на авторите и не са били преглеждани или одобрявани от Инициативата за върховенство на закона на Американската асоциация на юристите.

Авторско право © 2013 Български институт за правни инициативи

ISBN: 978-954-730-838-1

Изданието е подготвено за печат и отпечатано от издателство СИБИ

www.sibi.bg

Съдържание

Въведение	i
Обобщение	1
Предварителна информация за България	5
Правна рамка	5
История на съдебната власт	6
Механизъм за сътрудничество и проверка	8
Структура на съдилищата	9
Условия, свързани със заеманата длъжност	14
Квалификация	14
Назначаване и несменяемост	14
Обучение	15
Анализ по ПСР 2013 за България	16
I. Качество, образование и многостранност	18
Фактор 1: Квалификация и подготовка на съдиите	18
Фактор 2: Процес на подбор/назначаване	23
Фактор 3: Продължаващо правно обучение	28
Фактор 4: Представителство по малцинства и пол	33
II. Съдебни правомощия	36
Фактор 5: Съдебен преглед на законодателството	36
Фактор 6: Съдебен контрол на административната практика	39
Фактор 7: Компетентност на съдилищата по въпросите на гражданските свободи.	43
Фактор 8: Система за преглед и обжалване	47
Фактор 9: Неуважение към съда/Призоваване/Изпълнение на съдебните актове	51
III. Финансово обезпечаване	56
Фактор 10: Участие в определянето на бюджета	56
Фактор 11: Адекватност на възнагражденията в съдебната система	61
Фактор 12: Съдебни сгради	65
Фактор 13: Сигурност в съдебната система	68
IV. Организационни гаранции	71
Фактор 14: Несменяемост	71

B i L I

Фактор 15: Обективни критерии за повишаване в длъжност в съдебната система	75
Фактор 16: Съдебен имунитет за действия, извършени в служебно качество	79
Фактор 17: Отстраняване от длъжност и дисциплинарна отговорност на съдиите	82
Фактор 18: Разпределение на делата	88
Фактор 19: Сдружения на съдии	95
V. Отговорност и прозрачност	98
Фактор 20: Съдебни решения и неправомерно външно влияние	98
Фактор 21: Етичен кодекс	105
Фактор 22: Процедура за разглеждане на жалби във връзка с поведението на съдиите	108
Фактор 23: Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството	118
Фактор 24: Публикуване на съдебните решения	121
Фактор 25: Поддържане на архив от съдебните заседания	124
VI. Ефективност	127
Фактор 26: Съдебни служители	127
Фактор 27: Съдебни длъжности	132
Фактор 28: Системи за образуване и проследяване движението на делата	134
Фактор 29: Компютри и офис оборудване	137
Фактор 30: Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство	139
Списък на съкращенията	141

Въведение

Прегледът на съдебната реформа (ПСР) е инструмент, разработен от Инициативата за върховенство на закона на Американската асоциация на юристите (ABA ROLI). Неговото предназначение е да бъде използван за оценка на определени фактори, които имат важно значение за съдебната реформа в страните с развиваща се демокрация. През настоящия период, когато на мерките за законодателна и съдебна реформа се отделя по-голямо внимание, отколкото в миналото, ПСР е подходящ и важен механизъм за оценка. ПСР ще позволи на АВА, на финансиращите я организации и на самите страни с развиваща се демокрация да придадат по-добра насоченост на програмите за съдебна реформа и да следят напредъка по пътя към изграждане на отговорна, ефективна и независима съдебна власт.

От самото начало на този проект АВА се ръководи от разбирането, че липсва единно мнение за всички елементи на съдебната реформа. По-специално АВА отчита, че в правната култура на отделните страни има разлики, поради които един въпрос придобива различна значимост в зависимост от конкретния контекст. Въпреки това след едно десетилетие работа в тази сфера АВА стига до извода, че всеки от тридесетте фактора, изследвани тук, може да има значително въздействие върху процеса на съдебната реформа. Ето защо изследването на тези фактори съставлява основа, която може да се използва при разработването на програми за техническо подпомагане и при оценката на важни елементи в процеса на реформи.

Техническият характер на ПСР отличава този инструмент за оценка от други независими оценки от подобен тип, например Доклада за правата на човека, изготвян от Държавния департамент на САЩ, и доклада „Страни в преход“, изготвян от Фрийдъм Хаус. Настоящата оценка не предлага описание на цялостното състояние на съдебната система в определена страна. В оценката по-скоро се посочват конкретни условия, правни норми и механизми, които съществуват в съдебната система на една държава, и се прави преценка на степента на тяхното съответствие с конкретни критерии за реформа към момента на извършване на оценката. Този аналитичен процес не е и научно-статистическо изследване. ИСР е преди всичко правно изследване, което се опира върху разнообразна информация за правната система на страната.

Оценка на предприетите мерки за реформа

Оценяването на напредъка на една страна при извършването на съдебна реформа е съпроводено с предизвикателства. Нито един критерий, разгледан изолирано, не може да самостоятелно да отрази състоянието на реформата, а много от обичайно използваните фактори трудно се поддават на количествено измерване. Например ключовото понятие „независима съдебна власт“ има по-скоро качествен характер и не може да бъде измерено само чрез броя на съдиите или съдебните зали в страната. Трудно е да бъдат намерени и анализирани „доказателства за безпристрастността, консерватизма и авторитета на съдебната власт като институция“. (Larkins, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*, 44 Am. J. Comp. L. 611 (1996). Ларкинс посочва следните грешки, допускани при предишни опити за измерване на степента на независимост на съдиите:

- (1) използването на формални показатели за независимост на съдебната власт, които не съответстват на действителността, (2) недостигът на подходяща информация за съдилищата, характерен за сравнителните проучвания на съдебната

система, (3) вътрешно присъщите трудности при тълкуването на изхода на съдебните дела, или (4) произволният характер на присъждането на цифрова оценка на някои аспекти на независимостта на съдиите. *Пак там*, с. 615.

По-нататък Ларкинс критикува конкретно едно изследване от 1975 г., проведено от Дейвид С. Кларк, чиято цел е даването на цифрова оценка за автономията на върховните съдилища в Латинска Америка. За да разработи своя „бал за съдийска ефективност“, Кларк използва показатели като гаранции за несменяемост, способ за отстраняване от длъжност, способ за назначаване и гаранции за възнаграждението; Clark, *Judicial Protection of the Constitution in Latin America*, 2 HASTINGS CONST. L. Q. 405 – 442 (1975).

Проблемът обаче е, че тези формални показатели за независимост на съдебната власт често не отговарят на действителността. Например съдиите в Аржентина се ползват с гаранции за несменяемост, но от 1940 г. до днес във Върховния съд на страната са били правени поне пет чистки. Като използва такива показатели, Кларк надценява независимостта на съдилищата в някои страни, поставяйки зависими съдилища като тези в Бразилия по-напред от съдилищата в Коста Рика – страната, която по почти общо признание има най-независимата съдебна власт в Латинска Америка. (Ларкинс, *по-горе*, с. 615).

Използването на критерии, които са по-скоро субективни, отколкото обективни, също е повод за критика – вж. например Ларкинс, *по-горе*, с. 618 (там той критикува методологията – анкетиране на 84 социолози за съдилищата в Латинска Америка, като доближаваща се до ползването на доказателства „втора ръка“). Събеседването със съдии също не винаги е източник на надеждна информация: „[с]ъдиите вероятно няма да признаят, че са стигнали до определен извод поради натиск от определен участник; те са по-склонни да прикриват своята липса на автономия“ (Ларкинс, *по-горе*, с. 616).

Методология

АВА се стреми да вземе предвид тези проблеми и критични бележки, като включва както субективни, така и обективни показатели и извежда разглежданите критерии от някои фундаментални международноправни изисквания, например *Основни принципи на ООН за независимостта на съдебната власт*; *Препоръка R (94) 12 на Съвета на Европа относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите*; и *Европейската харта за статута на съдиите*, създадена от *Съвета на Европа*. Използвана е и Концепцията за независимостта на съдебната власт, изготвена от АВА/СЕЕЛ, както и критериите на Международната асоциация на съдиите за оценка на молбите за членство.

Като се опира върху тези норми, АВА изготвя набор от 30 характеристики за факторите, които допринасят за изграждането на отговорна, ефективна и независима съдебна власт. За да улесни оценителите при преценката на тези фактори, АВА изготвя и съответен коментар, в който се посочва основание за характеристиката и се анализира значението ѝ. Обърнато е особено внимание на това американските стандарти за структурата и функционирането на съдебна власт да не бъдат третирани с предимство пред европейските. По тази причина са включени някои фактори, които биха били донякъде непознати на един американски или европейски съдия, но трябва да се знае, че стремежът е бил да се отрази най-доброто, което предлагат водещите съдебни тра-

диции в света. Наред с това АВА извършва преглед на всеки фактор в светлината на своя десетгодишен опит и стига до извода, че всеки от възприетите фактори може да повлияе върху процеса на съдебната реформа. Дори ако някои фактори не са общоприети като основни елементи, според АВА тяхното оценяване е полезно и оправдано от програмна гледна точка. Използваните фактори са свързани с качеството, образованието и разнообразния състав на съдийската общност; компетентността и правомощията на съдиите; финансовите и структурните гаранции; отговорността и прозрачността; и въпросите, които имат отношение към ефективността на съдебната власт.

Въпросът дали да се прибегне до „цифрова оценка“ е един от най-трудните и противоречиви при изпълнението на този проект, и АВА провежда вътрешни разисквания дали този механизъм въобще да бъде възприет. През периода 1999–2001 г. АВА използва експериментално различни механизми на цифрово оценяване. След оживена дискусия с членовете на Съвета на директорите и на Консултативния съвет на инициативата и с външни експерти АВА решава да се откаже от всякакви опити за даване на обща оценка на постиженията на отделни страни в съдебната реформа, за да бъде съвсем ясно, че ИСР няма за предназначение да се превръща в цялостна оценка на определена съдебна система.

Въпреки този общ извод АВА е на мнение, че конкретните фактори могат да бъдат предмет на качествена оценка. Поради това на всеки фактор или характеристика е дадена една от следните три стойности: положителна, неутрална или отрицателна. Тези стойности показват единствено съотношението между съответната характеристика и съдебната система на конкретната страна. Там, където характеристиката е във висока степен валидна за действителността в страната, страната получава „положителна“ оценка за тази характеристика. Ако характеристиката въобще не отговаря на условията в тази страна, се дава „отрицателна“ оценка. Ако условията в страната съответстват на характеристиката в някои, но не във всички насоки, оценката е „неутрална“. Срв. Cohen, *The Chinese Communist Party and 'Judicial Independence': 1949–59*, 82 HARV. L. REV. 972 (1969) (авторът допуска, че степента на независимост на съдиите съществува в континуум, който варира от „съдебна власт, свободна от всякакви окови, до съдебна власт, която е напълно раболепна“). Както изтъкнахме, АВА решава да не дава кумулативна или цялостна оценка, тъй като в съзвучие с критиката на Ларкинс преценява, че опитът за такава оценка ще доведе до обратен резултат.

Вместо това във всеки анализ по ПСР за отделна страна тридесетте отделни оценки са представени в стандартна форма. След всеки фактор е дадена оценката на съотношението и са посочени основанията за направения извод. Включен е и по-задълбочен анализ, в който са засегнати различните релевантни проблеми. Структурирането на данните по този начин улеснява включването им в база данни и позволява на крайните потребители лесно да сравняват и съпоставят постиженията на различни страни в конкретни сфери, а тъй като ПСР се актуализира – и постиженията на отделна страна в течение на времето.

ПСР ще бъде използван периодично с няколко цели. Първо, така ще бъде предоставяна актуализирана информация за съдебната власт в Централна и Източна Европа и Евразия и ще бъдат очертани важните законодателни, съдебни и дори политически тенденции и тяхното влияние върху отговорността, ефективността и независимостта на съдебната власт. При тази актуализация ще бъде установена и степента, до която недостатъците, констатирани при предходните оценки по ИСР, са взети предвид от държавните органи, представителите на съдебната власт и от други лица и институции.

Периодичното извършване на оценка по ИСР ще позволи открояването на сферите, в които има отстъпление по отношение на независимостта на съдебната власт, сферите, в които мерките за реформа са спрени и не са дали резултат или резултатът им е бил незначителен, и постигнатите успехи и напредък в областта на съдебната реформа. Най-сетне, чрез редовното извършване на оценки по ПСР АВА ще продължи да служи като източник на своевременна информация и анализ за степента на независимост на съдебната система и статуса на реформите в страните с възникваща демокрация и страните в преход.

Общата структура на докладите при втората и всяка следваща оценка, както и методологията ще останат непроменени, за да се даде възможност за точен исторически анализ и надеждни сравнения в течение на времето. Въпреки това поуците, извлечени от досегашните оценки, са използвани за подобряване на изследването с цел постигане на по-голямо еднообразие и подробност при събирането на данните. Това подобряване отчасти се изразява в разработването на по-добре структурирано и детайлно изследване, което ще се използва като ръководство при събирането и обобщаването на информацията и данните.

В докладите за втората и всяка следваща оценка ще бъде извършен анализ на всичките 30 фактора по ПСР. Този процес ще включва преглед на всички закони, други нормативни актове и разпоредби, както и други източници на право, свързани с устройството и функционирането на съдебната власт, като отново ще бъде използван ключовият процес на събеседване и за тази цел ще се разчита на съдействието на няколко десетки или повече съдии, адвокати, преподаватели по право, ръководители на неправителствени организации и журналисти, които са добре запознати с функционирането на съдебната власт. При провеждането на втората и следващите оценки ще бъде отделено особено внимание на факторите, които са получили отрицателна оценка в първата оценка по ПСР.

При втората и следващите оценки по ПСР за всеки фактор отново ще бъде определена корелационна стойност – положителна, неутрална или отрицателна. Наред с това в докладите за втората и всяка следваща оценка ще бъде посочвана промяната в съотношението или тенденцията в периода след предходната оценка. Тази тенденция ще бъде отразена в Таблица на съотношенията за отделните фактори, представена в началото на ПСР и в карето с извода за всеки фактор, като в целия индекс се използва стандартна форма. Ще бъдат използвани следните символи: ↑ (възходяща тенденция, подобрение); ↓ (низходяща тенденция; отстъпление); и ↔ (без промяна; ограничено или нулево отражение).

Социолозите вероятно биха казали, че някои от критериите за оценка се определят най-добре чрез проучване на общественото мнение или чрез по-детайлно анкетиране на юристи и съдебни служители. Със съзнанието за високата цена на този подход и ограниченото време АВА е решила да структурира въпросите така, че те да получат стойностен отговор от избрани представители на съдии, адвокати, журналисти и външни наблюдатели, които познават добре съдебната система. Поначало ПСР е предназначен за бързо използване от един или няколко специалисти – юристи, които са запознати със страната и региона, събират обективна информация и провеждат събеседването, необходимо за оценяването на всеки фактор.

Една от целите на процеса на оценяване чрез ПСР е АВА, финансиращите я организации и организациите-партньори да бъдат подпомогнати, когато оценяват ефективността на своите програми за реформа на съдебната власт и определят насоката на

бъдещото съдействие. Разбира се, много от поставените въпроси (например възнагражденията на съдиите и неправомерното влияние) невинаги могат да бъдат пряко и ефективно решени от външни организации, предоставящи техническа помощ. АВА признава също, че областите на съдебна реформа, в които могат да се включат външни организации – например обучението на съдии, може би не са най-важните. Дори най-добре обучените съдии в света не са гаранция за отговорността, ефективността или независимостта на съдебната власт; но все пак всяка съдебна власт се нуждае от добро обучение. Наред с това връзката между външна помощ и съдебна власт в една страна в най-добрия случай е неуловима – изграждането на истински компетентна съдебна власт изисква реална политическа воля и ангажираност от страна на реформиращата се държава. Независимо от това е важно основните области на внимание да бъдат изследвани чрез критерии, които се поддават на количествено измерване, така че прогресивните елементи да придадат по-подходяща насоченост на инициативите за реформа. АВА предлага настоящия продукт като конструктивна стъпка в тази посока и ще приветства конструктивните отзиви.

Благодарности

Лиса Дикисън, директор на програмите за съдебна реформа, Правна инициатива за Централна Европа и Евразия към Американската асоциация на юристите (ABA/CEELI) (1995–2000 г.), и Марк Дитрих, адвокат от Адвокатската колегия в Ню Йорк и консултант на АВА/CEELI, разработиха първоначалната концепция и структура на ИСР. Скот Карлсън, директор на програмите за съдебна реформа, АВА/CEELI (2000–2003 г.), ръководи приключването на ПСР. Съдействие при проучването и събирането на данни за ПСР оказаха Дженър Брайс Еделман, програмен сътрудник в АВА/CEELI, и Джеймс Макконки, студент-стажант в АВА/CEELI.

При разработването на ИСР АВА/CEELI получи ценно съдействие от две съвещателни групи на експерти. Правната инициатива за Централна Европа и Евразия би желала да благодари най-напред на членовете на своя първи Консултативен съвет по въпросите на съдебната власт, сред които Тони Фисер, Марсел Льомонд, Ернст Маркел, Джоузеф Надо, Мари Ноел Пепис и Лари Стоун, които прегледаха първите варианти на този индекс. Наред с това АВА/CEELI изразява благодарност на членовете на своя втори Консултативен съвет по въпросите на съдебната власт, сред които Люк Бирман, Макарена Калабрезе, Елизабет Дал, Елизабет Лейси, Пол Магнусън, Никълъс Мансфийлд, Ейми Скржекут-Торес, Рой Т. Стъки, Робърт Ътър и Ръсъл Уилър, ръководили проекта до приключването му. Най-сетне АВА/CEELI изразява своята благодарност и на експертите, които допринесоха за съставянето на Концепцията за независимостта на съдебната власт – Джеймс Епъл, Дороти Бисли, Никълъс Георгакополус, Джордж Катругалос, Джовани Лонго, Кенет Лисик, Рой Шотланд, Тери Шуп, Патриша Уолд и Маркус Зимер.

Екип, изготвил доклада

Екипът по оценяване, свързан с ПСР в България за 2013 г., бе ръководен от Биляна Гяурова-Вегертседер и Христо Иванов. В хода на изследването и подготовката на факторите се включиха и Тодор Дочев, гл. ас. д-р Янка Тянкова, Екатерина Баксанова, Йоанна Микова, Недялка Грозева и Боряна Христова. БИПИ изготви ПСР в България за 2013 г. в сътрудничество с АВА ROLI и по-специално със Саймън Конте и Олга Руда.

Фондация „Америка за България“ подпомага израстването и укрепването на динамична пазарна икономика и демократично общество в България и подкрепя страната в постигане на пълния ѝ потенциал на успешна и модерна европейска нация. Основана през 2008 година, фондацията е наследник на Българо-американския инвестиционен фонд, създаден от правителството на САЩ чрез Американската агенция за международно развитие. Грантовете, които фондация „Америка за България“ предоставя, продължават отношенията на доброжелателство и приятелство между народите на САЩ и България.

Прегледът на съдебната реформа в България 2013 е изготвен със съдействието на Фондация „Америка за България“. Всички констатации, изводи и препоръки са изцяло на екипа на БИПИ и не обвързват по никакъв начин Фондация „Америка за България“.



AMERICA FOR BULGARIA
F O U N D A T I O N
Фондация Америка за България

Обобщение

Кратък преглед на резултатите

От 30-те фактора, анализирани в Прегледа на съдебната реформа (ПСР) за България през 2013 г., три получават по-добра оценка в сравнение с 2006 г. Същевременно нито един от останалите фактори не получава по-ниска оценка. По този начин общият брой на факторите, които получават най-високата оценка, възлиза на тринадесет. Петнадесет фактора получават неутрална оценка в настоящия доклад. Само два фактора продължават да са отрицателно оценени. Сред тях най-важният е фактор 20, който е свързан с независимостта на правораздаването и доверието на практикуващите юристи и обществото като цяло в съдебната система. Този анализ показва, че за последните шест години съдебната реформа в страната не се е придвижила значително и доста елементи от нея все още очакват да бъдат въведени. По няколко фактора все пак е отбелязан известен напредък, но продължава да съществува остра необходимост от подобрения в едни от най-важните насоки. Корелациите на общо 16 фактора са били по-ниски от положителни и през 2004 и през 2006 г., и за последните шест години не са направени достатъчно усилия за подобряване в тези насоки. Желанието за развитие на определени процедури и изпълнение на Стратегията за продължаване на съдебната реформа в условията на пълноправно членство в ЕС от 2010 г. дават повод за оптимизъм. В същото време обаче самият факт, че реформа в дълбочина все още не е изцяло осъществена след повече от 20 години демократичен режим, е причина за сериозни притеснения.

По четири от факторите (фактор 10 – Участие в определянето на бюджета, фактор 15 – Обективни критерии за повишаване в длъжност в съдебната система, фактор 17 – Отстраняване от длъжност и дисциплинарна отговорност на съдиите, и фактор 18 – Разпределяне на делата) извън методологията на изследването след анализа на съответните фактори са предложени препоръки. Авторите на ПРС 2013 са преценили, че добавянето на тези препоръки е необходимо с оглед на естеството на тези фактори и най-вече по отношение значението им за независимостта на съдебната власт. Препоръките са формулирани не само на база на проведените интервюта, но и въз основа на дългогодишния опит на БИПИ и сътрудничеството с други организации, ангажирани в областта на правосъдието и съдебната реформа.

В продължителния период от отпечатването на ИСР 2006 г. до момента, макар поредицата от нови закони и други промени да е като цяло положителна, все още не може да се констатира, че темпът на подобренията в редица области е достатъчно бърз и отговаря на очакванията с оглед на постигнатите резултати.

В известна степен използваната индикаторна рамка в ПРС кореспондира с методологията и отразява съответстващо заключенията от докладите по Механизма за сътрудничество и проверка (наричан по-нататък Механизма). Във всеки случай, тя допълва и разширява аналитичното поле при анализа на съдебната реформа. Повече информация за Механизма се съдържа в частта Предварителна информация за България.

Положителни аспекти, установени в ПРС 2013 за България

- Ролята на *Националния институт на правосъдието (НИП)* и в частност на *програмата за първоначално обучение на младшите съдии* и прокурори продължава да нараства и да се оценява положително от магистратите. Институтът задълбочава своя капацитет, като усъвършенства програмата и методоло-

гията си и прилага нови интерактивни методи на преподаване. Висока оценка получават наскоро преминалите обучение в НИП, което е признак за успешното и качествено осъществяване на дейността му. Нужда от по-сериозни усилия има при продължаващото правно обучение, така че да се осигури на всички съдии достатъчна, качествена и преди всичко достъпна допълнителна подготовка под формата на курсове, семинари и други. Наред с това е възможно да се помисли и за разширяване дейността на НИП в посока превръщането му в аналитичен и изследователски център, който да подпомага работата на ВСС и по този начин – и на отделните съдилища и прокуратури.

- Приета бе от МС през 2010 г. **Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система** в условията на пълноправно членство в Европейския съюз, която бе и единодушно подкрепена както на политическо, така и на професионално ниво. Тя бе високо оценена и положително приета и от Европейската комисия, факт, неколккратно споменаван и в докладите по МСП. Изработваните и приемани допреди Стратегии бяха с краткосрочен характер и не съумяваха да зададат рамки на реформата в дълбочина. С тази Стратегия за първи път се представя един дългосрочен план за продължаване на реформите, чието прилагане, заедно с механизмите за наблюдение, би могло да допринесе много за положителното развитие в правосъдната област и за устойчиви промени;
- Приемането на общ **Етичен кодекс на българските магистрати** като цяло е положителен знак. В противовес на тази позитивна тенденция обаче се наблюдава приравняване на етичните правила и норми на Кодекса с дисциплинарните нарушения. Така се стига до обвързване на нарушаването му с образуването на дисциплинарни производства срещу нарушилите го магистрати и с налагането на дисциплинарни наказания, което е в противоречие с цялостната европейска практика и установена традиция по въпроса;
- С въвеждането на **процедурни правила** в съответствие със стандарта за **публикуване** на документи относно кандидатите, **открити изслушвания** и възможности за **публично участие** при провеждането на изборите за назначения на лидерските позиции в системата на съдебната власт се демонстрира желание да се отговори не само на критиките на Европейската комисия в докладите по Механизма за сътрудничество и проверка, но и на тези, идващи от самата гилдия и от гражданското общество. Този нов подход на избор и назначаване на длъжности от подобен ранг може да се оцени положително не само заради опитите за постигане на прозрачност в процедурите, но така също и като способ да се насърчи активността на гражданите и техните организации и участието им в различна форма при провеждането им;
- **Публикуването на годишна програма за работата на ВСС**, в която са планирани дейности и мероприятия в много от важните области на администрирането на съдебната власт, е значима крачка към отваряне на Съвета за обществеността и магистратите. То може да се тълкува и като публично заявена отговорност и ангажимент, както и желание за диалог. При съумяване за използване на потенциала на този подход, ВСС би могъл да получи ценни идеи за предстоящите реформи. Тепърва успехът на тази стъпка ще бъде оценяван във времето;
- **Създаването на ИВСС** и работата му в продължение на вече шест години само по себе си е положителен знак. В компетенциите на Инспектората е включено извършването на различни проверки на органите на съдебната власт, които биха могли да способстват за откриване на слабите места в тях и да допринесат за оптимизиране и дисциплиниране на тяхната работа. В хода на дейността му обаче се видя нужда от подобрения, които следва да се проследят в бъдеще;
- **Работата на Съюза на съдиите в България и появата на други професионални сдружения на магистрати** също може да се оцени положително. Традиционно консервативната съдийска общност показва активизиране чрез все по-често изразяване на становища по различни ключови въпроси за състоянието

на съдебната власт и случващото се в нея. Демонстрира се желание за участие и принос в реформените процеси.

Основни проблеми, установени в ПСР 2013 за България

- Както и в предишния период, обхванат от ИСР 2006, продължава да съществува широко разпространеното **обществено мнение, че съдебните решения често са резултат на неправомерно влияние** под някаква форма. Вече са налице няколко случая, при които срещу магистрати се повдигат обвинения за подкуп и други престъпления по служба. Макар това да са изолирани случаи, съмненията остават и поради неангажираността на компетентните органи с установяване на подобни деяния, както и поради съществуващата възможност те да се използват като средство за влияние върху тези магистрати;
- Все още проблемно остава и **стратегическото планиране, виждането в перспектива и управлението на съдебната система в дългосрочен план**. ВСС е основният отговорен орган за независимостта на съдебната власт и за реформите, които да допринесат за утвърждаването и съхраняването ѝ. Наблюдава се повърхностна работа особено в сферата на независимостта, като е необходимо да се предприеме един задълбочен подход и визионерски поглед при формирането и изпълнението на стратегиите;
- Неефективни остават процесите по **атестиране** и дисциплиниране на магистратите. Многократно отразяван проблем е липсата на прозрачна и последователна **дисциплинарна практика** на ВСС, както и на ВАС, който упражнява контрола за законност на решенията на ВСС;
- Неефективността и непрозрачността продължават да са основни белези и на процесите за **кариерно израстване** на магистратите. Пряко свързано с него е и **командирането**, което често се използва като средство не само за заемане на свободни щатове, заобикаляйки конкурсното начало, но и за частично разрешаване на въпроси, свързани с натовареността в някои съдилища. Това от своя страна води до нестабилност и несигурност в системата, тъй като предоставя възможност за неправомерно влияние върху командированите магистрати. Така описаната ситуация се подсилва и от факта, че командирането продължава да бъде правомощие единствено и само на административните ръководители на съдилищата;
- Остават съмненията и относно законосъобразното прилагане на принципа за **случайно разпределение на делата**. Навсякъде в страната се използва софтуер за автоматизирано разпределение на делата между съдиите при спазване на принципа на случайността. Съдилищата са приели и прилагат вътрешни правила за това. Въпреки това обаче съществува несигурност доколкото този принцип се спазва във всеки отделен случай и дали не е възможно манипулиране на програмите за разпределение;
- **Забавянето на делата** все още е голям проблем, дължащ се най-вече на неравномерната натовареност на отделните съдилища едни спрямо други и на недостатъчната инфраструктурна обезпеченост. Обемът от работа, който трябва да бъде свършен от отделния съдия, е непосилен за едновременно качествено и навременно изпълнение на съдийските задължения. Следва да се обединят целенасочените усилия на ВСС и магистратите за изработване на норма на натовареността, първите стъпки към което бяха направени с предложените от Министерския съвет последни изменения в ЗСВ, които предстои да бъдат разгледани от Народното събрание¹.

¹ Текстът на законопроекта може да бъде открит на официалната интернет страница на Народното събрание: <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/14290>.

Други проблеми, установени в ПСР 2013 за България

- Сериозен проблем продължават да бъдат **процедурите за избор** на административни ръководители, а и на членове на ВСС. Въпреки последните промени в ЗСВ, те все още са лишени от нужната прозрачност и обективност. Провеждането им се осъществява в кратки срокове, които не позволяват заинтересованите да се запознаят достатъчно добре с кандидатите и с техните идеи за управление. Събирането на информация за личността на съответния кандидат и публичното ѝ представяне продължават да бъдат повърхностни и недостатъчни. Не съществува и изискване за подробна мотивация на номинациите и за подробно публично изслушване (по отношение избора на членове на ВСС). Демонстрираната публичност, особено при провеждането на избора за членове на ВСС през есента на 2012 г., по никакъв начин не допринесе за неговата прозрачност и отново остави усещането за наличието на предварителни договори.
- Краят на 2012 г. бе белязан от редица скандали с назначения на ръководни длъжности в системата на съдебната власт и извън нея (избор на съдия в Конституционния съд). Това бе показателно за големия проблем, пред който се изправят назначаващите/избиращите органи при провеждането на такива назначения – невъзможността за спазване на установения в законодателството висок стандарт за професионални и нравствени качества на кандидатите, липса на прозрачност и публично участие. Към това се добавят и съмнения за политическо влияние, което превръща въпроса в един от най-критикуваните от страна на гражданското общество в страната и Европейската комисия. Логично усилията следва да се насочат към преодоляване на тези слабости и изграждане на стабилна, прозрачна и надеждна изборна процедура. Това включва нулева толерантност към всякакви опити за непотизъм и съмнения в почтеността на дадения кандидат.
- Друг проблем е липсата на публичност и прозрачност в отчитането на начина, по който се разходват средствата от бюджета на съдебната власт. Налице е нужда от финансова отчетност от страна на ВСС, като въвеждането на такъв механизъм ще повиши както доверието в работата на органа, който администрира съдебната власт, така и в работата на всеки отделен магистрат.

Предварителна информация за България

Правна рамка

Република България е парламентарна демокрация и се управлява от парламент, наричан Народно събрание, президент, Министерски съвет, министър-председател, съдебна власт, местни органи и Конституционен съд.

Законодателната власт е поверена на 240 народни представители в Народното събрание, което се избира за срок от четири години. Председателят на Народното събрание предлага дневния ред за всяко заседание. Наред с общата си компетентност да приема закони, Народното събрание има изрично правомощие да приема държавния бюджет, да определя размера на данъците, да обявява война, да ратифицира международни договори, да насрочва избори за президент, да избира и освобождава от длъжност министър-председателя, и по предложение на министър-председателя да избира членовете на Министерския съвет. Преди да се превърне в закон, всеки законопроект трябва да бъде гласуван на две четения в Народното събрание. След гласуване на недоверие, за което е необходимо мнозинство от народните представители, правителството е длъжно да подаде оставка. Всеки отделен народен представител, както и Министерският съвет, притежават право на законодателна инициатива.

В качеството си на държавен глава президентът има ограничени правомощия по отношение на вътрешната политика. Той представлява държавата в международните отношения и е върховен главнокомандващ на въоръжените сили. Президентът назначава висшия команден състав на въоръжените сили и посланиците. Когато България е изправена пред непосредствена заплаха, президентът може да обяви положение на война, в случай че Народното събрание не заседава. Той може да налага вето върху законопроекти, но вето му може да бъде преодоляно от Народното събрание чрез гласуване на повече от половината от всички народни представители. Президентът назначава председателя на Върховния касационен съд (ВКС), председателя на Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор по предложение на Висшия съдебен съвет. Президентът се избира за срок от пет години и може да бъде преизбран само веднъж.

Министерският съвет изпълнява функциите на правителство. Той се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри. Министър-председателят носи цялостната отговорност за политиката на правителството, докато Министерският съвет осъществява вътрешната и външната политика на страната, осигурява общественения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили. Едно от задълженията на Министерския съвет е да изготви държавния бюджет и да го внесе в Народното събрание. Подобно на Министерския съвет, отделните министри могат да издават нормативни актове в рамките на своята компетентност.

Съдебната власт се състои от съдии, прокурори и следователи, като всички те са магистрати. Към всички съдилища има съответни прокуратури. С оглед на йерархическата структура на прокуратурата всички прокурори в крайна сметка са подчинени на главния прокурор. Те провеждат разследванията, повдигат и поддържат обвинението по наказателни дела, упражняват надзор при изпълнението на наказанията и другите санкции и участват в граждански и административни дела в предвидените от закона случаи. Следователите провеждат разследвания в предвидените от закона случаи. Въпреки че някои бюджетни, контролни и административни функции са поделени с Министерството на правосъдието (МП) или упражняването им се контролира от него,

контролът върху съдебната власт до голяма степен е поверен на Висшия съдебен съвет (ВСС), който се състои от съдии, прокурори, следователи, като част от тях се избират от Народното събрание. Конституционният съд, който не е част от съдебната власт, се произнася по въпроси, свързани с Конституцията.

Министерският съвет назначава областните управители, които изпълняват държавната политика. На местно равнище на всеки четири години се произвеждат избори за общински съвети и кметове.

С мнозинство две трети от общия брой на народните представители може да бъде свикано Велико народно събрание, състоящо се от 400 пряко избрани народни представители. Великото народно събрание може да приема нова Конституция, да решава въпроса за изменение на територията на страната и да приема изменения на Конституцията, с които се променя формата на държавно устройство или на държавно управление. По-малко фундаментални изменения на Конституцията могат бъдат приети от обикновеното Народное събрание с мнозинство от три четвърти (в някои случаи две трети) от народните представители.

Разпоредбите на Конституцията се прилагат пряко, без да е необходимо приемането на закон за прилагането им. Надлежно ратифицираните международни договори също са пряко приложими и имат предимство пред вътрешното законодателство.

Поради променящото се законодателство към момента на провеждането на събеседванията в България и подготовката на доклада екипът по изготвянето на изследването реши като цяло да вземе предвид официално приетото към 28 февруари 2013 г. законодателство. Ще се позоваваме на промените от 2012 г. само доколкото са релевантни¹.

За по-голяма яснота следва да се отбележи, че английският текст на настоящия доклад използва английските термини (i) „attorney“, за да обозначи *адвокатите*, които са вписани в адвокатска колегия и имат право да предоставят на независима основа правни услуги на множество клиенти, (ii) „lawyer“, за да обозначи *юристите*, завършили висше юридическо образование, преминали изискуемия стаж и придобили юридическа правоспособност (т.е. терминът обхваща всички представители на правната професия като магистратите, адвокатите, юрисконсултите и нотариусите), (iii) „chamber“, за да обозначи колегията или отделенията в съдилищата, които допълнително може да се състоят от състави; и (iv) „chairperson“, за да обозначи председателя или административния ръководител на даден съд или председателя на колегия или отделение в даден съд.

История на съдебната власт

След края на Втората световна война в България идва на власт правителство, оглавено от комунистите. Комунистите създават народни съдилища и ги използват за елиминиране на хиляди противници на новия режим. Много съдии, прокурори, следователи и преподаватели по право с некомунистически убеждения са изгонени или убити. Съдебният съвет – съвещателен орган към Министерството на правосъдието по кадрови въпроси, е премахнат, понятието за независима съдебна власт е отхвърлено, а

¹ В средата на 2012 г. бяха приети някои изменения в Закона за съдебната власт (ЗСВ), както и в други относими закони. Тъй като обаче са приети съвсем наскоро, екипът по изготвянето на изследването не бе в състояние да оцени практическото им влияние.

комунистическата партия установява контрол върху съдебните назначения. Съдилищата се възприемат като част от общия механизъм за консолидиране и укрепване на социалистическата система. За утвърждаване на комунистическия морал по-късно във всички предприятия са създадени другарски съдилища. Повечето съдии, особено тези в по-висшите съдебни инстанции, са членове на комунистическата партия. Поначало членовете на комунистическата партия и особено партийните лидери са извън досега на съдебната власт и на практика стоят над закона.

След падането на комунистическия режим през 1989 г. Великото народно събрание приема нова Конституция, *обн.*, ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., *посл. изм.*, ДВ, бр. 12 от 6.02.2007 г. [по-нататък Конституцията] и така поставя началото на процес на всеобхватни промени в българското законодателство. Основният устройствен закон на съдилищата и съдебната власт – Законът за съдебната власт, *обн.*, ДВ бр. 59 от 22.07.1994 г., *отм.*, ДВ, бр. 64 от 7.08.2006 г. [по-нататък ЗСВ] – е приет три години по-късно. Понастоящем действа нов ЗСВ, *обн.*, ДВ, бр. 64 от 7.08.2006 г., *посл. изм.*, ДВ, бр. 17 от 21.02.2013 г.

Правителството предприе действия за преодоляване на много от проблемите, свързани със съдебната власт, като изготви план за действие, свързана с него стратегия и законодателни изменения. ЗСВ и Конституцията са изменяни на много пъти с цел да бъдат разрешени свързани с реформата проблеми, но нежеланата последица от някои промени бе забавянето на реформата. От приемането на Конституцията през 1991 г. контролът върху бюджета, администрацията и имуществото на съдебната система на няколко пъти премина от ВСС към МП и обратно в резултат на законодателството, решенията на Конституционния съд и скорошните конституционни изменения. Тези промени не само попречиха на нормалното изпълнение на важни оперативни задачи, но и замъглиха разграничението между съответните роли на тези органи в ръководството и стратегическото планиране по отношение на съдебната система като цяло.

В тази връзка много от интервюираните дадоха израз на широко споделяното опасение, че на централно равнище сякаш не се отделя достатъчно внимание на координацията, стратегическото планиране и общото ръководство по отношение на реформата на съдебната система като цяло. Логически погледнато, ВСС би следвало да е конституционно установеният орган, отговарящ за тези задачи. Без съмнение той се занимава с някои аспекти от време на време, но е склонен да се съсредоточава върху твърде специални и непосредствени проблеми, а не върху дългосрочните въпроси със стратегическо значение. ВСС обикновено заседава веднъж седмично; постоянните му комисии също заседават веднъж седмично. Често пъти се свикват извънредни заседания, на които се обсъждат други въпроси. Въпреки че ВСС разполага с организирана в дирекция администрация с нарастваща численост, служителите в нея също изглеждат заети с непосредствени задачи и не разполагат с времето, опита и професионалната квалификация, необходими за генерирането, оценяването и лансирането на координирани и широкообхватни стратегически инициативи. Следователно си струва ръководството на съдебната система и останалите реформаторски настроени групи и лица да обмислят организационен модел за ВСС, който да е по-добър от настоящия.

МП също разполага с опита и човешките ресурси, които могат да дадат тласък на подобни инициативи, но би било по-добре отговорността и контролът да са поверени на съдебната власт, за да се запази независимостта ѝ и подходящото равновесие между властите. В някои страни професионалната организация на съдиите може да ускори стратегическите реформи, но Съюзът на съдиите в България не разполага с необходимите средства и човешки ресурси, за да изпълнява тази функция, като едва в последните години стана по-активен в предлагането на решения за належащите проблеми на съдебната власт.

Механизъм за сътрудничество и проверка

С решение на Европейската комисия от 13 декември 2006 г. за България и Румъния започва да се прилага Механизъм на сътрудничество и проверка – МСП (CVM – *Coordination and Verification Mechanism*)¹. Целта му е да се извършва наблюдение и оценка (чрез шестмесечни доклади на Комисията до Европейския съвет и до Европейския парламент) относно напредъка по шест специфични за България и четири за Румъния показатели (*benchmarks*), отнесени към съдебната реформа, борбата с организираната престъпност и корупцията. За България тези показатели са: (1) Да се приемат конституционни промени, които да отхвърлят всякакво двусмислие относно независимостта и отчетността на съдебната система; (2) Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес. Докладване за въздействието на новите закони, преди всичко върху досъдебната фаза; (3) Да продължи реформата на съдебната власт с оглед повишаване на професионализма, отчетността и ефективността. Да се оцени въздействието на тази реформа и да се публикуват ежегодно резултатите; (4) Провеждане и докладване на професионални разследвания по обвинения за корупция по високите етажи на властта. Вътрешни проверки на публичните институции, огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица; (5) Предприемане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното самоуправление; (6) Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, прането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области.

В методологическо отношение докладите се изготвят от група експерти на ЕК чрез регулярни срещи с представители на българското правителство, държавни агенции, органи на съдебната власт. Влияние върху оценката в докладите оказват експертни неправителствени организации и медийни публикации и разследвания. Всеки месец по МСП ресорните институции отчитат дейността си съобразно напредъка, който са постигнали в изпълнение на препоръките на Комисията. Под председателството на министъра на правосъдието функционира междуведомствен съвет, който включва министъра на правосъдието, министрите на вътрешните и външните работи, министъра на финансите и председателя на ДАНС, който одобрява резюме по напредъка, което се приема с решение на Министерски съвет и се изпраща до европейските ни партньори.

Докладите по МСП се разполагат в пространството между политиката и правото, тъй като те се отнасят до съвместната работа на правителството (в областта на противодействието на организираната престъпност и борбата с корупцията, както и съдебната реформа) и дейността на съдебната власт. Механизмът за сътрудничество и проверка е междуинституционален механизъм, включващ правителството на Р България и Европейската комисия, който цели постигане синхронизиране на българската правосъдна и съдебна практика с европейските стандарти.

Действието на Механизма във времето обхваща периода от получаването на статут на пълноправен член на съюза до изпълнението на шестте показатели в цялост. До третата година от членството ни, съгласно Договора за присъединяване можеха да бъдат задействани т.нар. предпазни механизми, които в областта на правосъдието можеха да се изразят в непризнаване решенията на българските съдилища и на европейските заповеди за арест, издавани от българска страна.

¹ COMMISSION DECISION of 13/XII/2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime. Brussels, 13/XII/2006 C (2006) 6570 final.

До юли 2012 г., когато Комисията публикува доклад, обхващащ периода 2007–2012 г., доклади за напредъка се представяха от ЕК на Европейския съвет и Европейския парламент два пъти годишно: през февруари и юли¹. Прието е да се счита, че февруарският доклад съдържа техническа информация и данни за осъществените дейности от институциите за напредъка и тяхната оценка, а юлският доклад включва освен това и политическа оценка за цялостния напредък на реформите, както и препоръки за конкретни действия. Към месец юли 2012 г. Комисията е публикувала 11 доклада за напредъка на България. След публикуването на петгодишния доклад Комисията реши да обяви следващия си доклад през декември 2013 г., с което продължи действието на Механизма. Междувременно през февруари 2013 г., ЕК направи устни допълнения към последния доклад, които се явяват специфичен инструмент на механизма. Те имат за цел да акцентират върху актуални събития, като например съмненията около назначенията на висши държавни служители в съдебната власт. Следващото устно допълнение се очаква през юли 2013 г.

Структура на съдилищата

Съдилища с обща юрисдикция

През 1998 г. в България е въведено триинстанционно съдебно производство по граждански и наказателни дела. Съдебната система се състои от първоинстанционни съдилища – районни или окръжни; въззивни съдилища – съответно окръжни или апелативни; Специализиран наказателен съд и Апелативен специализиран наказателен съд; и касационен съд – Върховен касационен съд (ВКС). Актовете на районните съдилища се обжалват пред съответния окръжен съд и след това пред ВКС. Ако първоинстанционното производство се провежда в окръжен съд, неговите актове подлежат на обжалване пред съответните апелативни съдилища и накрая пред ВКС. Актовете на Специализирания наказателен съд подлежат на въззивен контрол от страна на Апелативния специализиран наказателен съд. Втората инстанция на практика е втора поред първа инстанция. Приетият през 2008 г. Граждански процесуален кодекс обаче ограничава допустимостта на доказателства и твърдения пред въззивната инстанция. Такива могат да се сочат само ако са новоузнати или нововъзникнали. Касационният контрол има по-ограничен обхват и се свежда до проверка за законосъобразност. Новият процесуален закон обаче превръща касационната инстанция във факултативна, като въвежда критери, въз основа на които касационният съд преценява допустимостта на обжалването.

Към 31.12.2012 г. в българските съдилища правораздават 2 184 съдии.

Районните съдилища – най-ниските по степен първоинстанционни съдилища, разглеждат всички дела, които по закон не са изрично поставени в компетентността на друг съд (например окръжния съд). Към 31.12.2011 г. съществуват 113 районни съдилища с 917 съдии². Разглежданите от тях граждански и наказателни дела обикновено се решават от състав от един съдия, но делата за по-тежко наказуеми престъпления се разглеждат от състав от един съдия и двама съдебни заседатели или двама съдии и трима съдебни заседатели. Решенията на районните съдилища подлежат на обжалване пред окръжните съдилища.

¹ Пълните текстове на всички доклади са налични на електронната страница <http://ec.europa.eu/cvm/> (на български и английски език, достъпна към февруари 2013 г.).

² Информация е получена от официалната страница на Сметната палата: <http://register.bulnao.government.bg/2011y/index.html>.

Окръжните съдилища действат както като първа, така и като втора инстанция. В страната има 28 окръжни съдилища, включително Софийския градски съд, чийто съдебен район обхваща територията на столицата. В окръжните съдилища обикновено има наказателни, граждански и търговски отделения, като съществуващите по-рано административни отделения към тях са заместени след реформите от 2006 г. с ново-създадените административни съдилища. Системата от административни съдилища функционира на окръжно ниво и разглеждат като първа или касационна инстанция делата, определени със Закона за съдебната власт¹. Окръжните съдилища разглеждат като първа инстанция граждански и търговски дела с цена на иска, надхвърляща 25 000 лв. (17 184 щ.д.²) по граждански и търговски дела, и 50 000 лв. (34 369 щ.д.) по иски за собственост и други вещни права върху имот, както и сложни наказателни дела. Първоинстанционните граждански и търговски спорове се разглеждат в състав от един съдия, а наказателните дела – в състав от един или двама съдии и до трима съдебни заседатели, в зависимост от тежестта на извършеното престъпление. Първоинстанционните решения на окръжните съдилища подлежат на обжалване пред съответния апелативен съд и, по-нататък евентуално пред ВКС. Окръжните съдилища разглеждат и жалби срещу актове на районните съдилища в състав от трима съдии. В окръжните съдилища, без да включваме новосъздадения специализиран наказателен съд (вж. по-долу), съдии към 31.12.2011 г. има общо 701.

Съществуват освен това пет **военни съдилища**, които са приравнени на окръжни съдилища и разглеждат на първа инстанция наказателни дела срещу военнослужещи. Заедно със съдиите от Военно-апелативния съд, който е споменат по-долу, във военните съдилища има 34 съдии.

Специфичен случай е **Специализираният наказателен съд**, създаден в началото на 2011 г. с промени в законодателството, които регламентираха неговия статут и подсъдност³. По силата на новите текстове от закона той е приравнен на окръжен съд със седалище в гр. София, но е компетентен по отношение на подсъдните му дела за цяла България, както и извън страната. Като общо правило разглежда делата в състав един съдия и двама съдебни заседатели, освен в законоустановените случаи. Съдът е компетентен да разглежда дела за образуване и участие в организирани престъпни групи или за престъпления по поръчение на такива, като наличието на широко дефинирана подсъдност, неограничена до определен клон на правото, породила множество дискусии и проекти за нови законови изменения.

Апелативните съдилища разглеждат жалби срещу актове на окръжните съдилища. Апелативните съдилища заседават в състав от трима съдии и в тях има граждански, търговски и наказателни отделения. Съществуват седем апелативни съдилища, включително един Военно-апелативен съд, пред който се обжалват актовете, постановени от първоинстанционните военни съдилища, и новосъздаденият Апелативен специализиран съд, който представлява въззивна инстанция на Специализирания наказателен съд. Петте невоенни апелативни съдилища, без Апелативния специализиран съд, имат общо 122 съдии към 31.12.2011 г. Актовете на апелативните съдилища на свой ред подлежат на обжалване пред ВКС.

¹ Вж. чл. 63.

² Всички изчисления в настоящия доклад са на база усреднен обменен курс, обявен от Българската народна банка към декември 2011 г. (1 BGN = 1.4548 USD).

³ Закон за съдебната власт, раздел VIa, ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г., в сила от 4.01.2011 г., и НПК, като със същите промени към него е създаден и Апелативен специализиран наказателен съд.

Върховният касационен съд – третата и последна инстанция, в която има 101 съдии¹, разглежда жалби срещу актове, постановени от окръжните съдилища като въззивна инстанция, и срещу актове на апелативните съдилища. По сега действащия Граждански процесуален кодекс не подлежат на касационно обжалване решенията по въззивни дела с цена на иска до 5000 лв. – за граждански дела, и до 10 000 лв. – за търговски дела (чл. 280, ал. 2, изм., ДВ, бр. 100 от 21.12.2010 г., в сила от 21.12.2010 г.), с което е променена предишната уредба, при която ВКС беше задължен да разглежда всяка подадена жалба. ВКС се състои от гражданска, наказателна и търговска колегия и разглежда касационните дела в състав от трима съдии. Ако възникнат въпроси относно конституционносъобразността на приложимия по дадено дело закон, ВКС не разполага с правомощията да се произнесе по тези въпроси, а може да спре производството и да сезира Конституционния съд. Общото събрание на гражданската, търговската или наказателната колегия на ВКС приема съответни тълкувателни решения за осигуряване на еднообразното и точно прилагане на закона от подолните съдилища.

Административно право

Административните актове могат първо да бъдат оспорени пред органа, издал акта, а след това – и пред по-висшестоящия орган. Някои наказателни постановления, издавани от административните органи, могат да бъдат обжалвани на първа инстанция пред районните съдилища, а след това – и пред съответния **административен съд**, който в този случай действа като последна, касационна инстанция. Съдебното обжалване на индивидуалните административни актове (данъчни актове и други актове на администрацията, чиито адресати са индивидуализирани лица) и нормативните административни актове (подзаконови нормативни актове) на общинските съвети и по-нисшестоящите държавни органи става пред административните съдилища. На административния съд като първа инстанция са подсъдни всички административни дела освен определените със закон за подсъдни на ВАС. Административните съдилища разглеждат делата в състав от един съдия, освен ако закон не предвижда друго, като съдебните им райони съвпадат с тези на окръжните съдилища.

Техните решения подлежат на обжалване пред **Върховния административен съд** (по-нататък ВАС), който се състои от 82² съдии, а не се обжалват пред апелативните съдилища. ВАС разглежда жалбите срещу решенията на административните съдилища в състав от трима съдии, а по-нататъшното касационно обжалване става пред петчленен състав на ВАС.

Съдебното обжалване на административните актове, издавани от висшите държавни органи, става направо пред ВАС. Жалбите срещу ненормативните административни актове се разглеждат на първа инстанция от тричленен състав на ВАС, а след това подлежат на касационно обжалване пред петчленен състав на ВАС. Жалбите срещу нормативни административни актове се разглеждат направо от петчленен състав на ВАС, чието решение е окончателно и не подлежи на по-нататъшно обжалване.

Подобно на ВКС, ВАС може да произнася тълкувателни постановления с цел да сложи край на неправилна или противоречива съдебна практика в административното пра-

¹ Според данни от официалната страница в интернет на съда – www.vks.bg.

² Според данни от Доклада на председателя за работата на съда през 2011 г., публикуван на официалната страница в интернет на съда <http://www.sac.government.bg/home.nsf/vPagesLookup/Доклад%202011~bg?OpenDocument>.

вораздаване. ВАС също може да сезира Конституционния съд, ако възникне въпрос относно конституционността на приложимия по дадено дело закон.

Конституционно право

Конституционният съд, който се състои от 12 съдии, не е част от съдебната власт. Въпреки това той осъществява контрол за конституционността на законодателството и международните договори, дава задължителни тълкувания на Конституцията, решава спорове за компетентност между някои държавни органи, произнася се по повдигнати от Народното събрание обвинения срещу президента и по спорове за законността на парламентарните и президентските избори. Въпросите относно конституционността на приложимия по дадено дело закон могат по правило да бъдат отнесени до Конституционния съд само от ВКС, ВАС и главния прокурор. Когато по-долните съдебни инстанции преценят, че е налице такъв въпрос, те следва да уведомят ВКС или ВАС, които могат да сезират Конституционния съд. В подобни ситуации прокурорите и следователите следва да уведомят главния прокурор, който може да сезира Конституционния съд. Президентът, Министерският съвет, ВКС, ВАС, главният прокурор или една пета от народните представители също могат да сезират КС по конституционни въпроси, които са по-абстрактни или по-общи от онези, които възникват по конкретно дело. В съответствие с изменената конституционна разпоредба омбудсманът също може да сезира КС с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

Съдебна администрация

Конституцията поверява общото ръководство на съдилищата на **Висшия съдебен съвет** (ВСС). ВСС се състои от 25 членове, включително председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, които са членове по право. Половината от останалите места в съвета се заемат от кандидати, избрани от Народното събрание. Другата половина от местата са за членове, избрани от самите магистрати, като шестима от тях се избират от съдиите, четирима – от прокурорите, и един – от следователите. Членовете на ВСС трябва да имат най-малко 15-годишен юридически стаж. Техният мандат е петгодишен и те могат да бъдат преизбирани, но не и непосредствено след края на предишния мандат. Министърът на правосъдието председателства заседанията на ВСС, но не участва в гласуването.

С редица законодателни изменения от 2012 г. бе променена процедурата за избор на членове на ВСС от квотата на Народното събрание. НС трябва да избере новите членове на съвета, преди да е изтекъл мандатът на предходните. Предложения за кандидати се правят от народните представители.

Промените в процедурата предвиждат всеки кандидат да представи на комисията, която подготвя избора, писмена концепция за работата си като член на ВСС, както и декларация за имотното си състояние и произхода на средствата за придобиването на имуществото си. С цел по-голяма публичност и прозрачност при избора концепцията и декларацията се публикуват на интернет страницата на Народното събрание.

Вече се предвижда и възможност неправителствени организации, висши училища и научни организации да представят становища и въпроси за кандидатите, които също се публикуват в интернет. Комисията, която отговаря за подготовката на избора, провежда изслушване на всеки от кандидатите, след което съставя доклад за качествата и пригодността им за длъжността.

Членовете от квотата на съдиите, прокурорите и следователите се избират на отделни общи делегатски събрания на съдии, на прокурори и на следователи при представителство един делегат на 5 души. Магистратите могат да правят и предложения за кандидати за членове на ВСС, като това се осъществява на общи събрания на съдиите, прокурорите и следователите. По подобие на провежданата от НС процедура всички предложения заедно с мотивите към тях, концепциите на кандидатите и всички други изискуеми документи се публикуват на интернет страницата на ВСС. Неправителствените организации могат да представят становища и въпроси, а кандидатите биват изслушани от делегатските събрания. Делегатските събрания са публични и се излъчват в реално време в интернет чрез страницата на ВСС.

ВСС издига кандидати за председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор. Президентът, който назначава тези трима ръководители в съдебната власт, не може да отхвърли повторно издигната кандидатура. ВСС също определя броя и съдебните райони на съдилищата; определя броя на магистратите; определя възнаграждението на магистратите; повишава, понижава и освобождава магистратите при спазване на законовите условия; утвърждава Правилата за професионална етика на съдиите в България; приема решения по дисциплинарни дела срещу съдии; сменя имунитета на магистратите; внася проектобюджета на съдебната власт в Министерския съвет и контролира изпълнението му; организира повишаването на квалификацията на магистратите; и приема решенията за придобиване на статут на несменяемост от магистратите.

Вследствие на ново конституционно изменение МП отново придоби известна роля при изпълнението някои от тези функции, като предлага проектобюджет на съдебната система и го внася във ВСС; управлява имуществото на съдебната власт; предлага назначаването, повишаването и дисциплинарното преследване на магистратите, както и други решения, засягащи професионалното им развитие; и взема участие в организирането на повишаването на квалификацията на магистратите

С изменение на конституционните разпоредби от 2007 г.¹ като нов орган на съдебната власт се създаде и Инспекторат към Висшия съдебен съвет. Неговата основна функция е да проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга тяхната независимост, като при осъществяване на своите правомощия действа самостоятелно и се подчинява само на закона. Инспекторатът се състои от главен инспектор, избран за период от 5 години, и десет инспектори, чийто мандат е четири години, като изборът им е възложен на Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители. Условието и редът за тяхното избиране, назначаване и освобождаване от длъжност, както и организацията и дейността на Инспектората са уредени подробно в ЗСВ (гл. III, чл. 40–60).

Посочените изменения от 2012 г. обхващат и процедурата за избор на главен инспектор и инспектори в Инспектората към ВСС. По подобие на процедурата за избор на членове във ВСС, кандидатите представят писмени концепции за работата си и декларации за имотно състояние, които се публикуват на интернет страницата на Народното събрание и на Инспектората към ВСС. Въпроси и становища от неправителствени организации също се публикуват. Кандидатите се изслушват от комисията, подготвяща избора, която след това изготвя доклад.

Инспекторатът може да извършва проверки както според предварително заложените в годишната програма теми и избрани съдилища, така и служебно по сигнали на гражданите.

¹ Нов чл. 132а (обн., ДВ, бр. 12 от 6.02.2007 г.) от Конституцията на РБ.

дани, юридически лица или държавни органи, включително и на съдии. В резултат от проверки се изготвят доклади и се отправят предложения и препоръки до други държавни органи или компетентните органи на съдебната власт.

Условия, свързани със заеманата длъжност

Квалификация

Съдиите трябва да са български граждани, които: (i) имат завършено висше юридическо образование; (ii) са преминали шестмесечен стаж в съдебната система; (iii) не са били осъждани за умишлено престъпление; (iv) притежават „необходимите нравствени и професионални качества“, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати; (v) не са дисциплинарно освободени от длъжност изборни членове на Висшия съдебен съвет за накърняване престижа на съдебната власт; и (vi) не страдат от психическо заболяване. Лицата, които след завършване на юридическото си образование желаят да станат съдии, работят като младши съдии в продължение на две години, преди да бъдат назначени като пълноправни съдии. Практикуващи юристи с минимален стаж три години като прокурори, следователи, адвокати или лица с друг юридически стаж могат да бъдат назначени направо като пълноправни съдии, без преди това да са работили като младши съдии. Едно лице може да бъде назначено направо на по-висока длъжност в съдебната система, ако е работило по-дълго време като юрист в съдебната власт или извън нея. Юристи „с високи професионални и нравствени качества“ и с най-малко петнадесетгодишен юридически стаж могат да бъдат избрани за членове на Конституционния съд.

Назначаване и несменяемост

Както бе вече посочено, ВСС назначава съдиите. Младшите съдии (началната/най-ниската длъжност в съдебната система) се назначават въз основа на конкурс и след задължително деветмесечно обучение в НИП и успешно положени изпити там. В случай на пряко назначение въз основа на минималния тригодишен юридически стаж, след законодателни промени в ЗСВ¹, се измени практиката да се правят предложения от председателите на по-горните съдилища в съдебния район. Въведе се изискване за провеждане най-малко веднъж годишно на централизиран конкурс, с което се пресече достъпът до съдебната система чрез заобикаляне на конкурсното начало. ВСС определя чрез жребий свободните позиции в съдилищата, които да се заемат чрез първоначално назначаване, като те не трябва да надхвърлят 20 на сто от позициите за всяко от нивата в съда. Все още обаче няма аналогично изискване за деветмесечно първоначално обучение в НИП в случаите на пряко назначаване на съдии.

С навършване на петгодишен стаж като съдия (включително прослуженото време като младши съдия) и след положително атестиране от ВСС съдиите придобиват статут на несменяемост до момента, в който подадат оставка, навършат 65-годишна възраст или бъдат освободени. Те могат да бъдат освободени единствено при установена сериозна престъпна дейност; трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година; тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения; както и при действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

¹ Чл. 178, ал. 1 ЗСВ (изм., ДВ, бр. 33 от 30.04.2009 г.).

Дванадесетте съдии в Конституционния съд се назначават, както следва: четирима от Народното събрание, четирима от президента, и четирима – от ВКС и ВАС на съвместно заседание на техните пленуми. Конституционните съдии се назначават за 9 години без възможност за повторно заемане на длъжността. Мандатът им може да бъде прекратен само при осъждане на лишаване от свобода за умишлено престъпление, фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година и извършване на несъвместими дейности (например странична търговска или друга платена професионална дейност или заемане на изборна длъжност).

Обучение

Националният институт на правосъдието [по-нататък НИП], финансирано от държавата юридическо лице, функциониращо под надзора на ВСС и собствения си управителен съвет, предоставя деветмесечно обучение на кандидатите за младши съдии (и останалите младши магистрати). Обучението се провежда в сградата на НИП. След този период на задължително обучение кандидатите за младши съдии полагат изпити пред комисия от съдии и прокурори, определена от ВСС, която трябва да издържат, за да бъдат назначени, с оценка не по-ниска от много добър 4.50. Младшите съдии се назначават в окръжен съд, а младшите прокурори в районна прокуратура, за срок от две години. След изтичането на двугодишния срок младшият съдия или младшият прокурор се назначава на длъжност съдия в районен съд, съответно прокурор в районна прокуратура, без провеждане на конкурс. Ако в съответния съдебен район няма свободна длъжност, на лицето се предлага място в друг съдебен район.

При първоначално назначаване на длъжност в органите на съдебната власт през първата година след встъпването си в длъжност съдиите, прокурорите и следователите преминават задължителен курс за повишаване на квалификацията.

Освен това НИП организира продължаващо правно обучение за съдиите и другите магистрати, а някои съдилища обсъждат наскоро решени дела и други актуални въпроси по време на периодично провеждащите се общи събрания на съдилищата.

Висшият съдебен съвет може да реши определени курсове да са задължителни за съдиите, прокурорите, следователите и съдебните служители в случаите на повишаване в длъжност, назначаване за административен ръководител и специализация.

Анализ по ПСР 2013 за България

Като цяло напредъкът на България при осъществяване на съдебната реформа продължава, като макар и в малка степен, все пак се отбелязва надграждане над нивото на реформи в сравнение с ИСР 2006. Налице е обаче известно забавяне и някои трудности, свързани предимно с отговорността за стратегическото планиране, администрирането на системата и разработването и прилагането на ефективни процедури при атестирането и кариерното израстване. Интегрирането на информационните технологии в съдилищата също изостава. Продължаващото развитие на НИП и програмата му за първоначално обучение и новите форми на обучение, ускоряването на процеса на компютризация и по-подробната процедура на разглеждане на жалби и сигнали към магистрати са все насърчаващи признаци. Въпреки това съдебната власт продължава да се бори с някои структурни спънки, неадекватни материални и технически условия и разпространеното сред обществото мнение за корупция и неправомерно влияние. Следва да се отбележи, че тежестта на съотношенията и заключенията по факторите в ПСР 2013 за България е по-голяма, когато бъдат разглеждани във връзка със съответните анализи и на база сравнението им с ИСР 2006.

Фондация БИПИ разглежда настоящия анализ като част от процеса на продължаващи усилия за наблюдение и оценка на реформата в съдебната власт и в тази връзка ще се радва на всяка допълнителна информация и коментари, които биха допринесли за публикуването на по-подробни препоръки в ПСР в бъдеще.

Таблица на съотношението между отделните фактори и съществуващите условия

Фактор по ПСР	Съотношение 2006 г.	Съотношение 2013 г.	Тенденция	
I. Качество, образование и многостранност				
Фактор 1	Квалификация и подготовка на съдиите	Неутрално	Положително	↑
Фактор 2	Процес на подбор/назначаване	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 3	Продължаващо правно обучение	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 4	Представителство по малцинства и пол	Неутрално	Неутрално	↔
II. Съдебни правомощия				
Фактор 5	Съдебен преглед на законодателството	Положително	Положително	↔
Фактор 6	Съдебен контрол на административната практика	Положително	Положително	↔
Фактор 7	Компетентност на съдилищата по въпросите на гражданските свободи	Положително	Положително	↔
Фактор 8	Система за преглед и обжалване	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 9	Неуважение към съда / Призоваване / Изпълнение на съдебните актове	Неутрално	Неутрално	↔

III. Финансово обезпечаване			
Фактор 10	Участие в определянето на бюджета	Положително	Положително ↔
Фактор 11	Адекватност на възнагражденията в съдебната система	Положително	Положително ↔
Фактор 12	Съдебни сгради	Неутрално	Неутрално ↔
Фактор 13	Сигурност в съдебната система	Неутрално	Неутрално ↔
IV. Организационни гаранции			
Фактор 14	Несменяемост	Положително	Положително ↔
Фактор 15	Обективни критерии за повишаване в длъжност в съдебната система	Неутрално	Неутрално ↔
Фактор 16	Съдебен имунитет за действия, извършени в служебно качество	Положително	Положително ↔
Фактор 17	Отстраняване от длъжност и дисциплинарна отговорност на съдиите	Неутрално	Неутрално ↔
Фактор 18	Разпределяне на делата	Неутрално	Неутрално ↔
Фактор 19	Сдружения на съдии	Неутрално	Неутрално ↔
V. Отговорност и прозрачност			
Фактор 20	Съдебни решения и неправомерно влияние	Отрицателно	Отрицателно ↔
Фактор 21	Етичен кодекс	Неутрално	Неутрално ↔
Фактор 22	Процедура за разглеждане на жалби във връзка с поведението на съдиите	Неутрално	Положително ↑
Фактор 23	Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството	Положително	Положително ↔
Фактор 24	Публикуване на съдебните решения	Неутрално	Неутрално ↔
Фактор 25	Поддържане на архив от съдебните заседания	Отрицателно	Отрицателно ↔
VI. Ефективност			
Фактор 26	Помощен персонал в съдилищата	Неутрално	Неутрално ↔
Фактор 27	Съдебни длъжности	Положително	Положително ↔
Фактор 28	Системи за образуване и проследяване движението на делата	Неутрално	Неутрално ↔
Фактор 29	Компютри и офис оборудване	Неутрално	Положително ↑
Фактор 30	Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство	Положително	Положително ↔

I. Качество, образование и многостранност

Фактор 1: Квалификация и подготовка на съдиите

Изисква се съдиите да имат висше юридическо образование и стаж по специалността или преди назначаването им като съдии задължително да преминат (без да правят разности за това) съответно обучение във връзка с основните отрасли на материалното и процесуалното право, ролята на съдията в обществото и придобиването на съзнание за културните различия.

Заклучение	Съотношение: Положително	Тенденция: ↑
<p>Изисква се висше юридическо образование, но качеството му продължава да е обект на дискусии и е в процес на реформиране. Кандидатите за младши съдии се явяват на конкурс, преминават задължително през първоначално обучение в Националния институт на правосъдието (НИП). Обучението, предоставяно от НИП, е с практическа насоченост и се възприема като един от най-положителните елементи в сферата на съдийската квалификация. В системата могат да влизат и външни лица с определен юридически стаж. Те задължително трябва да са издържали конкурс, но за тях не се изисква задължително обучение преди встъпване в длъжност.</p>		

Анализ/правна уредба:

Приетата от българското правителство Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз отбелязва, че развитието на съдебната система зависи от състоянието на човешкия ѝ ресурс и следователно си поставя за цел да гарантира, че българското правосъдие ще бъде осъществявано от добре подготвени кадри с висок морал и адекватна мотивация. Вж. СТРАТЕГИЯ ЗА ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА РЕФОРМАТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА В УСЛОВИЯТА НА ПЪЛНОПРАВНО ЧЛЕНСТВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (*приета от Министерския съвет на РБ*, 23.06.2010 г., Раздел 3), *достъпна на* <http://www.justice.government.bg/new/Pages/Ministry/Default.aspx?evntid=26079> [по-нататък СТРАТЕГИЯТА].

За съдия, прокурор и следовател може да се назначи лице, което има само българско гражданство и отговаря на следните изисквания: (1) има висше образование по специалността „Право“; (2) преминало е задължителен професионален стаж и е придобило юридическа правоспособност (което включва успешно полагане на изпит за придобиване на правоспособност); (3) не е осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо от реабилитацията; (4) притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на приложимия Кодекс за етично поведение на българските магистрати; (5) не е дисциплинарно освободен от длъжност изборен член на Висшия съдебен съвет за накарняване престижа на съдебната власт; (6) не страда от психическо заболяване. Вж. Закон за съдебната власт, чл. 162, приет 7.08.2007 г., посл. изм., ДЪРЖАВЕН ВЕСТНИК [по-надолу ДВ], бр. 17 от 21.02.2013 г. [по-надолу ЗСВ].

Юридическото образование като част от висшето образование в България е уредено в Закона за висшето образование, обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г., посл. изм., ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г., който регламентира правата и задълженията на висшите учебни заведения. Министерският съвет отговаря за утвърждаването на държавните изисквания за придобиване на висше образование по специалностите от регулира-

ните професии. Вж. чл. 9, ал. 3 ЗВО. Националната агенция за оценяване и акредитация [по-нататък НАОА] продължава да е органът, който дава акредитация на висшите учебни заведения и упражнява периодичен следакредитационен контрол по определени критерии, както и на техните програми (в това число програмите на юридическите факултети) с оглед на редица фактори, за да се увери, че установените от закона условия са спазени. Вж. чл. 75–83 ЗВО. Вж. също най-общо Правилника за дейността на НАОА (обн., ДВ, бр. 19 от 1.03.2005 г., посл. изм., ДВ, бр. 103 от 28.12.2012 г.).

Към настоящия момент в страната има 9 юридически факултета, от които 6 в държавни и 3 в частни университети. Специфичните изисквания към юридическите факултети, в това число редът и условията за приемане, задължителните и избираемите предмети и съответният хорариум се съдържат в отделен подзаконов нормативен акт, тъй като юридическите професии и съответно специалността „Право“ са предмет на държавна регулация. Това е Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“, приета с ПМС № 75 от 5 април 1996 г., посл. изм., ДВ, бр. 79 от 6.10.2009 г. [по-нататък НАРЕДБА ЗА ЕДИННИТЕ ИЗИСКВАНИЯ]. Обучението в юридическите факултети трябва да е с продължителност не по-малко от 10 семестъра и минимален хорариум 3 500 учебни часа (чл. 6, ал. 1), като включва 19 задължителни учебни предмета, всеки със съответен минимален хорариум (чл. 7, ал. 2). През втората и следващите учебни години студентите трябва да участват всяка година в 14-дневен междусеместриален стаж, който се провежда в органите на местната администрация или съдебната власт и се осъществява по програма на юридическите факултети, съгласувана с МП (чл. 10, ал. 1). Предвидената в наредбата възможност за въвеждане на клиничното обучение в юридическите факултети е друга форма на практическо обучение на студентите, което обаче няма задължителен характер (чл. 10а). След семестриалното завършване студентите трябва да се явят на писмен и устен държавен изпит, след успешното полагане на който получават диплома за завършено висше образование с професионална квалификация „юрист“ на образователната и квалификационна степен „магистър“.

На последно място, като условие за придобиване на юридическа правоспособност завършилите висше образование по специалността „Право“ придобиват юридическа правоспособност, след като преминат *6-месечен стаж* като стажант-юристи и положат изпит – вж. чл. 294, ал. 1 ЗСВ. Увеличаването на продължителността на стажа от 3 месеца на 6 месеца се отчита като част от положителната тенденция на държавна политика в посока на разширяване на практическото обучение на бъдещите юристи.

Въпреки частичните подобрения през последните няколко години, за университетското образование за специалност „Право“ се приема, че е останало встрани от цялостна и качествена реформа и не е сред приоритетите на съдебната реформа по време на годините на преход. Значителните проблеми, натрупвани с времето, се отразяват директно върху началното качество на човешкия ресурс, на който правосъдието в България разчита – и като подготовка, и като морал и ценности. Преобладава мнението, че организираният по традиция стажове и практико-теоретичен изпит не допринасят за попълването на празнините в подготовката на младите юристи и за установяването на висок национален входен стандарт за достъп до професията юрист.

Тези изводи се подкрепят и от заключенията на първия по рода си Рейтинг на юридическите факултети в България, представен от БИПИ през месец май 2010 г.¹, като

¹ Разработването и приложението на обективен оценъчен механизъм, основан на международно утвърдени добри практики, представлява опит за обрисване на по-задълбочена и пълна картина на системата на юридическото образование в страната.

рейтинговата система дава възможност не само за обща класация на юридическите факултети, но и за тяхното подреждане по силата на собствени критерии, групирани в три основни категории: академична среда, материално-административна среда и кариерни перспективи. Вж. най-общо Рейтинг на юридическите факултети в България 2010, достъпен на англ. език на http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/BILI_Law_Schools_Rating_Final_ENG.pdf. Големият брой юридически факултети в България не доведе нито до създаването на реално конкурентна среда, нито до съществена промяна в качеството на предлаганото образование. Еднообразният академичен състав, който преподава във всички (или в повечето) факултети, не предоставя на студентите висококачествено обучение, реално отговарящо на техните нужди, като студентите са лишени от възможността да участват в процесите по разработване на учебните програми. Като последица студентите завършват, без да са придобили основни практически умения, които директно да могат да приложат в избраната от тях юридическа професия. За студентите е предвидена възможността да се запишат в правни клиники с цел получаване на практически опит чрез участие в лекции, симулации и работа с реални клиенти по програма, определена от съответния юридически факултет. На този етап обаче създаването им е спорадично и е по-скоро изключение на фона на все още преобладаващото теоретично образование. Вж. чл. 10а от НАРЕДБАТА ЗА ЕДИННИТЕ ИЗИСКВАНИЯ, нов, приет с ДВ, бр. 69 от 23.08.2005 г.

В тази насока сериозен напредък се отчита в СТРАТЕГИЯТА, като в нея е предвиден отделен раздел за реформа в юридическото образование, която включва поредица от мерки, които да бъдат част от предстояща цялостна реформа на юридическото образование с цел привеждане на университетското обучение по право в съответствие с европейските изисквания за висше образование и нуждите на модерното правосъдие. Вж. като цяло СТРАТЕГИЯТА разд. 3.1. Това донякъде компенсира липсата на устойчиви политики и визия за развитие на сектора. В много от дейностите, предвидени в СТРАТЕГИЯТА, са включени предложенията, направени от представители на академичната общност, магистрати и неправителствени организации след провежданата публична дискусия, организирана през месец юни 2010 г. Като част от съществените мерки са включени: въвеждане на единни държавни критерии за прием и дипломиране във всички юридически факултети; въвеждане на единни държавни изисквания и критерии за провеждане на семестриални изпити във всички юридически факултети; въвеждане на единен анонимен държавен изпит по право, гарантиращ безпристрастен, обективен и справедлив механизъм за оценяване на цялостните познания на студентите; увеличаване на квотата и инструментариума на практическото обучение в хода на академичното образование; оптимизиране на формата, продължителността и ефективността на учебните практики в течение на петгодишния курс на обучение и др.

След завършване на висшето си образование и придобиване на юридическа правоспособност всеки един юрист може да кандидатства за младши магистрат. Кандидат за длъжността „младши съдия“ може да бъде лице, което отговаря на всички заложи по закон условия, успешно е преминало централизиран конкурс за участие в задължително първоначално обучение в Националния институт на правосъдието и успешно полага изпити след завършването му. Впоследствие лицето се назначава за срок от две години¹ (който може да бъде продължен с шест месеца от ВСС) – вж. чл. 238 ЗСВ.

Едни от последните изменения на ЗСВ (обн., ДВ, бр. 32 от 2011 г., в сила от 1.01.2012 г.) доведоха до редица подобрения в задължителното първоначално обуче-

¹ Преди измененията в ЗСВ, обн., ДВ, бр. 32 от 19.04.2011 г., срокът за работа като младши съдия беше 3 години.

ние, организирано от НИП. Продължителността на курса беше удължена от шест на девет месеца и към момента той трябва да се проведе преди, а не непосредствено след встъпване в длъжност на младшите съдии и прокурори, както по-рано – вж. чл. 238 ЗСВ. Целта на промените е кандидатите да бъдат мотивирани да положат големи усилия по време на обучението в НИП. Те получават месечна стипендия от бюджета на НИП в размер на седемдесет на сто от основното възнаграждение на младши съдия и младши прокурор – намаление спрямо месечното възнаграждение, предоставяно преди измененията. Кандидатите не плащат такса за обучението, но сами покриват разходите, свързани с престоя в София.

В програмата за първоначално обучение на младши съдии са включени модули по гражданско право и процес, наказателно право и процес и общи дисциплини, сред които конституционно право, етика и корупция, психология и т.н. Обучението в НИП предполага, че младшите съдии вече имат необходимата теоретична основа и затова набляга на придобиването на практически професионални знания и умения; запознаването с темите, които са от непосредствено значение за съдийската работа (в това число права и задължения, етични правила, връзки с медиите и други свързани предмети като психология, съдебна медицина и счетоводство); опознаване на работната атмосфера в съдебната система; и изграждането на екипен дух и колегиалност между трите групи магистрати. Освен това с оглед на особено им значение за България към настоящия момент НИП предоставя обучение в областта на правото на ЕС и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

След измененията на ЗСВ кандидатите за младши съдии и прокурори преди назначаването си трябва да завършат обучението в НИП с успешно положен изпит с оценка не по-ниска от много добър 4.50. Вж. чл. 238 ЗСВ, изм., ДВ, бр. 32 от 19.04.2011 г., в сила от 1.01.2012 г. Изпитът се държи пред комисия от съдии и прокурори, определена от ВСС. Вж. чл. 258а, ал. 1 ЗСВ. Периодът на обучението се зачита като стаж за издържалите изпита. От друга страна, кандидатите, които не успеят да издържат изпита, както и тези, които са се отказали от заемане на длъжността или от обучението без уважителна причина, възстановяват на НИП размера на получената стипендия. Вж. чл. 258а, ал. 4 ЗСВ.

В периода 2007–2011 г. НИП е провел общо 926 обучения, като обучение са преминали 24 152 участници (съдии, прокурори, следователи, съдебни служители, служители на МП/МВР и др.). В посочената цифра са включени задължителното начално обучение, текущото обучение – присъствена форма, дистанционното обучение и обучението на съдебната администрация. Първият випуск от младши магистрати е обучен в НИП през 2005 г. Оттогава до настоящия момент НИП обучава по един випуск годишно. Според предоставена от НИП справка за 2007 г. са получили първоначално обучение 69 младши магистрати, от които 30 младши съдии и 39 младши прокурори. За 2008 г. са обучени 16 младши съдии. Випуск 2009 г. включва 33 младши съдии и 27 младши прокурори. През 2010 г. са обучени 33 младши съдии и 27 младши прокурори, а през 2011 г. броят им е съответно 43 и 47.

След този период на първоначално обучение до заемане на съответната длъжност младшият съдия продължава да получава методическа помощ от НИП. В сила от януари 2012 важи разпоредба на ЗСВ, според която първоначалният срок за назначението му е намален от три на две години и може да бъде продължен с още 6 месеца по решение на ВСС.

През това време младшият съдия наблюдава реални дела наравно със своите колеги, но не може да бъде съдия-докладчик по тях. За формирането на неговите професионални умения и знания важна роля играе назначеният със заповед на администра-

тивния ръководител на съответния съд *съдия наставник*, който се избира от общото събрание на съответния окръжен съд. Вж. чл. 242 ЗСВ. Той сключва договор с НИП, като на всеки 3 месеца трябва да праща отчети за работата на младшия съдия, а на всеки 6 месеца се прави оценка по определени критерии, зададени от НИП. С цел обмяна на опит и подобряване работата на тази фигура институтът организира срещи на съдиите наставници. Фигурата на съдията наставник се отчита от интервюираните като важна и полезна в професионалното развитие на младшия съдия. Въпреки това някои от събеседниците споделиха, че НИП трябва да положи допълнителни усилия по отношение координирането и организирането на работата на съдиите наставници и критериите, по които се прави оценка на младшите съдии. С измененията в ЗСВ Висшият съдебен съвет приема и правила за дейността на съдиите и прокурорите наставници. Вж. чл. 242 ЗСВ, изм., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г., в сила от 4.01.2011 г.

След изтичане на двугодишния срок младшият съдия се назначава на длъжност съдия в районен съд, без да се провежда нов конкурс. Вж. чл. 243 ЗСВ.

Въпреки това съществуването на НИП, който осигурява задължително входящо и възможности за продължаващо обучение на младшите магистрати и в частност на съдиите, е оценено положително от всички респонденти.

Целенасочената работа на НИП (от 2005 г.) в частта ѝ относно първоначалното обучение на младшите магистрати се отчита като изцяло положителна от всички интервюирани. Програмата за първоначално обучение на младшите съдии и последващите промени в нея се приемат като трайно утвърдил се в практиката положителен модел, върху който се работи в посока към постоянно усъвършенстване. С цел неговото усъвършенстване новите законодателни промени предвидиха и удължаване на обучението от 6 на 9 месеца, класиране на кандидатите след завършване на обучението в НИП с цел да бъдат мотивирани да положат по-големи усилия по време на обучението в НИП и др. Все още, като изключим младшите съдии, не се изисква от всички останали новоназначени съдии да преминат обучение в НИП.

ЗСВ все още допуска ВСС пряко да назначава като районни съдии лица, които имат три години юридически стаж, като по този начин статутът на младши съдия се заобикаля. С промяната в ЗСВ обаче се въведе изискването и в този случай да се провежда централизиран конкурс, с което се пресече достъпът до съдебната система чрез заобикаляне на конкурсното начало. В този случай няма изискване за деветмесечно първоначално обучение в НИП. Вж. чл. 176 ЗСВ.

За пряко назначаване като окръжен съдия са необходими осем години юридически опит, за апелативен съдия – десет години, а за съдия във ВКС/ВАС – 12 години. Вж. чл. 164 ЗСВ. За съдия в новосъздадения Специализиран наказателен съд и прокурор в Специализираната прокуратура е необходим най-малко 10 години юридически стаж, от които поне 5 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател, а за съдия в Апелативния специализиран наказателен съд и за прокурор в Апелативната специализирана прокуратура – най-малко 12 години стаж, от които поне 8 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател. Вж. чл. 164, ал. 3 и 6 ЗСВ¹. Юридическият стаж обхваща не само прослуженото време като магистрат или адвокат, но и като разследващ полицай в Министерството на вътрешните работи [по-нататък МВР] или в Министерството на отбраната. *Пак там*. Назначените по този начин съдии веднага поемат своята длъжност, без да са се ползвали от специализирано обучение, ориентация или надзор от съдия наставник.

¹ Нова, обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г., в сила от 4.01.2011 г., обявена за противоконституционна с Решение № 10 на КС на РБ в частта ѝ относно думите „съдия или прокурор, който“, бр. 93 от 25.11.2011 г.

Въпреки това съдиите, прокурорите и следователите, които постъпват за първи път в органите на съдебната власт чрез директно назначаване на районно или окръжно ниво, преминават курс на начална квалификация. Вж. чл. 259 ЗСВ. Курсът е задължителен и се провежда през първата година след встъпването в длъжност на магистратите. Той трябва да е поне 10-дневен и да започне непосредствено след заемане на длъжността. Вж. чл. 40 от Правилника за организацията и дейността на НИП и на неговата администрация, в сила от 21.09.2007 г. Той предвижда периодично провеждащи се семинари с продължителност между три и пет дни. От 2007 г. насам са обучени следният брой директно назначени съдии и прокурори: 2007–2008 г. – 23 съдии и 33 прокурори; 2009 г. – 9 съдии и 14 прокурори, а за 2010 г. – 10 съдии и 8 прокурори.

НИП предлага няколко петдневни програми, насочени към първоначалната квалификация на пряко назначените районни и окръжни съдии, но те не се провеждат често; ограничени са по отношение на продължителността, свободните места и тематиката и не могат да се сравняват с обучението на младшите съдии. Освен това, тъй като пряко назначените съдии са натоварени с разглеждането на дела, те обикновено трудно намират свободно време, за да участват в някой от тези специални семинари. Въпреки че в голяма степен съдиите са подготвени, знаещи и мотивирани, оценките за притежаваните от други от тях специфични съдийски качества като възможност за бързо и уверено вземане на решения, адекватно поведение в зала и контрол върху процеса и споделяне на ценностите на съдийската етика, невинаги са така добри.

Фактор 2: Процес на подбор/назначаване

Съдиите се назначават на основата на обективни критерии като полагане на изпит, успех по време на следването, преминаване на допълнително обучение, стаж, професионализъм и добро име в правните среди. Въпреки че отделни политически елементи могат да играят определена роля, като цяло системата следва да допринася за подбора на независими, безпристрастни съдии.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
<p>Понастоящем всички младши магистрати се назначават въз основа на централизиран конкурс. Въвеждането на задължителен централизиран конкурс се отчита като ефективен механизъм за ограничаване на субективния фактор при подбор и назначаване на съдиите. Един от проблемите обаче е, че конкурсът набляга почти изцяло на академичните умения за сметка на други важни качества. Външните за системата съдии се назначават също въз основа на проведен централизиран конкурс, но не подлежат на задължително обучение подобно на младшите магистрати. Като цяло кадровата политика продължава да бъде обект на критики по отношение на своята обективност и наличието на възможности за неправомерни влияния. Това изисква засилени гаранции за прозрачност, ясни критерии и еднаквото им прилагане. С особена сила това важи за назначенията на ръководни постове, при които следва да се осигури конкурентност, публичност и мотивираност, гарантиращи, че ще бъдат избирани само онези, които са защитили убедително кандидатурата си със своя професионализъм и неотклонно придържане към най-висок стандарт на професионално поведение.</p>		

Анализ/правна уредба:

Правният статут на съдиите е уреден в глава седма на **Конституцията на Република България и в Закона за съдебната власт**. Основният административен и кадрови орган на съдебната власт е **Висшият съдебен съвет**. Той определя състава и осъществява организацията на съдебната власт. Като такъв той има изключителни правомощия по отношение на подбора и професионалното развитие на съдиите, прокурорите и следователите, включително назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването им от длъжност, атестирането им и придобиването на статут на несменяемост, повишаването на квалификацията и определянето на възнагражденията им. След измененията през 2011 г. ВСС е натоварен със задължението да съставя, води и съхранява кадрово дело за всеки съдия, прокурор и следовател, което да съдържа документите за постъпване или освобождаване от длъжност, резултати от проверки, поощрения и наказания, декларация за несъвместимост и др. *Вж.* чл. 30а ЗСВ (в сила от 4.01.2011 г.).

Организирането и провеждането на конкурсите за съдийски длъжности е правомощие, вменено на ВСС. *Вж.* чл. 30, ал. 1, т. 4 ЗСВ.

За да може да бъде назначено като съдия, едно лице трябва да е български гражданин и да отговаря на следните изисквания:

- да е завършило висше юридическо образование;
- да е преминало изискуемия стаж и придобило юридическа правоспособност;
- да не е осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер, независимо че е реабилитирано; както и да не страда от психическо заболяване;
- да притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати;
- да не е дисциплинарно освобождаван от длъжност избран член на ВСС за нахърняване престижа на съдебната власт.

За заемането на длъжност в органите на съдебната власт се провежда централизиран конкурс, както за младши съдии и младши прокурор, така и за първоначално назначаване. *Вж.* чл. 176 ЗСВ. В изпълнение на задължението си за организиране и провеждане на конкурсите ВСС е приел Правила относно реда за провеждане на конкурсите и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, приети с решение на ВСС по Протокол № 39 от 28.11.2011 г.; изм. и доп. с решение на ВСС по Протокол № 1 от 12.01.2012 г. (отм.).

Както бе отбелязано под фактор 1, съдиите се назначават след провеждане на централизиран конкурс за младши съдии в съответствие с изискванията на чл. 176 ЗСВ. След измененията ЗСВ вече предвижда, че всички назначения стават въз основа на конкурс, включително и тези за първоначално назначаване. *Вж.* чл. 176, 1, т. 2 ЗСВ. ВСС определя чрез жребий по 20 на сто от броя на свободните длъжности в съда и прокуратурата за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване. Конкурсът се обявява с решение на ВСС най-малко веднъж годишно, което се обнародва в ДВ, в един всекидневник и на интернет страницата на ВСС, като се посочват броят, видът и мястото на свободните длъжности, както и датата, мястото и часът на провеждане на конкурса. Конкурсът включва писмен и устен изпит, като оценяването е по шестобалната система и се провежда от 5-членна комисия, назначена от ВСС за всяка подсистема на магистратурата поотделно. С оглед по-голямата анонимност на писмения изпит същият е предвидено да съдържа предварително изготвени 10 казуса, от които един се тегли в деня на изпита. До устен изпит се допускат кандидатите, получили оценка над 4.50. *Вж.* гл. IX, разд. II ЗСВ. Първата част от конкурса е четиричасов пис-

мен изпит, който се състои в решаването на казус и се оценява анонимно по шестобалната система. Решените казуси се оценяват от двама членове на комисията независимо един от друг и ако оценките им се разминават с повече от една единица, крайната оценка се определя от арбитър (трети член на конкурсната комисия). Допуснатите кандидати се явяват на устния изпит, който се провежда под формата на събеседване, по време на което се обсъждат три теми. На кандидатите се предоставя възможност да покажат професионалните и личните си качества по време на събеседването. Не е ясно дали има специфична методика за проверка, оценяване и документиране на оценката на личните качества на кандидата, или това е оставено на усмотрението на всеки от членовете на комисията, с което се подхранват впечатленията за възможно различно третиране. Устният изпит се оценява по шестобалната система от всички членове на комисията. След това се прави класиране за всяка длъжност въз основа на сбора от оценките от писмения и устния изпит на кандидатите, които са кандидатствали за съответната длъжност. При равен бал се взима предвид общият успех от държавните изпити в университета. Назначенията се извършват от ВСС по реда на класирането. Недоволните кандидати могат да обжалват резултатите пред ВСС, като решението на ВСС по жалбата подлежи на обжалване пред ВАС. Вж. чл. 187 ЗСВ, посл. изм., ДВ, бр. 32 от 19.04.2011 г., в сила от 1.01.2012 г. Преди измененията в ЗСВ от 2011 г. новоназначените младши съдии преминаваха последващо обучение в НИП, но с цел повишаване на мотивацията на кандидатите за магистратски позиции в процеса на обучението им към НИП те биват класирани и получават назначението едва след края на деветмесечното си обучение и успешно издържан изпит с оценка не по-ниска от „много добър“ 4.50. Вж. чл. 238 ЗСВ, изм., ДВ, бр. 32 от 19.04.2011 г., в сила от 1.01.2012 г. Непосредствено след назначаването си те разглеждат дела в тричленни съдебни състави на окръжния съд до момента, в който, в повечето случаи, прослужат две години като младши съдии и станат районни съдии.

Първият национален конкурс за магистрати е проведен през 2002 г. На проведения през 2007 г. конкурс за младши съдии са се явили 380 кандидати, които са се състезавали за 20 щатни бройки младши съдии. През 2008 г. няма обявен конкурс за младши магистрати. През 2009 г. бройката на явилите се кандидати в конкурса на ВСС е нараснала на 662, като те са се конкурирали за 32 щатни бройки за младши съдии. За 2010 г. на обявения конкурс са се явили общо 1026 кандидати за младши съдии, които се състезаваха за 42 щатни бройки.

Централизираният конкурс за младши съдии е всеобщо признат като положително развитие за системата спрямо статуквото отпреди 2002 г., когато председателите на съдилища често сами подбираха съдиите без ясна процедура и критерии. Естествено, има и критични мнения относно начина на провеждане на конкурсите, според които все още има възможност за субективно влияние от страна на членовете на комисията. Няколко от анкетираните отбелязаха, че косвена илюстрация за това са разликите между оценките от конкурса и резултатите от провежданото обучение и полаганите изпити в НИП по време на 9-месечното обучение. Тези подозрения обаче не бяха доказани по надлежен ред, чрез обжалване на провежданите конкурси и представяне на относими доказателства, но представляваха важна индикация в каква посока следва да се насочат усилията за съхраняване на доверието в конкурсната процедура. Фокусът на подобни съмнения пада главно върху гаранциите срещу предварително изтичане на изпитните материали и начина на провеждане на устната част от конкурса. Като цяло обаче преобладава мнението, че конкурсите за младши магистрати се провеждат на доста високо ниво, като тенденцията е към увеличаване на изискванията към кандидатите.

Друг проблем е, че с оглед сравнително големите периоди, през които се провеждат конкурсите, и последващото време, нужно за обучение, настоящата система на наз-

начения е тромава и не позволява запълването на освободените съдийски места с необходимата гъвкавост. Често могат да бъдат чути оплаквания, че това води до дисбаланс в натоварването на съдиите от съдилищата, в които дълго време остават незаети бройки. Някои от интервюираните коментираха, че решението може да се търси в посока на децентрализирането на конкурсите с оглед по-доброто отчитане на нуждите на отделните съдилища. Самите те обаче изказаха и притеснения относно обективността при евентуалното провеждане на локални конкурси заради опасността от силен натиск на местно ниво и поддържането на единен стандарт на оценка. Като цяло подкрепата по-скоро е в посока на препоръката за подобряване планирането и координацията от страна на ВСС с оглед изграждане на по-гъвкаво насрочване на конкурсите за заемане на свободните съдийски места.

Отсъствието на стратегическо планиране на ВСС при провеждането на конкурсите често се компенсира с командироване на съдии от други съдилища. Например, за да се запълнят местата в София, масово се командироваха съдии от други градове. Преценката за командированя е оставена изцяло в правомощията на съответния административен ръководител и при отсъствието на ясни критерии и процедура за командироване остава неясно как точно се взема решението кой и къде да бъде командирован. Голяма част от интервюираните бяха на мнение, че прекомерното използване на системата на командироване, особено за съдилищата в София, води до изопачаване на конкурсния принцип и в крайна сметка до впечатление за назначаване на предварително одобрени съдии. Проблемът не е толкова, че подобни прехвърляния на съдии създават допълнителни неравновесия в администрирането на системата, а в това, че решенията за тях могат да се основават и, както се твърди, понякога действително се основават на субективни, лични или политически съображения. Няколко интервюирани, включително командирован по тази система съдия, отбелязаха, че продължителното оставане в подобен висящ статут и неизвестността относно насрочването на конкурс създават условия за поставяне на командированя съдия в зависимост от действията на ръководителите.

Както бе отбелязано във фактор 1 обаче, съществува и проблем, свързан с магистратите, които влизат в системата при условията на първоначално назначаване по чл. 176, ал. 1, т. 2 ЗСВ. За тях също беше предвиден централизиран конкурс, с което бе прекратена практиката на заобикаляне на конкурсното начало. Проблем за този вид назначения е липсата на задължително първоначално обучение в НИП, стажуване като младши съдии в окръжните съдилища и работа с магистрат наставник. Колкото и компетентни юристи да се назначават по този ред, липсата на подобно входящо обучение и наставничество означава, че те ще трябва да усвояват спецификите на съдийската, съответно прокурорската процесуална роля в практиката. Като цяло интервюираните приемат тази възможност, която позволява юристи, израснали извън системата, да попаднат в нея и да внесат своя опит и гледни точки. Тази подкрепа обаче се отнася в по-голяма степен за ниво районен съд или най-много до ниво окръжен съд, докато в случаите на директно назначаване в по-горните инстанции се приема с по-голяма критичност.

Стратегията поставя акцент върху развитието на човешките ресурси, което да доведе до отстраняването на многото слабости в тази област. Внесени бяха изменения в ЗСВ, които да гарантират повече стимули за дейно поведение в кариерата, както и подобрения в процедурите за подбор и назначаване. В тази връзка е и една от препоръките на Европейската комисия: „да се приемат и внесат в ЗСВ промени, целящи подобряване на обучението, оценяването и назначаването в съдебната система“. Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 20.07.2010 г.

Някои от казусите, които доведоха до най-сериозно разклащане на общественото доверие в съдебната система през изминалия период, бяха свързани именно с назначенията, и особено с изборите за ръководни позиции в съдебната система. Това показва, че въпреки значителния напредък, отбелязан с въвеждането на конкурсното начало, утвърждаването на достатъчно прозрачна и основана само на обективни критерии кадрова политика продължава да бъде сред основните предизвикателства на българската съдебна система. Повишената обществена чувствителност по този въпрос¹ с още по-голяма сила налага продължаването и засилването на усилията за провеждането на справедливи и честни конкурси за първоначално назначаване. Критичните нива на обществено недоверие изискват решително въвеждане на максимални гаранции за състезателност и прозрачност в процедурите за избор на ръководните постове в съдебната система. Възвръщането на доверието в българското правосъдие минава през убеждаването на обществото, че ръководителите на съдебната система се избират единствено въз основа на професионалните си качества, след сериозна и прозрачна проверка на тяхната етичност и интегритет и премахването на всяко впечатление за задкулисни договорки и политическо влияние. Редица интервюирани се изказаха за необходимостта от изискване за обстойна мотивация на всички номинации, за публикуването на подробни професионални биографии и подлежащите на деклариране обстоятелства за кандидатите достатъчно време преди гласуването, така че да се даде възможност за обществен дебат по тях. Многократно бе акцентирана необходимостта от провеждането на реални изслушвания, гарантираща, че всички въпроси, които интересуват обществото, ще бъдат зададени и ще получат отговор и изборът ще стане единствено въз основа на конкуренция между управленски визии и професионални качества.

В резултат на промените в ЗСВ в сила от януари 2011 г. процедурата за избор на административни ръководители се разписа по-подробно. Висшият съдебен съвет се задължи да публикува на страницата си в интернет всички свободни позиции, както и автобиографии и концепции за работа като административни ръководители на кандидатите. Най-малко 14 дни преди датата за провеждане на избора се обявяват допуснатите кандидатури, както и недопуснатите с приложено съответното основание за това. С допълнение към закона от 2012 г. се предвиди юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, висши училища и научни организации да имат възможност да представят на Висшия съдебен съвет становища за кандидата, включващи и въпроси, които да му бъдат поставяни. Представените становища и въпроси също се публикуват на интернет страницата на Висшия съдебен съвет. Процедурата по избор вече се провежда чрез събеседване, като се прави преценка не само въз основа на последното атестиране на кандидата, а и по отношение на представената от него управленска концепция. Вж. чл. 194а и 194б ЗСВ. Освен наличие на законово изискуемия стаж, условие за назначаване на длъжност административен ръководител е и получаването на положителна комплексна оценка от последното периодично атестиране „много добра“ или „добра“ и наличието на мотивирано становище от комисията по професионална етика за притежаваните от кандидата професионални и нравствени качества. Вж. чл. 169, ал. 1 ЗСВ. След измененията от 2011 г. чл. 201 ЗСВ посочва критериите за заемане на ръководна длъжност, които са: способност за работа в екип и за разпределяне на задачи в него; способност за вземане на правилни управленски решения; поведение, което издига авторитета на съдебната власт; и умение за комуникация с други държавни органи, граждани и юридически лица.

¹ Един индикатор за нея са зачестяващите предложения за въвеждане на пряка изборност на съдиите в България. При цялата сравнителна екзотичност на тези идеи за Европа, те следва да се разглеждат като ясна индикация за усещането за дефицит на легитимност в провежданата кадрова политика в съдебната власт.

Провеждането на събеседването е поверено на конкурсна комисия, определена от ВСС на публично заседание и въз основа на жребий. Редът за провеждане на конкурси и за съставянето на конкурсни комисии би трябвало да се урежда с наредба на ВСС. Вж. чл. 194в ЗСВ (в сила от 4.01.2011 г., обявен за противоконституционен с Решение №10 на КС на РБ, бр. 93 от 25.11.2011 г). Цитираното решение на Конституционния съд постави под въпрос провеждането на конкурсите с аргумента, че ВСС няма правомощия да издава подзаконови нормативни актове, каквито са наредбите, и така сериозно застраши кариерното израстване на магистратите. За да се избегне пълното блокиране на конкурсите, ВСС взе противоречиво решение с все още не съвсем ясни последици за преименуване на наредбата за определяне реда на провеждане на конкурсите за назначаване, преместване и израстване в „правила“.

Фактор 3: Продължаващо правно обучение

Съдиите са длъжни да участват периодично в безплатни и професионални подготвени курсове за продължаващо правно обучение, чийто предмет обикновено се определя от самите съдии и на които те получават информация за измененията и тенденциите в законодателството

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
<p>Продължаващото правно обучение (ППО) за съдии все още не е задължително и не се взема предвид при изтичане на петгодишния срок преди придобиване на статут на несменяемост и решението за повишение. Въпреки това НИП постоянно се стреми да подобрява качеството и обема на ППО, предоставяно от него, като актуализира и разширява учебната програма, въвеждайки нови форми на обучение, включително дистанционно такова, привличайки международни експерти като лектори, и т.н. Курсовете се предоставят безплатно и съдиите имат съществено участие при избора на теми за обучение. Извън тези позитивни промени НИП трябва допълнително да подобри своето планиране и да стане още по-гъвкав при включването на нови дисциплини, за да бъде в състояние адекватно да отговори на нуждите на магистратите. Резултатите от усилията на НИП ще станат още по-значителни, ако продължаващото обучение бъде въведено като задължителен елемент от подготовката на магистратите.</p>		

Анализ/правна уредба:

Освен предоставянето на задължителни първоначални обучения за кандидатите за младши съдии и прокурори (чл. 249, ал. 1, т. 1 ЗСВ), основно задължение, възложено на НИП, е осъществяването на „поддържането и повишаването на квалификацията на съдиите“ съгласно предвиденото в чл. 249, ал. 1, т. 2 ЗСВ. След измененията, приети в Конституцията през 2007 г., министърът на правосъдието е задължен също да „участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите“. Вж. чл. 130а, т. 4 от Конституцията. Освен това, съгласно ЗСВ председателите на окръжни и апелативни съдилища са натоварени със задължението да „организират повишаването на квалификацията“ на съдиите в рамките на съдилищата, управлявани от тях.

Понастоящем българските съдии не са длъжни да участват в курсове за ППО, за да повишават или поддържат своята професионална квалификация. Това е тяхно право съгласно разпоредбите на закона. Член 261 от ЗСВ позволява на ВСС да реши „определени курсове да са задължителни за съдиите“, но само в случай на повишаване в

длъжност, назначение като административен ръководител или специализация. Въз основа на тази разпоредба ВСС наложи задължителен курс за прокурори и съдии след повишение от районна в окръжна прокуратура. Решението на ВСС е приложено от НИП от 2009 г. Предишният ЗСВ (отм., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.) изрично предвиждаше в чл. 30б, ал. 3, т. 7, че „участие в квалификационни курсове и програми, в научни конференции и други“ се взема предвид в процедурата по атестация на съдии за несменяемост и за повишаване в ранг или длъжност. Сегашното законодателство не предвижда такъв критерий. Така през 2011 г. бе приета Методика на ВСС, с която се установяват стандартите и процедурите за атестиране на магистрати и административни ръководители в съдебната власт чрез нов набор от критерии – общи и конкретни. Вж. Методика за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител, приета с Решение на ВСС по протокол № 39 от 28.11.2011 г. [по-нататък Методиката за атестиране]. Нито тя обаче, нито предходните методики за атестиране на магистрати включват признаване на записването на магистратите в различни следдипломни форми на обучение, освен ако записването не е задължително. За сравнение, по отношение на единствената друга правна професия, която е изрично предвидена в Конституцията – професията на адвоката, законът изисква записване в курсове за продължаващо правно обучение от поне 4 академични часа годишно. Вж. Наредба № 4/9 януари 2006 г. за обучение и квалификация на адвокатите, приета с Решение № 460 на ВАС от 20.12.2005 г., обн., ДВ, бр. 5 от 17.01.2006 г.

Според ЗСВ всички учебителни програми следва да бъдат одобрени от Управителния съвет на НИП по предложение на директора след съгласуване с ВСС. Вж. чл. 257, ал. 1 ЗСВ. Действителното развитие на учебния план, заедно с планирането на учебителните курсове, е възложено на Програмния съвет, който е консултативен орган в рамките на НИП. През последните три години Съветът използва различни методи за оценка като проучвания и въпросници, за да събира обратна връзка от първа ръка и предложения за теми от съдиите. Съветът ежегодно оценява организиранията обучения, актуализира тяхното съдържание и ги изменя в съответствие с нуждите и препоръките, дадени от участващите съдии. Всяка година през месец декември се публикува учебителният календар за следващата година и магистратите се приканват да се запишат за изброените курсове. Независимо от това мнозина интервюирани изразиха притеснения във връзка с ограничения период от време, с който разполагат за записване, преди да бъдат запълнени повечето класове с участници. Освен това интервюираните остават с впечатлението, че правилата за подбор често се пренебрегват или поне не се прилагат еднакво. В допълнение към това някои от интервюираните споделят становище, че процесът на включване на нови дисциплини в учебния план за обученията е много консервативен и отнема много време, като по този начин може да се наложи НИП да работи повече за подобряване на гореспоменатите процедури и за оптимизиране на ресурсите си, за да бъде в състояние да посрещне адекватно нуждите на магистратите.

Обучителните семинари се провеждат на централизирано и регионално ниво. Централизираните обучения, които следват дългосрочна програма, разработена от института, се провеждат в седището на НИП в София. Отговорността за общото им планиране и изпълнение се носи от персонала и експертите на НИП. От друга страна, Регионалната програма за обучения обхваща всички окръжни съдилища и прокуратури, включително шестте най-големи районни съдилища в страната. В зависимост от конкретните нужди и интереси от обучение всеки съд може да кандидатства за финансова, експертна и техническа помощ за организирането на еднократно обучение на място по избрана тема. Регионалната програма е горещо приветствана от интервюираните, тъй като тя елиминира необходимостта от дълги пътувания и нарушаване на ежедневния живот и изпълняването на служебните задължения. Броят организирани регионални

обучения обаче зависи до голяма степен от инициативността на съдебната администрация и годишния бюджет, отделен за програмата. През 2009 г. броят централизирани обучения, предложени от НИП, беше 85, посетени от 678 съдии. За сравнение, на регионално ниво бяха проведени 41 обучения, посетени от 1101 съдии.

Във връзка с Българо-испански туининг проект през 2007 г. НИП въведе нова форма на ППО – дистанционно обучение. Първият пилотен курс на тема „Правата на обвиняемия в наказателния процес“ се проведе в партньорство с испанския Съдебен съвет. След допълнение на чл. 249 ЗСВ, направено през 2009 г., НИП създаде Учебно-информационен център, който организира дистанционното обучение за магистрати и съдебни чиновници. Беше разработена платформа за онлайн дистанционно обучение, която беше предоставена на всички магистрати след регистрация. Някои курсове изискват еднократна присъствена среща в началото на курса, докато при други не е така. Тенденцията обаче е за пълно отпадане на присъствените срещи. Продължителността на курсовете е различна – от 1 до 5 месеца. Неприсъствените курсове нямат ограничение относно броя на участниците – еднократната регистрация гарантира на участниците достъп до учебните материали и форумите онлайн. Независимо че предимствата на дистанционното обучение вече са общопризнати от аудиторията, тази форма на продължаващо правно обучение все още се предпочита в по-малка степен. През 2010 г. НИП проведе 13 курса за дистанционно обучение, десет от които бяха изключително насочени към българските съдии. Общо 214 участника, от които 123 съдии, участваха в дистанционните учебителни курсове през 2010 г. През 2011 г. броят на обученията и участниците почти се удвои, като се организираха 20 курса, с общо 614 записани, от които 253 съдии. Друга важна инициатива на Учебно-информационния център към НИП е т.нар. екстранет¹. Това е система за събиране и обмен на информация между активни магистрати. Системата се актуализира и се разглежда като много полезен инструмент, особено по отношение на правото на ЕС.

Брой обучения по видове и брой участници, организирани от НИП за периода 2007–2012 г.

Година	Централизирани обучения		Регионални обучения		Дистанционни обучения	
	Брой обучения	Брой обучени съдии	Брой обучения	Брой обучени съдии	Брой обучения	Брой обучени съдии
2007	125	1832	63	740	1	16
2008	138	1786	36	829	0	0
2009	147	1655	38	1101	4	75
2010	149	2133	60	1330	12	99
2011	107	1430	80	1510	20	253
2012	91	1147	73	1247	24	196

Източник: НИП

Има три групи теми по продължаващото правно обучение, обхванати от програмата на НИП: обучение по националното законодателство, обучение по европейско право и ин-

¹ Вж. <http://extranet.nij.bg/> (само на български език).

тердисциплинарни обучения. Учебната програма за обученията по националното законодателство е предназначена преди всичко да поддържа магистратите информирани и в течение на актуалните въпроси на националното право и съдебната практика. На съдиите се предлагат обучителни модули по гражданско, търговско, административно и наказателно право и процес. Освен това интервюираните отбелязват, че НИП коригира своята обучителна програма в съответствие с препоръките на Комисията на ЕС за последваща специализация на българската съдебна власт по избрани теми и проблемни области като организираната престъпност и корупцията. Други акценти в учебната програма на обучението са семинарите по киберпрестъпления, екологични престъпления, изпиране на пари, измами в областта на здравеопазването, трафик на културни ценности и др.

Обучения по националното законодателство в НИП, 2007–2012 г.

Година	Брой обучения	Брой участници	Брой български лектори	Брой международни лектори
2007	96	1699	82	0
2008	81	2417	77	6
2009	81	2378	104	0
2010	101	2794	183	41
2011	111	1253	120	1
2012	92	2753	190	7

Източник: НИП. Включва данни за текущи и регионални обучения, а през 2011 г. – и интердисциплинарни

НИП е разработил устойчиви програми по право на ЕС, чиято цел е да компенсират липсата на първоначално обучение по право на ЕС сред много от активните магистрати, както и да следват динамиката на законодателството на ЕС. Има един основен курс по право на ЕС, който е предпоставка за участие в специализираните семинари. Основният курс е въведение в правото на ЕС, като той обхваща нормативната и институционалната рамка на Съюза. Специализираната програма фокусира вниманието върху конкретни аспекти на правото на ЕС като „Съдебно сътрудничество по наказателни дела в ЕС“, „Съдебно сътрудничество по граждански дела в ЕС“, „Права на интелектуална собственост в ЕС“ и др. Освен това в сътрудничество с партньори от международния и гражданския сектор НИП е разработил друга серия от специализирани обучителни модули, които обхващат текста на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Броят обучителни семинари по право на ЕС постепенно нараства през годините – 32 през 2007 г., 35 през 2008 г. и 44 през 2009 г. Често за изнасяне на обучение се канят лектори и експерти от чужбина (през 2009 г. от 60 обучители 25 бяха от чужбина). За съжаление никой от тях не беше част от Регионалната обучителна програма

Квалификационни курсове по европейско право в НИП, 2007–2012 г.

Година	Брой обучения	Брой участници	Брой български лектори	Брой международни лектори
2007	32	807	26	15
2008	35	957	34	6
2009	44	1280	35	25
2010	24	838	62	22
2011	28	992	58	12
2012	19	693	30	23

Източник: НИП

Скорешна положителна стъпка, предприета от НИП, беше приемането на Програма за изпълнение на СТРАТЕГИЯТА в условията на пълноправно членство в Европейския Съюз за периода 2011–2012 година¹ през октомври 2010 г. Документът допълва и доразвива приоритетите, заложи в член 2.7 от СТРАТЕГИЯТА: „Разгръщане потенциала на Националния институт на правосъдието“, очертавайки пътищата и средствата за постигането им.

Действайки в съответствие с приоритетите, заложи в Програмата, през 2010 г. НИП създаде звено „Интердисциплинарно обучение“. Новосъздаденото звено е насочено към разработване и организиране на обучения, което следва да гарантира повишени знания за магистратите по различни теми, които са извън правната наука, но имат отношение към добрата работа на българската съдебна система като цяло. Сред подобрите теми за интердисциплинарно обучение за първата година от действието на звеното са: икономика и счетоводство, психология и връзки с медиите, съдебна етика и борба с корупцията.

НИП е орган на бюджетна издръжка. Вж. чл. 251 ЗСВ. За 2007 г. бюджетът, определен за НИП, беше 2 188 000 лева (1 572 386 щ.д.). Вж. Закон за държавния бюджет на Република България за 2007 г., *обн.*, ДВ, бр. 108 от 29.12.2006 г. През следващите 2 години се наблюдава тенденция за увеличаване на бюджетите до 3 027 200 лева (2 175 462 щ.д.) през 2009 г. Вж. Закон за държавния бюджет на Република България за 2009 г., *обн.*, ДВ, бр. 110 от 30.12.2008 г. Все пак в контекста на финансовата криза през 2010 г. бюджетът на НИП бе свит с приблизително 15 % в сравнение с предходната година. Извън държавното финансиране, за осъществяването на някои конкретни проекти за ППО НИП получава помощ и от чуждестранни донори.

За съжаление липсата на достатъчно средства може да доведе до значително намаляване на положителните ефекти от вече приложените реформи и може да причини забавяне в осъществяването на планираните такива. Въпреки затегнатия бюджет обаче трябва да бъде отбелязано, че НИП демонстрира силно желание да се придържа към високите стандарти и приоритети, заложи в СТРАТЕГИЯТА, и да работи за разкриване на своите потенциални възможности.

¹ <http://nij.bg/Articles/Articles.aspx?lang=en-US&pageid=498&archive=true>.

Фактор 4: Представителство по малцинства и пол

Сред кандидатите и в съдебната власт като цяло има представители на етническите и религиозните малцинства, както и представители на двата пола.

Заключение	Съотношение:	Неутрално Тенденция: ↔
<p>В България не се събират данни относно етническата или религиозна принадлежност на лицата, заемащи съответните длъжности в съдебната система, тъй като това се счита за дискриминационно третиране на тези лица. Голяма част от събеседванията показват, че мнозинството от редовите съдии са жени. Те обаче не са толкова добре представени в ръководството на висшите съдебни инстанции.</p>		

Анализ/правна уредба:

Член 6 от Конституцията гласи „[в]сички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“. Приетият през 2003 г. Закон за защита от дискриминацията, обн., ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г., посл. изм., ДВ, бр. 58 от 31.07.2012 г., в сила от 1.08.2012 г., съдържа обща забрана на пряката и непряката дискриминация, основана на (наред с други признаци) пол или религиозна принадлежност (вж. чл. 4), въвежда изисквания за еднакви критерии за оценка и равни възможности за професионално израстване и достъп до професионално обучение (чл. 14–15) и насърчава наемането на представители на по-слабо представения пол или етнически групи (чл. 24).

Съгласно чл. 8, ал. 2 ЗСВ при заемане на длъжности в органите на съдебната власт не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование и др.

В конкретния случай по отношение на магистратите атестирането трябва да се „осъществява в съответствие с принципите на законност, равнопоставеност, обективност и прозрачност“. Вж. чл. 3 от Методиката за атестиране.

Според официално проведеното преброяване от 2001 г. 9.4 % от българското население се самоопределят като етнически турци, докато други 4.7 % се определят като роми. Вж. Национален статистически институт, Население към 1 март 2001 г. по области и етнически групи, достъпно на <http://www.nsi.bg/Census/Ethnos.htm>. Според последното преброяване, извършено през 2011 г., от отговорилите на доброволния въпрос за етническа принадлежност лица приблизително 4.8 % се самоопределят като роми, а 8.8 % – като принадлежащи към турската етническа група. Вж. Национален статистически институт, Окончателни резултати от Преброяване 2011, Население, достъпно на <http://www.nsi.bg/census2011/pagebg2.php?p2=175&sp2=190>.

Тъй като няма официални статистически данни за броя на представителите на турското и ромското етническо малцинство в съдебната система, получената информация е устна. Общото мнение е, че има малко съдии от тези малцинства, като онези, които са с турска етническа принадлежност, са по-добре представени от ромите, особено в някои области. При всички положения обаче делът им в състава на съдебната власт далеч не съответства на дела им в населението на страната. Много хора смятат, че

бедността, ниската степен на посещаване на училищата и други пречки лишават ромските деца от адекватно основно и средно образование, а по този начин – и от подходяща подготовка за университетско образование, без което е невъзможно да се изпълнят и изискванията за встъпване в съдебната система. Наред с това държавата и университетите нямат обособени проекти или други методи, насочени към привличането на младежи от ромски или друг малцинствен произход във висшето образование и за насърчаването им да започнат професионално кариерно развитие. Един източник обаче посочи, че нараства броят на ромските студенти, които следват в един от големите юридически факултети в страната, което дава основание да се мисли, че в бъдеще може да има известно увеличение на представителството на тази етническа общност и сред кандидатите за съдии. По отношение на други две значително по-малки традиционни малцинствени общности – арменската и еврейската, преобладава мнението, че са представени, ако не пропорционално, то поне видимо сред съдиите.

По различен начин изглеждат съотношенията на съдиите, що се отнася до представителството им по пол. Действително данните показват, че жените представляват мнозинството от съдиите в България, като съотношението съдии – лица от женски пол, към съдии – лица от мъжки пол, е почти 2:1. Тези данни могат да бъдат съпоставени с данните от времето на ИСП 2004, които показват, че две трети от съдиите са били жени и че делът им всъщност е бил по-висок в по-горните съдебни инстанции.

Представителство на съдиите по пол за периода 2007–2012 г.

Година	Брой мъже	Брой жени	Съотношение на брой съдии жени/брой съдии мъже
2007	733	1421	1.94
2008	746	1433	1.92
2009	749	1460	1.95
2010	748	1463	1.96
2011	724	1457	2.01
2012	723	1461	2.02

Източник: ВСС

Още по-ярко това съотношение е изразено в полза на лицата от женски пол и може да се види и в новосъздадените административни съдилища, където според представената от ВСС справка през 2010 г. работят 192 жени и 64 мъже. Дори по отношение на заеманите съдийски длъжности във върховните съдилища жените са по-добре представени от мъжете. Към 2010 г. в тях работят 136 съдии от женски пол и 38 съдии от мъжки пол.

Липсват официални статистически данни за разпределението на ръководните длъжности в съдебната система полове, но общият преглед, направен по интернет страниците на съдилищата, показва, че и в това отношение има известно развитие през последните години. При съпоставка с наличните данни от предишните индекси е видно, че жените са заемали около 46 % от председателските длъжности в районните и окръжните съдилища, но нито една от тези длъжности в апелативните съдилища или ВКС/ВАС. Към 1 януари 2006 г. жените са заемали 63 от общо 153 председателски длъжности (41 %), в това число четири в апелативните съдилища и девет в окръжните съдилища. От председателстващите петте апелативни съдилища през 2010 г. 2 са же-

ни и 3 са мъже. Следва само да се добави, че административен ръководител на новосъздадения Апелативен специализиран наказателен съд е жена.

Представителството по пол в сегашния състав на ВСС, който се състои от 9 мъже и 13 жени, е доминирано от жени, като съветът се представлява официално от жена. Пропорционално представените по пол лица в този ключов за съдебната власт орган е пример за равноправно третиране на жените и мъжете във висшите съдебни органи. Наред с това трябва да се отбележи, че председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор, трите най-висши поста в съдебната система, са понастоящем мъже.

II. Съдебни правомощия

Фактор 5: Съдебен преглед на законодателството

Съдебен орган има правомощието да се произнася окончателно относно конституционността на законите и подзаконовите актове и тези решения се привеждат в изпълнение.

Заключение	Съотношение: Положително Тенденция: ↔
<p>Конституционният съд е единствено оправомощен да се произнася относно конституционността на законите и други актове на парламента и президента. Конституционните съдии са високо уважавани юристи, чиито решения се изпълняват надлежно. Загриженост поражда ниската натовареност на Конституционния съд, следствие преди всичко на ограничената конституционна рамка и липсата на инициативност сред органите, оправомощени да го сезират. Пасивността на върховните съдилища и донякъде на омбудсмана като че ли лишават гражданите от и без това ограничената възможност за опосредено сезиране на съда.</p>	

Анализ / правна уредба:

Конституционният съд е пазител на Конституцията. Дванадесетте му съдии отстояват върховенството на основния закон чрез задължителни тълкувания на текстовете му и контрол за конституционност преди всичко на законите, приемани от Народното събрание. КС следи и за съответствието на вътрешното законодателство с международното право, а също решава и спорове за компетентност между висшите държавни органи. Вж. чл. 149 от Конституцията. Конституционният съд е независим от трите власти. Той заема свое собствено конституционно място в системата на държавните органи, придаващо му политически характер по отношение на съдебната система и съдебен по отношение на изпълнителната и законодателната власт. Независимостта на членовете на КС е институционно гарантирана посредством квотен принцип при избор на членовете му (парламентът, президентът и общото събрание на съдиите от ВКС и ВАС избират по една трета от съдиите) и въвеждането на 9-годишен мандат, който е без аналог в системата на държавните органи. Вж. чл. 147, ал. 2 от Конституцията. Конституцията ограничава изискванията си към кандидатите за конституционни съдии до „високи професионални и нравствени качества“ и минимум петнадесетгодишен юридически стаж, оставяйки предишния съдийски опит единствено като пожелание. Настоящият състав на КС, може би донякъде закономерно, включва 7 бивши съдии и 5 университетски преподаватели. Качеството конституционен съдия е несъвместимо с държавна или обществена длъжност, политическа обвързаност или упражняването на платена професионална дейност. Вж. чл. 147, ал. 5 от Конституцията.

Необвързаността на КС е допълнително гарантирана посредством финансовата му самостоятелност и независимия статут на съдиите му. КС разполага със самостоятелен бюджет, който е част от консолидирания държавен бюджет. КС представя на министъра на финансите проектобюджета си, съпроводен с доклад и разчети, уточняващи размера на отделните разходи. Евентуалните разногласия се решават от Министерския съвет. Вж. Закона за устройството на държавния бюджет, чл. 17–18. През 2010 г. бюджетът на КС е бил 1.892 млн. лв., а през 2011 г. е бил 1.992 млн. лв. Председателят на КС получава възнаграждение, което е средноаритметично между това на президента на републиката и председателя на Народното събрание. Редовите съдии получават

90 % от възнаграждението на председателя. Всички съдии се ползват със статута на председател на Парламента. Вж. чл. 10 от Закон за Конституционен съд, *обн.*, ДВ, бр. 67 от 16.08.1991 г., посл. изм., ДВ, бр. 50 от 3.07.2012 г., [по-нататък ЗКС]. След изтичане на мандата им, конституционните съдии имат право на пенсия, независимо от възрастта си.

КС не може да се самосезира и упражнява правомощията си по инициатива на най-малко една пета от депутатите, президента, МС, ВКС, ВАС и главния прокурор. За разлика от други правни системи, общите съдилища не могат да обсъждат конституционността на законите, които прилагат, нито да правят искания за произнасяне от КС. Единствено двете върховни съдилища могат да сезират КС при подобни съмнения, като спират производството по съответното дело. Вж. чл. 150 от Конституцията. Отделните граждани нямат право на пряка конституционна жалба, като единствено могат да се надяват някой от оправомощените субекти да внесе питане относно закона, който считат за противоречащ на Конституцията. След конституционната поправка от 2006 г. омбудсманът също може да сезира КС при съмнение за противоконституционност на закон, с който се нарушават правата и свободите на гражданите. Очакванията на експертната общност, че последният ще използва активно правомощието си обаче като че ли не се оправдаха. Деветнадесет дела са били гледани по инициатива на омбудсмана до момента¹. Върховните съдии също не изглежда да използват достатъчно възможността да инициират конституционни дела, независимо от нарастващия брой и повтарящите се като основания осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека срещу България именно по дела, които същите съдии са гледали.

КС сам решава дали отправените към него въпроси са от неговата компетентност, като актовете му са окончателни и задължителни за всички държавни органи и лица. Вж. чл. 13–14 от Закона за Конституционен съд (ЗКС). В упражняване на основните си правомощия КС прави задължителни абстрактни тълкувания на Конституцията или се произнася по конкретни законови текстове и съответствието им с върховния закон. В тази връзка, с може би най-цитираното си решение – № 3/2003 г., КС като че ли излезе от така установения модел на конституционно правосъдие². Чрез широко тълкуване, включващо множество конкретни примери за промени във формата на държавно устройство и управление, КС сякаш напусна територията на негативния законодател³. Поставяйки изключително високо летвата по отношение институционалната реформа на съдебната власт, от пазител на Конституцията КС се превърна в защитник на съдебната система⁴. И ако към онзи момент това решение вероятно е изглеждало оправда-

¹ Информацията за броя на делата е от официалната интернет страница на Конституционния съд на РБ.

² От гледна точка на идеолога на модерното континентално конституционно правосъдие Ханс Келзен Конституционният съд следва, поне на теория, да действа като „негативен“ законодател. В това си качество Конституционният съд е оправомощен да казва какво законът не може да предписва, за разлика от „позитивния“ законодател, Народното събрание – който казва какво всъщност предписва законът.

³ Особено мнение по Решение на КС № 8/2007 г. по подобен начин изказва загриженост за наличие на макар и спорадичен „съдебен активизъм“, характеризиращ се с неприемлива по характер позитивна законодателна дейност, при която решение на КС от тълкувателно би се превърнало в нормативен акт. Наблюдатели изказват подобни притеснения и по отношение Решение № 13/2010 г., с което КС на практика удовлетворява искане на група народни представители за създаване на „позитивно“ право.

⁴ Единственият случай, в който КС е обявявал разпоредба на самата Конституция за противоконституционна, засяга независимостта на съдебната власт и по-конкретно възможността КС да отстрани тримата „големи“.

но с оглед моментната динамика на отношенията между властите, десетилетие по-късно съдебната реформа като че ли остава заложник на тълкувания на Конституцията, надхвърлящи необходимата доза законодателстване от страна на КС. И все пак в последните години КС като че ли направи крачка встрани от поетия през 2003 г. курс, като позволи на МП да запази конституционните правомощия по отношение на кадрването и на управлението на недвижимото имущество на съдебната система. Вж. Решения на КС № 8/2006 г. и № 8/2007 г. Решение № 5/2009 г. също позволи вътрешни, макар и периферни, реструктурирания в системата на съдебната власт, отново без да намери „твърдяната“ промяна във формата на държавно управление.

Като цяло се запазва общото добро отношение към работата на Конституционния съд от представителите на трите власти, правната общност и НПО сектора. Все по-често обаче се споделят съмнения относно ефективността на сегашния формат на съда. По-конкретно притесненията са свързани с „пропиляване“ на вероятно най-качествения юридически капацитет в страната чрез ограничаване на съдебната практика на съда до 10-на дела годишно (2007: 11; 2008: 6; 2009: 11; 2010: 15). Именно това кара все повече експерти да подкрепят идеята за въвеждане на индивидуалната конституционна жалба. СТРАТЕГИЯТА на МП за продължаване на съдебната реформа в условията на пълноправно членство в ЕС също предвижда започването на дискусия по този въпрос, Вж. т. 4.5.3. от СТРАТЕГИЯТА. Както се обсъжда по-нататък във фактор 7, подобно нововъведение не само би подобрило негативния правораздавателен имидж на страната, но би използвало значително по-пълноценно ресурса на КС. Решенията на КС невинаги са лишени и от съмнения за известно политизиране. Някои наблюдатели привързват гласуването по конкретни казуси с предисторията на назначенията на отделните съдии. През 2009 г. отсъждане на КС, засягащо изборителната система, изглеждаше в не малка степен политически оцветено, особено през призмата на задаващите се парламентарни избори. Вж. Решение № 1 по к. д. № 5 от 2009 г.

И все пак както институцията, така и индивидуалните съдии се ползват с уважение и решенията им се изпълняват. Някои коментатори отчитат обстоятелството, че КС се завръща „мощно“ на сцената на конституционното правосъдие, показвайки решимост да постановява „непопулярни“ решения¹ относно спорни промени на НПК и дълго критикувани ограничения за принудително изпълнение срещу държавни учреждения по ГПК. И в двата случая съдът изходи от съображения за по-силния обществен интерес, макар и донякъде за сметка на правата на отделния индивид. През 2011 г. критици предизвика и обявяването за противоконституционни на лустрационните текстове в Закона за дипломатическата служба, забраняващи назначаването на дипломатическа служба на бивши сътрудници на държавна сигурност. Вж. Решение № 11/22 ноември 2011 г. на КС по к. д. № 8/2011 г.

¹ Вж. Решения № 10 от 28.09.2010 г. и № 15 от 21.12.2010 г.

Фактор 6: Съдебен контрол на административната практика

Съдебната власт има правомощия да упражнява контрол върху административни актове и да задължава административните органи да извършат действията, за които са оправомощени по закон.

Заключение	Съотношение: Положително Тенденция: ↔
<p>Контролът върху административните актове е поверен на Върховния административен съд и на наскоро създадената система от административни съдилища. По всеобщо мнение системата на административното правораздаване работи добре, като в редица направления изпреварва гражданското съдопроизводство. В същото време подсъдността на административните дела не е проектирана по най-ефективния начин, натоварвайки прекомерно върховните съдии и оставяйки капацитета на новосъздадените съдилища неоползотворен. Честото неизпълнение на съдебните актове от страна на администрацията и невъзможността да се извади изпълнителен лист срещу държавен орган на практика лишава гражданите от ефективно изпълнение на съдебното решение.</p>	

Анализ/правна уредба:

Осъществяването на контрол за законност на актовете и действията на административните органи Конституцията възлага от на съдилищата. Нещо повече, изрично се позволява на физическите и юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат, с изключение на изрично посочените със закон. Вж. чл. 120 от Конституцията. Върховният съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване пък се осъществява от Върховния административен съд (макар според някои интервюирани ВАС да не разполага с подходящ инструментариум за това си правомощие, изоставяйки в това отношение от ВКС). ВАС се произнася и по спорове за законността на актовете на МС и на министрите, както и на други актове, посочени в закон. Вж. чл. 125 от Конституцията.

Системата на административното правораздаване в България претърпя сериозна реформа през 2007 г. с влизането в сила на ново процесуално законодателство, и може би по-важно, със създаването на окръжно ниво на система от административни съдилища. Три основни нормативни акта регулират съдебния контрол на работата на административните органи. На първо място, Законът за съдебната власт задава общата устройствена рамка на административните съдилища. Въведените с реформата от 2006 г. административни съдилища, заместили административните отделения в окръжните съдилища, разглеждат като първа или касационна инстанция определените със закон дела. Вж. чл. 63 ЗСВ. На административния съд като първа инстанция са подсъдни всички административни дела освен определените със закон за подсъдни на ВАС. Административните съдилища разглеждат делата в състав от един съдия, освен ако закон не предвижда друго, като съдебните им райони съвпадат с тези на окръжните съдилища. Вж. чл. 89–90 ЗСВ. ВАС има юрисдикция върху цялата територия на страната, като седалището му е в София. Вж. чл. 116 ЗСВ. Съдиите във ВАС понастоящем са разпределени в две колегии и осем отделения с оглед постигане на по-добра специализация в материята на административното право. ВАС заседава в съдебни състави от по трима съдии, освен ако не е предвидено друго в закон (АПК предвижда и съдебни състави от по 5 или 7 съдии). Общите събрания на колегиите приемат тълкувателни решения в областта на административното правораздаване, а също и при противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на

закона. Вж. чл. 118–120 ЗСВ. Искане за приемане на тълкувателно решение могат да правят председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд, главният прокурор, министърът на правосъдието, омбудсманът или председателят на Висшия адвокатски съвет. Вж. чл. 124–125 ЗСВ. Тълкувателните решения са задължителни за органите на съдебната и изпълнителната власт, за местната администрация и за всички органи, издаващи административни актове. Вж. чл. 130, ал. 2 ЗСВ.

Вторият основен нормативен акт в областта на административното правораздаване е Административнопроцесуалният кодекс, *обн.*, ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., *посл. изм.*, ДВ, бр. 77 от 9.10.2012 г., в сила от 9.10.2012 г. [по-нататък АПК], който замени действащите до приемането му Закон за Върховния административен съд и Закон за административното производство. АПК урежда издаването, оспорването и изпълнението на индивидуални административни актове, както и оспорването по съдебен ред на подзаконовите нормативни актове; уредено е също и изпълнението на административните и съдебни актове по административни дела. Вж. чл. 1 АПК. Кодексът не се прилага за актове на Народното събрание и президента (правомощия, които има КС), както и за актове, с които се упражнява законодателна инициатива. Вж. чл. 2 АПК. Както беше отбелязано по-горе, на административните съдилища са подсъдни всички административни дела, с изключение на подсъдните на ВАС. Последният от своя страна разглежда оспорвания срещу подзаконовите нормативни актове; оспорвания срещу актовете на Министерски съвет, министър-председателя и неговите заместници и министри; оспорвания срещу решенията на ВСС; касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения; молби за отмяна на влезли в сила съдебни актове; както и оспорвания срещу други актове, посочени в закон. Като правило съдебните производства по АПК са двуинстанционни, освен когато изрично не е предвидено друго със закон. Вж. чл. 131 АПК. Основанията за оспорване на административните актове са изчерпателно изброени в закона и включват: липса на компетентност, неспазване на предписаната форма, съществено нарушение на административнопроцесуалните правила, противоречие с материалния закон или несъответствие с целта на закона. АПК предвижда възможност за събиране на нови доказателства в първата съдебна инстанция, доколкото те са допустими по правилата на ГПК. Вж. чл. 171, ал. 2 АПК. Право да оспорват административни актове имат физически или юридически лица, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени или за които се пораждат съответни задължения. Вж. чл. 146–147 АПК. Донякъде спорна е разпоредбата, даваща активна легитимация за оспорване на подзаконовите нормативни актове. Разпоредбата на чл. 186 дава това право единствено на лицата, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати. Тази разпоредба даде повод през 2006 г. на омбудсмана на Република България да направи искане до КС за обявяването ѝ за противоконституционна поради противоречието ѝ с принципа на правовата държава и накърняването на основното право на защита. Висшият адвокатски съвет, както и правозащитни организации подкрепиха позицията на омбудсмана. В крайна сметка обаче КС не откри противоречие с Конституцията и отхвърли искането¹. Скорошен доклад² на „Български адвокати за правата на човека“ продължава да критикува подобно законодателно решение. Според правозащитниците, макар да е видно, че в определените случаи прекратяването на съдебното производство поради липса на правен интерес на жалбоподателя води до пряко увреждане на неговите права и законни интереси от изпълнението на самия акт, не се прилага чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ. В началото на 2010 г. по иска-

¹ Вж. Решение на КС № 5 от 17 април 2007 г., *обн.*, ДВ, бр. 35 от 27.04.2007 г.

² „Подобряване на гаранциите за справедлив процес в административното правораздаване“, мониторингов доклад на БАПЧ, 2010 г.

не на главния прокурор общото събрание на колегиите във ВАС издаде тълкувателно решение, според което юридически лица с нестопанска цел могат да оспорват подзаконови нормативни актове при наличието на правен интерес, обоснован от предмета на дейност и целите, за които са създадени¹.

Решението на първата съдебна инстанция може да бъде оспорвано касационно изцяло или в отделни негови части. Делото се разглежда от тричленен състав на ВАС, когато се оспорва решение, постановено от административен съд, и от петчленен състав, когато е постановено като първа инстанция от тричленен състав на ВАС. Вж. чл. 217 АПК. Възможно е, в хипотезата на отмяна на влязъл в сила съдебен акт, ВАС да заседава и в седемчленен съдебен състав. Вж. чл. 243 АПК.

Последният нормативен акт в материята е Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН), обн., ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., посл. изм., ДВ, бр. 77 от 9.10.2012 г., в сила от 9.10.2012 г. ЗАНН осигурява необходимите гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите и организациите при налагането на административни наказания и тяхното изпълнение. Наказанията се обжалват пред районния съд, в района на който е извършено или довършено нарушението, а за нарушенията, извършени в чужбина – пред Софийския районен съд. Вж. чл. 59 ЗАНН. След реформата на административното правораздаване от 2006 г. решението на долустоящия съд вече подлежи на касационно обжалване пред съответния административен съд. Вж. чл. 63 ЗАНН.

Сред интервюираните преобладаваше мнението, че системата на административното правораздаване като цяло работи гладко и ефективно, особено в сравнение с общите съдилища. ВАС продължава да се възприема като институция, изиграла важна роля за развитието на правосъдието в последните 10 години. Натовареността продължава да е висока, като за 2009 г. средно на върховен съдия са се падали над 260 дела, за 2010 – средно 207 дела. За 2012 г. средният брой дела на съдия е намалял до 180 за съдиите от първа колегия и 203.85 дела за съдиите от втора колегия. Общият брой на разгледаните във ВАС дела за 2009 г. е бил 21 681, като това е увеличение от 29 % спрямо 2006 г., а през 2010 г. броят им се е понижил леко и е бил общо 16 589 дела. Нещо повече, ВАС показва, че може да бъде ефикасен коректив на изпълнителната власт. От 31 дела срещу подзаконови нормативни актове през 2009 г. съдът е удовлетворил изцяло или частично искането за отмяна в 78 % от случаите. Започналите да действат през 2007 г. „малки“ административни съдилища също имат своя принос за общото подобрене на системата. Преобладаващата част от административните съдии изглежда са както добре подготвени юридически, така и мотивирани в работата си. Макар да не се води статистика за броя преюдициални запитвания, отправени от българските съдилища към Съда на Европейския съюз, Софийският административен съд е сочен като един от малкото съдилища, използващи този все още непознат и сложен правен способ². За 2009 г. административните съдии са разгледали общо 35 710 дела, от които в срок до три месеца са решили 67 %, а за 2010 г. са разгледали 48 953 дела. Обжалвани са по-малко от една трета от всички дела, като правилността на 72 % от обжалваните актове е била потвърдена на по-горна инстанция за 2009. Административните съдилища като цяло се определят като модерни и изпреварващи тенденциите в правосъдието в България.

¹ Вж. Тълкувателно решение на ВАС № 2 от 12 февруари 2010 г.

² През 2009 г. съдиите на АССГ са отправили две подобни запитвания. Вж. Доклад за дейността на Административен съд – София-град за 2009 г.

АПК от своя страна няма очаквания ефект по отношение намаляване делата във ВАС, осигурявайки на съдиите повече време за работа по уеднаквяване на практиката. Като основна причина се сочи заложената с Конституцията подсъдност на ВАС, както и множеството специални закони, които предвиждат първа съдебна инстанция по тях да бъде именно този съд (над 60 по думи на експерти в материята). Прекомерната натовареност на върховните съдии¹ не може да не се отрази на срочното разглеждане на делата или да не доведе до забавяне на процеса на изготвяне на съдебните актове. Докладът за дейността на ВАС за 2008 г. намира, че разглеждането на административни дела като първа инстанция от съда противоречи на принципите на правораздаването. Като основна причина се посочва дуалистичната му роля, в която той разглежда дела като първа съдебна инстанция и едновременно с това служи като касационна инстанция за собствените си решения. По този начин се нарушава основният принцип за инстанционен контрол. Вж. чл. 132, ал. 2 АПК. Не е за пренебрегване и притеснението на върховните съдии, че обективността им в касационното производство може да бъде повлияна от колегиални отношения със съдиите от същия съд, разглеждали делата на първа инстанция. Изглежда това положение е наследено от началото на прехода в България и разбирането, че единствено върховен съд може да контролира законосъобразността на актовете на висши административни органи. Запознати твърдят, че дори ВСС е против решенията му да се разглеждат на първа инстанция от „малък“ административен съд. По всичко личи обаче, че за разтоварването на върховните съдии са необходими законодателни промени, които да позволят на ВАС да се превърне в истинска касационна инстанция, осъществяваща надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Допълнително затруднение е, че ВАС, за разлика от ВКС, не разполага с ясно очертана законова рамка за уеднаквяване на практиката си, като в това направление реформата изостава в сравнение с тази в гражданския процес.

Макар някои от интервюираните да споделиха мнение, че броят на малките административни съдилища следва да бъде намален до 10–12 именно поради по-слабата им натовареност², редица привърженици на реформата отдават проблема на не добре уредена подсъдност. Един от факторите, допринасящи за тези правосъдни аномалии, е и местната подсъдност на делата, при която водещо е седалището на административните органи (преимуществено разположени в София и няколко окръжни градове), а не местоживеенето или седалището на жалбоподателя. Данъчните дела пък се гледат само в пет от административните съдилища: София-град, Бургас, Варна, Пловдив и Велико Търново (по седалищата на съответните териториални данъчни управления). Сред интервюираните като че ли преобладаваше разбирането, че тази подсъдност трябва да се промени, като се допусне разглеждане от всички административни съдилища. По подобен начин се препоръчва водещ критерий при местната подсъдност да бъде адресът или седалището на жалбоподателя, а не както е досега – седалището на органа, издал акта³.

Друг проблем, който анкетираните посочват, е честото неизпълнение на съдебните актове от страна на администрацията. Тъй като не може да се извади изпълнителен лист

¹ АПК допълнително натовари съдиите в работата им, като предвиди в производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове възможността за формирането на 7-членни съдебни състави.

² Според доклада за прилагането на закона и за дейността на административните съдилища през 2009 г. има сериозни разминавания в средната натовареност на административен съдия. Така например, ако съдия в Административен съд – София-град гледа по над 26 дела на месец, то колегите му в Търговище и Разград гледат едва по 5–6 дела.

³ Към момента на изготвяне на настоящия анализ в Народното събрание предстоеше да бъде обсъден законопроект, целящ именно промяна на местната подсъдност на административните дела по местоживеене или седалище на жалбоподателя.

срещу държавен орган, гражданите на практика са лишени от ефективно изпълнение на съдебното решение. Сочат се случаи, при които, независимо от редица окончателни съдебни решения по различни аспекти на един и същ казус, държавният орган отказва да се съобрази с предписанието на съда и да изпълни законите си задължения, като се позовава на оперативната самостоятелност, която законът формално му осигурява.

Фактор 7: Компетентност на съдилищата по въпросите на гражданските свободи.

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

Заклучение	Съотношение: Положително Тенденция: ↔
<p>Съдебната власт в България има изключителна компетентност по делата, засягащи основните права и свободи, като не съществуват извънредни съдилища, които биха могли да ограничат съдебните правомощия в това отношение. Макар националните съдилища все повече да обръщат поглед към международноправни инструменти за защита на основните права в своите решения, притеснение буди тенденцията към трайно увеличаване на броя на осъдителните решения срещу България от Европейския съд за правата на човека. По всичко изглежда, че държавата все още не е създала ефикасни вътрешноправни средства за защита на правата, предоставени от ЕКПЧ.</p>	

Анализ/правна уредба:

Конституцията гарантира на гражданите широк набор от права и свободи, припокриващи се в голяма степен с обхвата на закрила на водещия международноправен инструмент в областта, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи [по-нататък ЕКПЧ], в сила за страната от 7 септември 1992 г., обн., ДВ, бр. 66 от 14.08.1992 г., посл. изм., ДВ, бр. 38 от 21.05.2010 г. Сред основните конституционни гаранции са правото на „[в]секи обвинен в престъпление [...] да бъде предаден на съдебната власт в законно определения срок“ и възлагане на съдебната власт на правомощието по защита на „правата и законните интереси“ на гражданите и юридическите лица. Вж. чл. 31, чл. 117, ал. 1 от Конституцията. Както се обсъжда по-нататък във фактор 8, съдебната власт има компетентност по отношение на граждански, наказателни и административни дела, като друг държавен орган не може да разглежда дело, което се разглежда от съд. Органите на съдебната власт осъществяват взаимодействие с органите на законодателната и изпълнителната власт за всеобхватна и пълна защита на правата на физическите и юридическите лица, като последните имат право на съдебна защита, която не може да им бъде отказана. Вж. чл. 5, ал. 3, чл. 7, ал. 2, чл. 61 ЗСВ.

Правораздаването по наказателни дела се осъществява само от съдилищата, установени с Конституцията, като извънредни съдилища за разглеждане на наказателни дела не се допускат. Вж. чл. 6 НПК. В рамките на наказателното производство съдът е гарант за спазване основните права и свободи на гражданите. Така мерките за неотклонение гаранция, домашен арест или задържане под стража в досъдебното производство се контролират или постановяват от съответния първоинстанционен съд. Вж. чл. 61–64 НПК. По подобен начин съдът контролира наложени ограничения за на-

пускане на страната. Вж. чл. 68 НПК. Претърсването, изземването и задържането на кореспонденцията също се извършва с разрешение или под контрола на съда. Вж. чл. 161, чл. 165 НПК.

Защитата срещу незаконни действия на държавната администрация или правозащитните органи се осигурява от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), който е основно вътрешноправно средство за закрила на правата по смисъла на ЕКПЧ, изискващ осигуряването на ефикасни правни средства за защита пред съответните национални власти на правата и свободите, провъзгласени в Конвенцията. Вж. чл. 13 ЕКПЧ. След изчерпване на вътрешноправните средства за защита лицата, пострадали от нарушения на правата или свободите си, могат да подадат жалба до Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

ЗОДОВ предвижда отговорност на държавата и общините за вреди, причинени на гражданите и юридическите лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи във връзка с изпълнение на административна дейност. Държавата отговаря и за вреди, причинени на гражданите от органите на дознанието или съдебната власт в хипотези на незаконно задържане, обвинение или осъждане за престъпление, използване на специални разузнавателни средства. Първата група искиове се разглеждат по реда на АПК, а втората – по ГПК. В случай на присъждане на обезщетение то следва да покрие всички имуществени и неимуществени вреди, пряка и непосредствена последица от незабраненото увреждане. Вж. чл. 1–4 ЗОДОВ. Конституцията също съдържа изрична разпоредба за отговорност на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи или лица. Вж. чл. 7 от Конституцията. Повечето интервюирани споделят за нарастващ брой случаи, в които предимно млади съдии се позовават в решенията си директно на разпоредбите ЕКПЧ, както и на юриспруденцията на Европейския съд за правата на човека. Макар често съдът да е насочван към международното право и практика от адвокатите на страните, подобно развитие следва да се приветства и насърчава, особено като се има предвид огромната натовареност, при която работят много съдии и не добре застъпената в юридическите факултети материя за защита правата на човека. Изглежда инструментариумът на ЗОДОВ също започва да се използва все по-интензивно, като някои анкетираните отбелязаха, че нивата на присъжданите обезщетения по ЗОДОВ често пъти съответстват на присъжданите от ЕСПЧ. И все пак изглежда, че залегналите в Конституцията и ЕКПЧ основни принципи за отговорност на държавата за причинени вреди невинаги намират продължение в тълкувателната и касационна практика или в политиката на правителството. Един интервюиран посочи като пример тълкувателно решение № 3 от 2004 г. на Общото събрание на гражданската колегия на ВКС, което заключава, че разпоредбата на чл. 7 от Конституцията, обсъдена по-горе, не е пряк път за защита на правата и свободите на гражданите. Едва ли не излиза, че това решение директно пренебрегва разпоредбата на чл. 5, ал. 2 от върховния закон на страната, предвиждащо непосредствено негово действие. По подобен начин се отбелязва и казус, при който административен съд, действащ в качеството на касационна инстанция, приема, че ЕКПЧ няма пряко приложение¹. Някои интервюирани изразиха съжаление, че държавата не е създала ефикасни вътрешноправни средства за защита на правата, предоставени от ЕКПЧ. Правозащитници твърдят, че изпълнителната власт няма стратегия и институционална политика по отношение на решенията на ЕСПЧ. Макар да заплаща присъдените обезщетения, правителството не изглежда да анализира причините за осъдителното решение или да предприема мерки за премахването им. Приетата от МС през юни 2010 г. Стратегия за продължаване

¹ Вж. доклад „Подобряване на гаранциите за справедлив процес в административното правораздаване“ на „Български адвокати за правата на човека“, ноември 2010 г.

на реформата в съдебната система прави стъпка в тази посока, като предвижда създаването на специален механизъм, който да обобщава практиката на ЕСПЧ по отношение на България и да създаде своеобразен филтър, чрез който да се намалят недопустимите жалби към съда¹.

През годините от последното провеждане на ИСП през 2006 г. България продължава да поддържа негативния си имидж на страна, регулярно осъждана за нарушения на ЕКПЧ. Както е видно от таблицата по-долу, броят на заведените дела и постановените осъдителни присъди срещу страната нараства чувствително с всяка измината година, докато общата годишна стойност на присъжданите обезщетения трайно се увеличава².

Брой дела и осъдителни решения срещу България за периода 2007–2011 г.

Година	Брой заведени дела срещу България, комуникирани на правителството	Брой осъдителни решения на ЕСПЧ срещу България	Размер на присъдените компенсации в лв.
2007	127	51	607 000
2008	46	56	1 713 000
2009	8	6	3 375 000
2011	62	52	2 049 000

Източник: Министерство на правосъдието

България неизменно е в челните места на най-осъжданите държави за нарушения на човешките права и свободи в системата на ЕКПЧ. През 2009 г. и 2010 г. страната заема съответно незавидните 7-мо (61 осъдителни решения) и 6-то място (69 осъдителни решения) в негативната класация за най-голям брой осъдителни решения спрямо 47-те държави, които са страни по Конвенцията (по-напред са единствено държави с дългогодишен негативен правозащитен имидж като Турция и Русия)³.

По статистически данни за България за периода 2009–2012 г., предоставени от Министерството на правосъдието, тенденцията през този период сочи на нарастване на броя на жалбите пред Съда в Страсбург, но същевременно показва известен спад на допуснатите до разглеждане и комуникирани на правителството дела. 93 % от жалбите срещу България са били обявени за недопустими или заличени от списъка, докато по 7 % от тях са били постановени решения. Конкретните данни по години са представени в таблиците по-долу.

¹ Вж. т. 4.5 от Стратегията – <http://www.justice.government.bg/new/Pages/Ministry/Default.aspx?evntid=26079>.

¹ Вж. Докладите на ЕСПЧ, достъпни на http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=echrpublications&c=#newComponent_1345118680892_pointer.

² Доклади на Европейския съд по правата на човека за 2009 г. и 2010 г. (предварителни данни), достъпни на: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=echrpublications&c=#newComponent_1345118680892_pointer.

Данни за производствата по жалби срещу Република България за периода 2008–2011 г.

Производство по жалби	2008	2009	2010	2011
Жалби, разпределени на съдебен състав	890	1194	1348	1206
Изпратени на РБ за становище	137	208	92	141
Решени, от които:				
– обявени за недопустими или заличени	434	596	525	543
– осъдителни решения	51	61	69	52
Оправдателни, приятелски споразумения	9	2	12	10

Източник: Министерство на правосъдието

Брой недопустими жалби за периода 2007–2011 г.

Година	Общ брой висящи жалби	Явно недопустими
2007	1835	586
2008	2229	434
2009	2728	596
2010	3466	525
2011	4054	543

Източник: Министерство на правосъдието

В светлината на горното, както беше споменато по-рано във фактор 5, концепцията за индивидуална конституционна жалба (ИКЖ) изглежда набира все повече поддръжници. Последните твърдят, че от една страна би се подобрил негативният правораздавателен имидж на страната, докато от друга страна би се използвал по-пълноценно изключително ценният ресурс, който притежава КС (бивши върховни съдии, министри, преподаватели по право и т.н.). Нещо повече, самият Конституционен съд допуска като възможно въвеждането на института на „индивидуалната жалба“ в решение № 3¹ от 2003 г. ИКЖ и евентуалните решения на КС в рамките на тази процедура биха били задължителни за всички държавни органи, отменяйки законодателни разпоредби, противоречащи на Конституцията или на международноправни актове в областта на защита правата на човека и основните свободи. За разлика от ИКЖ, алтернативният към момента механизъм за отнасяне на даден спор към ЕСПЧ е несъвършен в своето прилагане от гледна точка на вътрешното право. От една страна, често изпълнителната и законодателната власти не се съобразяват с решенията на Съда в Страсбург и не предприемат мерки за отменяне на законовите разпоредби, противоречащи на Конвенцията. От друга страна, решенията на съда имат задължителна сила единствено по отношение на конкретните страни и като принцип не установяват прецедент по отно-

¹ Вж. за по-подробно обсъждане на Решение № 3/2003 г. фактор 5. КС намира, че сезирането на Конституционния съд от отделни граждани не представлява промяна на формата на държавно устройство, съответно подобна конституционна промяна би могла да се извърши и от обикновено Народно събрание.

шение на бъдещо поведение на държавни органи. По този начин едно и също нарушение се мултиплицира и в резултат държавата бива осъждана многократно по подобни казуси. Нещата не биха стояли по същия начин, ако КС имаше правомощия да гледа дела по индивидуални жалби на граждани и да преценява конституционността им, придавайки им ефективно всеобвързващо действие. Не на последно място, както беше отбелязано по-горе, сумите, изплащани от България като обезщетения по осъдителни решения на ЕСПЧ, в последните години трайно нарастват. Изглежда част от тези средства би могла да се използва за увеличаване бюджета и щата на КС с оглед назначаване на необходимите съдебни помощници, които да подпомогнат дейността на конституционните съдии в една евентуална бъдеща процедура по индивидуална конституционна жалба. Освен осигуряване на по-пълнен синхрон на законодателството и административните (вкл. полицейски) практики с изискванията на Конституцията и ЕКПЧ, КС би спомогнал за подобряване имиджа на България като страна, зачитаща човешките права и стремяща се към установяване на върховенство на закона.

Фактор 8: Система за преглед и обжалване

Съдебните актове могат да бъдат отменени само чрез обжалване пред съд.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
<p>Краткото действие на новия ГПК все още не позволява напълно да се преценят ефектите от нововъведенията, свързани със системата за преглед и обжалване. Преобладаващо обаче остава мнението, че продължителността на делата е сравнително голяма, а въвеждането на нови процесуални елементи, свързани с размяната на книжа и изготвяне на доклад преди първото заседание водят до излишно забавяне на първоинстанционното разглеждане. От друга страна, Върховният касационен съд се оказва изолиран и на практика лишен от една от най-важните му функции – реално да обобщава съдебната практика.</p>		

Анализ/правна уредба:

Съдилищата в България разглеждат граждански, наказателни и административни дела. Съдилищата имат изключителна юрисдикция – дела, разглеждани от съд, не могат да се разглеждат от друг орган. Вж. чл. 61 ЗСВ. Създаването на извънредни съдилища не се допуска. Вж. чл. 119, ал. 3 от Конституцията. Административното съдебно производство е като правило двуинстанционно: първоинстанционно и касационно; единствено при косвения съдебен контрол, когато съдът разглежда различен от административния спор, но взима отношение по административен акт в мотивите на решението, производството може да бъде триинстанционно. Съдопроизводството по гражданските и наказателните дела е триинстанционно: първоинстанционно, въззивно и касационно, доколкото със закон не е предвидено друго. В общия случай първоинстанционните дела, в зависимост от вида на делото, се гледат пред районен или окръжен съд, като обжалването на постановените актове по тези дела се извършва съответно пред окръжен или апелативен съд, действащи в качеството на въззивна инстанция. Върховният касационен съд от своя страна действа като касационна инстанция за определени със закон съдебни актове и разглежда други дела, възложени му със закон.

Системата на наказателния процес като цяло остава непроменена в сравнение с ИСП 2006¹. Въззивната инстанция проверява правилността на първоинстанционната присъда изцяло, като се допуска установяването на нови фактически положения и могат да бъдат използвани всички доказателства по НПК. Обжалване може да се инициира както от подсъдимия или прокурора, така и от други страни в процеса, доколкото техните права и законни интереси са засегнати. Вж. чл. 315, 316, 318 НПК. Въззивният съд може да отмени присъдата и да върне делото за ново разглеждане; да измени или отмени присъдата и да постанови нова; да отмени присъдата и прекрати наказателното производство. Вж. чл. 334 НПК. Касационният съд разглежда жалби срещу новите присъди на въззивната инстанция, като проверява присъдата само в обжалваната ѝ част и може да я остави в сила, да я измени или да я отмени изцяло или отчасти, като върне делото за ново разглеждане или прекрати наказателното производство. Вж. чл. 347, 354 НПК. Някои от интервюираните изразяват загриженост, че НПК не позволява да се обжалват постановления за прекратяване на наказателното производство, което принуждава засегнатите страни понякога да изпращат жалби до ВСС и инспектората му. Други анкетирани предупреждават за съществуването на така наречената „вечна“ касация, при която наказателни състави на ВКС връщат на апелативните съдилища дела за ново разглеждане, като съдиите от по-долния съд отново решават делото по начина, станал причина за връщане на делото, което налага нова отмяна от страна на ВКС и ново връщане за пререшаване. Подобни хипотези се получават в случаите, в които ВКС и АС имат различно виждане за закона и приложението му. Ето защо беше препоръчано при третото връщане на делото във върховния съд той да има право да го реши по същество (подобно разрешение е било уредено в чл. 357, ал. 4 НПК, отм., ДВ, бр. 50 от 30.05.2003 г.).

Апелативното и касационното обжалване в административния и гражданския процес претърпяха значително по-сериозно развитие. От една страна, административното правораздаване, както беше посочено по-рано, започна да се осъществява за първи път от нарочни административни съдилища, които в определени случаи могат да служат като касационна инстанция на общите. В рамките на административното производство първоинстанционният съд действа служебно, т.е. не се ограничава с обсъждане на основанията, посочени от жалбоподателя, докато касационният съд действа в условия на диспозитивно начало, като обсъжда само посочените в жалбата или протеста пороци на акта на по-долната съдебна инстанция. Вж. чл. 168 и 218 АПК. Административното касационно производство се концентрира върху правото, не върху фактите, като касационният съд действа в повечето случаи като инстанция по същество, а единствено в хипотезата на нарушени съдопроизводствените правила – като контролно-отменителна инстанция. Вж. чл. 220, 222 АПК. Съществена реформа претърпя и гражданският процес, като втората съдебна инстанция се превърна в реална апелативна, а касационният съд получи сериозни правомощия по уеднаквяване на практиката и развитието на правото. Исковото производство се основава на „концентрационното“ начало, нов процесуален принцип, изразяващ се в преклудиране на възможността за правенето на нови твърдения по фактите и искания по доказателствата на сравнително ранен етап от развитието на спора в първата инстанция. Целта за ускоряване и дисциплиниране на процеса чрез въвеждане на преклудия на съществени процесуални права се надгражда във въззивното производство, в рамките на което страните могат единствено да сочат новооткрити или нововъзникнали факти или доказателства, които не са могли да знаят или посочат на първа инстанция. Вж. чл. 266, ал. 2 ГПК. Касационното обжалване също е сериозно ограничено в сравнение със стария режим, като основанията за допустимост на касационната жалба се ограничават до наличие на

¹ След изготвянето на настоящия анализ бяха приети противоречиви законодателни промени, с които се създаде Специализиран наказателен съд. Вж. чл. 61 ЗСВ (изм., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г., в сила от 4.01.2011 г.) и чл. 411а и сл. НПК (доп., ДВ, бр. 13 от 11.02.2011 г., в сила от 12.08.2011 г.).

противоречива съдебна практика, необходимост от осигуряване на точното прилагане на закона и развитието на правото. Вж. чл. 280 ГПК.

Основна движеща сила на реформата на гражданското съдопроизводство от 2008 г. беше да се отговори на дългогодишните критики за тромавост на гражданския процес и прекомерно забавяне на приключването на делата. По всичко изглежда обаче този ефект като че ли не е напълно постигнат. Макар повечето от интервюираните да признават, че новата уредба е позволила по-бързо разглеждане на делата във въззивната инстанция, то това е станало за сметка на първоинстанционното производство. Въвеждането на предсъдебната размяна на документи между страните, както и изискването за подготовка на доклад по делото от съдиите, представляващо по същината си връщане на „служебното“ начало в гражданския процес, не са довели до голямо ускоряване на производството¹. Вж. чл. 146 ГПК. Бяха изказани мнения, че писменият отговор невинаги е удачен институт, особено в хипотезите на искове, заведени от дружества, предоставящи различни комунални услуги. Някои от анкетиранияте отбелязват, че ако преди промените често първоинстанционното разглеждане на по-леките дела, при това в по-ненатоварените съдилища, е приключвало в период до 2 месеца от подаване на исковата молба, към момента този период нараства на поне 3 месеца (заради 1-месечния срок за размяна на книгата и технологично необходимото време за изготвяне на доклада по делото преди първото съдебно заседание). Както се обсъжда във фактор 12 по-долу, в някои от по-натоварените съдилища ситуацията допълнително се усложнява поради недостига на съдебни зали и принудителното отлагане на заседания по делата с месеци, в случаите, в които съдиите не успяват да подготвят навреме обемните доклади за първото заседание по делото. Споделено беше и известно притеснение, че ускоряването на гражданския процес като че ли е за сметка на справедливостта, особено с оглед невъзможността да се представят пропуснати доказателства. Изглежда някои съдии се опитват да компенсират това процесуално ограничение, като допускат непредставени доказателства, приемайки, че страните са били в субективна невъзможност да ги представят поради неразбиране на новите правила.

Предвидената от новия ГПК възможност за касационно обжалване на всички съдебни определения води до допълнително натоварване на върховните съдии, като на практика едно дело може да „обрасне“ с десетки частни производства (малки процеси в основния процес)². Всеки съдия от гражданската и наказателната колегия на ВКС е участвал в разглеждането на средно около 230 новообразувани дела през 2008 г. и 243 дела през 2009 г.; върховните съдии от търговската колегия са разглеждали около 190 дела годишно през 2009 г. В същото време натовареността на съдиите от апелативните съдилища продължава да остава ниска (средно на апелативен съдия са се падали 8.82 разгледани и 7.63 свършени дела), като дори изостава от нивата от предишното издание на ИСП през 2006 г.

¹ Вж. Доклади на Световната банка „Правенето на бизнес“ в България, 2008 г. и 2011 г., изследващи съответно периодите непосредствено преди влизането в сила на новия ГПК и към провеждането на настоящото изследване. Според анализите периодът, необходим за изпълнение на един търговски договор (включващ етапите подаване на искова молба и връчването ѝ на насрещната страна; съдебно разглеждане на спора и влизане в сила на окончателното решение по спора; и принудително изпълнение), се запазва непроменен – 564 дни, оставайки значително над средния за Югоизточна Европа и страните-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD).

² Това законодателно разрешение беше изменено в края на 2010 г. (обн., ДВ, бр. 100 от 21.12.2010), като чл. 274, ал. 4 ГПК предвиди, че не подлежат на касационно обжалване определенията по дела, решенията по които не подлежат на касационно обжалване. Промените от края на 2010 г. удовлетвориха също и отдавнашно искане на ВКС, като завишиха прага на материалния интерес за обжалваемост на въззивните решения пред ВКС от 1000 лв. на 5000 лв. за гражданските и съответно 10 000 лв. за търговските спорове.

Значително варира и качеството на съдебните актове, обжалвани на въззивна или касационна инстанция. Някои интервюирани отбелязаха, че съдебните актове, идващи от съдилищата в големите окръжни градове и особено забележимо в София, са на значително по-добро ниво в сравнение с продукта на съдиите в други части на страната. Това обстоятелство се отдава на по-голямата конкуренция и възможността за по-добър подбор на съдиите. Изглежда се наблюдава и известен спад в качеството на съдебните актове по наказателните дела, като явно основна причина е назначаването на значителен брой следователи и прокурори за съдии. Прави впечатление, че за периода 2008–2009 г. ВКС потвърждава по-висок процент на апелативни решения по граждански дела, идващи от окръжните съдилища, в сравнение с тези на апелативните съдилища (62.60 % на 61 % за 2009 г.). При търговските дела тенденцията обаче е обратна. При наказателните дела през 2009 г. ВКС потвърждава по-висок процент на апелативните решения, идващи от АС (72 %), в сравнение с тези на окръжните съдилища (58 %). Обстоятелството, че почти всеки втори акт е бил изменен или отменен, говори за необходимост да се вземат съответни мерки за подобряване на работата и качеството на съдебните актове на по-долните инстанции.

Моделът на касационното обжалване по ГПК изглежда се основава на два основни принципа – факултативност и селективност, като цели постигането на еднаква и предвидима във времето практика. Привърженици на реформата се надяват в дългосрочен план това да доведе до разтоварване на съдилищата, както и до засилване доверието на гражданите в системата. Новите касационни основания имат обаче и своите противници. Някои от интервюираните намират техниката на отказ за прекомерно натоварваща съдиите, тъй като подготвянето на мотивиран отказ за недопускане на касационното разглеждане на дадено дело изисква подробно разглеждане на всички материали по делото, наподобявайки по работа и обем самото касационно решение. Тази дейност допълнително натоварва върховните съдии, които, дори да не допуснат дадено дело за разглеждане, на практика са свършили голямата част от разглеждането по същество. Други критици на новата уредба считат, че на практика ВКС отказва правосъдие. През 2009 г. този въпрос беше дори отнесен от омбудсмана, макар и неуспешно, до Конституционния съд¹. Други противници изтъкват прекалено голямата доза субективна преценка на съда, приближаваща производството повече към прецедентното право и отдалечаваща го донякъде от континенталната правна система; това законодателно разрешение като че ли допълнително се усложнява от голямата динамика на законодателните промени, която не позволява на съда да гради стабилна практика. Новата касационна процедура като че ли допринася за забавяне на някои дела. Запознати твърдят, че подадени жалби по дела престояват понякога във ВКС повече от 8–10 месеца, без съдът да се произнесе дали ще отхвърли или приеме делото за разглеждане. Други критици твърдят, че ВКС е лишен от възможност да обобщава практиката, тъй като тя не достига вече до тях, нещо повече, практиката започва да се обобщава на ниво окръжен съд.

Независимо от съществуващите критики към новата система на касационно обжалване по граждански и търговски дела бяха изказани и препоръки за въвеждане на подобни касационни основания и в административния и наказателния процес с цел разтоварване на върховните съдии и създаване на възможност да действат най-вече като инстанция, обобщаваща практиката и гарантираща липсата на противоречиви съдебни решения.

¹ Вж. Решение на КС № 4/2009 г. обн., ДВ, бр. 47 от 23.06.2009 г., постановено по искане на омбудсмана за обявяване на противоконституционност на някои разпоредби на новия ГПК, вкл. текста на чл. 280, ал. 1 ГПК.

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

На съдиите са предоставени достатъчно правомощия във връзка с призоваването, реда в съдебната зала и/или изпълнението на съдебните актове, като тези правомощия се упражняват и се зачитат и подкрепят от останалите власти.

Заключение	Съотношение: <i>Неутрално</i>	Тенденция: ↔
<p>Съдиите разполагат с достатъчно правомощия във връзка с поддържането на реда в съдебната зала, макар като правило да ги използват по-скоро спорадично. Новата система на призоваване в гражданския процес, прилагана по аналогия и в административния процес, не доведе до търсените подобрения и е обект на сериозни критики както по отношение на бързината си, така и от гледна точка на чисто процедурни решения. Принудителното изпълнение по граждански дела все пак бележи дългоочакваното положително развитие, като обаче донякъде буди притеснения поради нарастващия брой висящи дела на частните съдебни изпълнители и изключително широките им правомощия.</p>		

Анализ/правна уредба:

Редът в съдебната зала се осигурява от председателя на съдебния състав, който може да санкционира нарушителите по реда, предвиден в съответния процесуален закон, а разпорежданията му са задължителни за всички присъстващи в съдебната зала. Вж. чл. 135 ЗСВ. Председателят на съдебния състав в гражданския процес има задължение да следи за реда, като може да налага глоби или да отстрани всеки, който не го спазва. В случаите, в които предупреждението няма необходимия ефект, съдът може да отстрани страната или нейния представител за определено време. Вж. чл. 141 ГПК. Съдът може да санкционира с глоби следните лица, когато затрудняват правораздаването без уважителна причина: свидетел, който е призован в съда редовно, но не се е явил или отказва да даде показания; вещо лице, което не се яви или откаже да даде или не представи в срок заключението си; трети лица, които откажат да предоставят искан от съда документ или вещ; длъжностно лице, което е връчило неправилно съобщение, не е удостоверило надлежно връчването или не е върнало в съда разписката за връчването навреме. В рамките на самото съдебно заседание съдът може да налага глоби и за нарушение на реда в съдебно заседание, неизпълнение на разпореждания на съда, обида на съда или други участници. Вж. чл. 88–89 ГПК. Санкцията по изброените провинения варира между 50 и 300 лв., като преценката е на съда. В случаите на нарушения, които затрудняват хода на производството, както и при повторно извършване глобата е в размер от 100 до 1 200 лв. чл. 91 ГПК. Както беше обсъдено в анализа по фактор 8, новият ГПК предвиди редица инструменти за ускоряване хода на процеса, като несъмнено важен елемент бяха разширените хипотези и завишените размери на глобите¹. През 2009 г. беше направен опит за по-

¹ Според промени на ЗСВ от м. януари 2011 г. Главна дирекция „Охрана“ подпомага органите на съдебната власт при призоваване на лица в случаите, в които се пречи за това. Поради практически новото съдържание на тази разпоредба (старата предвиждаше съдействие само в случаите на наказателни производства, както и по отношение на държавните съдебни изпълнители) е трудно да се коментира доколко тази разпоредба е насочена, освен всичко друго, и към ускоряване на призоваването в гражданското производство. Във всеки случай подобно разширяване на правомощията на съдебната охрана трябва да се приветства, разбира се, доколкото няма да се превърне в инструмент за „репресии“ срещу страните, които се призовават. Вж. чл. 391, ал. 3, т. 4 ЗСВ.

нататъшно дисциплиниране на процеса, като се въведе възможност за санкциониране на страна, неоснователно причиняваща отлагане на делото, предвиждайки възможност да бъде осъдена да заплати освен глоба и разноските по новото съдебно заседание.

Подобно на гражданското съдопроизводство, наказателният и административният процес също страдат от опити за необосновано забавяне разглеждането на делото, постановяване на съдебния акт и привеждането му в изпълнение. По всичко изглежда, че административните съдии изпитват по-малко затруднения в сравнение с наказателните по дисциплиниране на процеса и навременното му провеждане, най-вече заради различния характер на производствата и интересите на страните по тях. Административнопроцесуалният кодекс не съдържа разпоредби по дисциплиниране на процеса, като препраща за това към ГПК. Вж. чл. 144 АПК. НПК от своя страна предвижда сравнително подробен ред на санкциониране на нарушителите. При груби нарушения на реда в съдебната зала председателят на съдебния състав може да налага глоба до петстотин лева на всеки присъстващ, а при отлагане на делото поради неявяване без уважителна причина на страна, свидетел или вещо лице, глобата достига до хиляда лева. Вж. чл. 266, чл. 271, ал. 11 НПК. Останалите дисциплиниращи механизми, с които разполага наказателният съдия, са подобни на тези, с които разполага гражданският му колега. Вж. чл. 120, ал. 3, чл. 149, ал. 5, чл. 266–267 НПК. Мненията относно необходимостта от дисциплиниращи механизми като че ли се разминават диаметрално. Анализ на причините за отлагане на дела през 2009 г., изготвен от Висшия адвокатски съвет, установява, че отсъствията на адвокатите поради заболяване или служебни ангажименти не попадат сред най-честите причини за отлагане на делата. Значително по-голям, според ВАДвС, е делът на случаи на неявяване на експерти, неизготвяне в срок на експертизи, отсъствие на съдебни заседатели или заболяване на самите съдии¹. В същото време според анализ на МП НПК не е предоставял достатъчно ефективен механизъм за предотвратяване на възможностите за злоупотреба с права от страните и техните защитници в рамките на наказателното производство, включително представяне на болнични листове и ангажираност по други съдебни дела². Един интервюиран дори сподели, че в някои случаи глобите, които съдят налага, се считат просто за част от адвокатския хонорар и клиентите заплащат стойността им, стига подобно забавяне да „купува“ допълнително отлагане във времето. Ето как през пролетта на 2010 г. беше създадена фигурата на резервен защитник. Според чл. 94 НПК той може да бъде назначен независимо от упълномощаването на друг защитник от обвиняемия, когато това е от изключително значение за провеждане на наказателното производство в разумен срок. Нещо повече, в хипотезата, когато защитата е задължителна и упълномощеният защитник не се яви по неуважителни причини, макар да е редовно призован, резервният защитник получи широки права, включващи участие в наказателното производство, представяне на доказателства, правене на искания и възражения и обжалване на актовете на съда. Вж. чл. 94, ал. 6, чл. 99 НПК. Някои от интервюираните изказаха притеснение, че тази промяна противоречи на правото на защита и принципа на състезателно начало. Конституционният съд бе сезиран през пролетта на 2010 г. с искане за обявяване на института на резервен защитник за

¹ Вж. Недева, Е. *Законопроектът за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс в светлината на Конвенцията за правата на човека и основните свободи*, Адвокатски преглед, 10–11/2009, с. 77. Това наблюдение се потвърждава от анализ от 2009 г. на отлаганията на съдебните заседания по наказателни дела във ВКС, според който причините за отлагания на делата заради отсъствие на защитник са били обективни и документирани. Вж. Доклад за дейността на ВКС за 2009 г.

² Вж. Доклад за извършена проверка от инспектори от Инспектората на МП по ЗСВ – мониторинг за въздействие на наказателноправните норми относно производството по НПК през първата инстанция за определени престъпления, свързани с корупцията.

противоконституционен, но не намери противоречие с основния закон, нито с международноправни актове¹.

Що се касае до връчването на призовки и съобщения, служителите на съответния наказателен съд могат да разчитат на подкрепа от службите на МВР или Главна дирекция „Охрана“ на МП, обстоятелство, което значително улеснява процеса по връчване. Изменение от 2010 г. заличи забраната за призоваване на обвиняемия по телефон или факс, като правозащитници обаче намират противоречие с чл. 6, ал. 3 от ЕКПЧ, задължаващ държавите – страни по конвенцията, да предоставят на обвиняемия достатъчно време за подготвяне на защитата му. Вж. 178 НПК.

Гражданският процес в крайна сметка отново остава като че ли най-затруднен, особено по отношение на призоваването и изпълнението на решенията. Новият ГПК, влязъл в сила през 2008 г., предвиди значителни промени и в двата режима. Вж. чл. 37–58, чл. 404–529 ГПК. Изглежда новата система на призоваване по ГПК, въпреки безспорните подобрения, не постига напълно целения резултат за ускоряване на производството. Така например ГПК, подобно на АПК, позволява призоваване чрез електронна поща. Подобно разрешение несъмнено ускорява, поне като идея, подготвителните действия за самия процес. В същото време въведеният сложен набор от изключително формалистични действия по призоваване на ответника не успява да ускори производството. Като правило призовкар на съда може да връчи съобщението чрез богат набор от способи: лично на посочен от ищеца адрес, по пощата, чрез куриер, по телефон, чрез залепване на уведомление на общо достъпни места, чрез публично обявление, чрез адвокат. По изрично настояване на ищеца съдът може дори да разпорежи връчването да стане чрез частен съдебен изпълнител. Запознати с практиката твърдят, че при цялото „богатство“ от процесуални възможности често пъти не се прави справка за постоянен или настоящ адрес на насрещната страна до самия край на процеса по призоваване. Същевременно именно неправилно посочените от ищите адреси на насрещната страна стават като че ли най-често поводи за излишно проточване на връчването на съобщения за сметка на традиционно наложилото се обяснение за саботиране на процеса от страната адресат. Неdobрата картина на призоваването се допълва и от практическото усложнение, че при цялата си натовареност съдиите често са принудени да правят сами справки за адресите на страните, само и само да успеят да придвижат напред делото. Буди недоумение и законодателното решение за връчване на съобщение чрез частен (но не и държавен) съдебен изпълнител. Докато реформата на съдебното изпълнение чрез въвеждане на фигурата на ЧСИ безспорно постигна целения резултат за оптимизиране на изпълнителното производство, предвиждането на възможност за използване само и единствено на ЧСИ остава спорно разрешение, особено като се вземат предвид нередките оплаквания от страна на ответниците за прекомерни размери на таксите по връчване на призовките. Други интервюирани посочват случаи, в които връчването на призовката понякога не може да се извърши повече от половин година. Проверка на МП по мониторинг на ГПК² също заключава, че се срещат трудности при призоваването и връчване на съобщения поради несъответствия на адресната регистрация с реалното местоживее на длъжника, обстоятелство, което е характерно за всички видове производства. По всичко изглежда, че нередностите в призоваването на страните продължават да бъдат причина за забавянето на гражданските дела³.

¹ Вж. Решение на КС № 10 от 28 септември 2010 г., обн., ДВ, бр. 80 от 12.10.2010 г.

² Планова тематична проверка на МП за мониторинг по ГПК в РС – гр. Трън, и РС – гр. Брезник (2009 г.).

³ Мониторинг на МП по ГПК – първоинстанционно производство, Районен съд – гр. Елена (2009 г.).

Като че ли най-спорният момент в новата уредба на призоваването по ГПК е предвидената от чл. 47 ГПК възможност за връчване чрез залепване на уведомление. Именно тази разпоредба поиска омбудсманът през 2009 г. да бъде обявена от КС за противоконституционна. Конкретното основание е липсата на гаранции при този механизъм на призоваване, че ответникът въобще ще узнае за опита да му се връчат книжа по делото, тъй като може да не намери залепеното уведомление (най-често поставяно на общодостъпни места), дори да живее на адреса, на който съобщението е поставено¹. Макар в крайна сметка КС да отхвърли искането на омбудсмана², в експертната общност като че ли останаха много резерви по отношение на въпросната разпоредба и нейната процесуална и житейска правилност. Картината допълнително се усложнява от фактическата невъзможност да се установи дали призовкарят е посетил адреса, за да залепи съобщението, или не.

Законът за частните съдебни изпълнители (ЗЧСИ, обн., ДВ, бр. 43 от 20.05.2005 г., посл. изм. бр. 49 от 29.06.2012 г.), действащ от есента 2005 г., създаде възможност принудителното съдебно изпълнение в България да се осъществява от частни съдебни изпълнители (ЧСИ). Законът въведе смесен модел на съдебно изпълнение, като запази съществуващата към момента система на държавни съдебно-изпълнителни служби към районните съдилища. Изборът дали да се обърне към държавен или частен съдебен изпълнител беше предоставен на вискателя. Привържениците на реформата посочват като съществен фактор за повишаване на ефективността и бързината на принудителното изпълнение обвързането на възнаграждението на ЧСИ с крайния резултат. Новият ГПК от своя страна допълнително оптимизира процедурите и инструментариума на принудителното производство чрез ограничаване на обжалваемостта, нововъведения при правилата за продажба, разширяване на достъпа до информация за длъжниковото имущество. Системата на частното съдебно изпълнение е очевидно повече от успешна, като въвеждането ѝ беше класирано от Световната банка през 2006 г. сред десетте най-успешни реформи в света³. Някои анализатори обаче отчитат обезпокоителна тенденция към натрупване от ЧСИ на несвършени дела и увеличаване на сумата на несъбрани вземания по изпълнителни дела⁴.

Статистика за изпълнителните дела в периода 2006–2011 г.

Година	Образувани дела	Приключени дела	Събрана сума
2006	37 000	5500	95 млн. лв.
2007	64 000	17 200	250 млн. лв.
2008	70 000	30 000	400 млн. лв.
2009	110 000	29 000	365 млн. лв.
2010	140 000	32 000	580 млн. лв.
2011	180 000	40 000	700 млн. лв.

¹ Вж. Искане от омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на някои разпоредби от ГПК, Адвокатски преглед, 6–7/2009, с. 37.

² Вж. Решение на КС No4 от 16 юни 2009, обн., ДВ, бр. 47 от 23.06.2009 г.

³ Вж. Доклад на Световната банка „Правенето на бизнес“ България, 2006 г.

⁴ Вж. Доклад на Институт „Отворено общество“, (ИОО) Оценка на изпълнението на Стратегията за реформа на съдебната система в България 2003–2008 г., с. 83. http://www.osf.bg/cyeds/downloads/Consolidated_strategy_reform.pdf.

Новата система на принудително изпълнение, на следващо място, като че ли премина от една крайност в друга. Ако принудителното изпълнение по стария ГПК защитаваше в голяма степен интересите на длъжника, новата система ограничава изключително силно правата му, лишавайки го на практика от възможност да обжалва действията на съдебните изпълнители. Те от своя страна изглежда се възползват от тази благоприятна процесуална среда, като се осмеляват да разширяват правомощията си, например като признават прекомерно високи адвокатски хонорари, влизайки в противоречие с принципа на справедливост на процеса. Запознати твърдят, че при липсата на друг полезен ход потърпевшите се принуждават да подават жалби във ВСС или Инспектората на МП. И въпреки всичко преобладава мнението, че ЧСИ превъзхождат държавните си колеги от гледна точка на ресурс, капацитет и бързина, като дори се чуват гласове за преминаване към монистична система на частно съдебно изпълнение.

III. Финансово обезпечаване

Фактор 10: Участие в определянето на бюджета

Съдебната власт разполага с реална възможност да влияе върху размера на средствата, които ѝ отпускат законодателната/изпълнителната власт, а след отпускане на средствата на съдебната власт тя контролира изпълнението на своя бюджет и начина на изразходване на средствата.

Заклучение	Съотношение: Положително Тенденция: ↔
<p>Въпреки отражението на икономическата криза в последните години се приема, че съдебната власт получава достатъчен бюджет. Проблемът по-скоро е в начина на неговото изразходване. Реално не е въведено програмно бюджетирание, което да позволява интегриране на бюджетния процес със стратегическо планиране в области като човешкия ресурс, регулирането на натовареността, въвеждането на информационни системи, измерването на ефективността на отделни звена. Разходите на отделните звена на съдебната власт остават твърде непрозрачни. ВСС запазва, формално и практически, водещата си роля при изготвянето на проектобюджет на съдебната система и последващия контрол върху разходването му. Определителна роля обаче за окончателния вариант и размер на одобрения от НС бюджет остава на МС, докато парламентът остава пасивен, включително и в процеса на обсъждане на годишните доклади на представителите на съдебната власт.</p>	

Анализ/правна уредба:

Съдебната власт в България има, по силата на Конституцията, самостоятелен бюджет. Вж. чл. 117, ал. 3 от Конституцията. Подобна финансова независимост не е предвидена за никоя друга конституционно установена институция. Нещо повече, самостоятелността на бюджета на съдебната власт практически се гарантира чрез осигуряване на достатъчно средства за функциониране на всеки съдебен орган и недопускане на бюджетни зависимости от фактори извън системата. Вж. Решения на КС № 4 от 15 април 2003 г. и № 4 от 7 октомври 2004 г. Отговорностите по изготвяне на самостоятелния бюджет на съдебната система са разделени, поне законодателно, между МП и ВСС. Министърът на правосъдието предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във ВСС заедно с разчети за следващите две години. Вж. чл. 130а, ал. 1 от Конституцията, чл. 362–363 ЗСВ. От своя страна ВСС предлага и подробно обоснова пред Министерския съвет окончателен проект на бюджет на съдебната власт, като впоследствие го защитава пред Народното събрание в процеса на приемането на държавния бюджет. Вж. чл. 30, ал. 11 и чл. 364, ал. 1 и 2 ЗСВ. Консолидираният бюджет на съдебната власт се състои от бюджетите на Висшия съдебен съвет, на Инспектората към Висшия съдебен съвет, на органите на съдебната власт, които са юридически лица, и на Националния институт на правосъдието. Вж. чл. 361, ал. 22. Средствата за строителство и основен ремонт на недвижимите имоти на съдебната власт, както и издръжката на съдебната охрана от своя страна са включени в бюджета на Министерството на правосъдието. Вж. чл. 388, ал. 2, чл. 391, ал. 2 ЗСВ.

На практика е налице дуалистичен режим по изготвяне на съдебния бюджет. Това състояние като че ли отразява дългогодишни опити центърът на бюджетните правомо-

щия да бъде изместен от ВСС към МП. През 2006 г. Народното събрание прие конституционни промени, с които възложи на МП правомощията по изготвяне проект на бюджет на съдебната власт. До 2012 г. в МП съществува нарочно звено „Бюджет на съдебната власт“, което предлагаше на министъра на правосъдието бюджет на съдебната власт. В допълнение тази специализирана структура имаше правомощия за изготвянето на краткосрочни и дългосрочни програмни бюджетни прогнози на съдебната власт; изготвянето на проекта на бюджет на съдебната власт въз основа на предложения на административните ръководители на органите на съдебната власт; и привеждането на бюджета в съответствие с изискванията на програмното бюджетиране. Вж. чл. 19, ал. 1 от Устройствения правилник на МП, обн., ДВ, бр. 34 от 1.04.2008 г., в сила от 01.04.2008 г., отм. За разлика от този предишен режим в новия Устройствен правилник на МП, приет с ПМС № 152 от 17.07.2012 г., обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2012 г., функциите на това специализирано звено бяха прехвърлени на дирекция „Финанси и бюджет“, която е част от общата администрация на министерството. Дирекцията има общи правомощия по организиране и осъществяване на финансово-счетоводните дейности на министерството, но липсва изрично разписване на такива, касаещи бюджета на съдебната власт.

От своя страна Висшият съдебен съвет изпълнява бюджетните си правомощия посредством комисия „Бюджет и финанси“, състояща се от 5 изборни членове на самия съвет, както и дирекция „Финанси и бюджет“ и отдел „Бюджетно финансиране“, съставени на експертен принцип. Комисията, от една страна, има правомощия по отношение изготвянето на краткосрочни и дългосрочни бюджетни прогнози; проект на годишен бюджет на съдебната власт; както и проект на разпределение на бюджетните средства на органите на съдебната власт. Вж. Правилник за организация на дейността на Висшия съдебен съвет и неговата администрация, чл. 21. Дирекция „Финанси и бюджет“ от своя страна подпомага изготвянето, обосноваването и изпълнението на бюджета на съдебната власт, като основните ѝ правомощия по същината си съвпадат с тези на комисията. Вж. чл. 69 от правилника. Председателите на съдилища също могат да разчитат на нарочни звена „Финансова дейност и снабдяване“, които разработват проект за годишен бюджет на съответния съд. Вж. Правилник за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища, обн., ДВ, бр. 66 от 18.08.2009 г. [по-нататък Правилник за администрацията]. Сред интервюираните преобладаваше мнението, че правомощията по бюджета на съдебната власт следва да бъдат съсредоточени във ВСС.

По всичко изглежда, че независимо от конституционните правомощия на МП да изработва бюджета на съдебната власт, последният продължава *de facto* да се подготвя от ВСС и само формално се спазва предвиденото от Конституцията и ЗСВ разделение на отговорностите. Това състояние на нещата се потвърждава както от интервюирани в процеса на настоящото изследване, така и от доклад на Институт „Отворено общество“¹. Според последния, въпреки измененията в законодателството, органите на съдебната власт продължават да изпращат проектите си за бюджет за следващата година на ВСС. Така на практика Висшият съдебен съвет запазва централната си роля както в бюджетното планиране, така и в последващия контрол върху изпълнението му.

Не може обаче да се каже същото за конкретния размер на съдебния бюджет. Буквата на закона не позволява на Министерския съвет да извършва промени във внесените от ВСС проектобюджет на съдебната власт, като го задължава да го внесе в

¹ Доклад „Цената на правосъдието в България. Оценка на динамиката и ефективността на обществените разходи за правосъдие и ред 1998–2008 година“, Институт „Отворено общество“, София, май 2009 г., http://www.osf.bg/cyeds/downloads/Budget_Judiciary_18%20May%202009.pdf, с. 12.

Народното събрание във вида, в който му е представен. Вж. Закон за устройство на държавния бюджет [по-нататък ЗУДБ], чл. 20, ал. 2. Правителството обаче може да изготви становище по него, като го добави към общите бележки по проекта на държавен бюджет. На практика именно това становище се превръща в алтернативен бюджет на съдебната власт, с който Народното събрание като правило се съобразява, пренебрегвайки финансовите искания и заложените политики на върховния орган на съдебната власт. Парламентът засега не използва активно и ежегодните обсъждания на отчетите на звената на съдебната власт за поставяне на въпроси, свързани с ефективността на работа, поставянето на приоритети и оправдаността на разходите.

След приемането му от НС бюджетът на съдебната власт се изпълнява от Висшия съдебен съвет, който е и първостепенен разпоредител със средствата по него. Органите на съдебната власт, които са юридически лица, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет и Националният институт на правосъдието са второстепенни разпоредители с бюджетни кредити. Вж. ЗУДБ, чл. 6а, ал. 3. ВСС организира изпълнението на бюджета на съдебната власт чрез Инспектората към ВСС, ВКС, ВАС, съдилищата, главния прокурор и НИП. Вж. ЗУДБ, чл. 11, ал. 1 и 2. При изпълнението на бюджета на съдебната власт Висшият съдебен съвет при необходимост може да прави изменения в бюджетните разходи на органите на съдебната власт. Вж. Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г., чл. 2, ал. 3. Ако до края на финансовата година системата не изхарчи собствените си приходи или бюджетната субсидия, средствата се връщат в републиканския бюджет. Така в края на 2009 г. между ВСС и министъра на финансите възникна конфликт, след като първо съветът реши да раздаде 24 млн. лв. премии (реализирани като икономии, вкл. от незаети щатове), а впоследствие държавната хазна отказа да преведе парите. Приблизително по същото време, и независимо от съществуващите незаети щатове, ВСС е заложил в бюджетното си искане за 2010 г. увеличаване на щатните бройки в системата с около 900 души. В крайна сметка конфликтът беше разрешен в полза на ВСС, но се създаде впечатление за недотама добро управление на финансите на съдебната система, непълно използване на наличните ресурси и залагането на „кухи“ щатни бройки, позволяващи раздаването на премии.

Въпросът за бюджета на съдебната власт има и още един аспект, а именно натовареността на отделния магистрат. На практика съществува обвързаност между планирането на бюджета и измерването на натовареността във всеки отделен съд. Към настоящия момент все още липсват методология, обективни критерии и качествени показатели за измерването на натовареността, проблем, който се разпростира върху цялата система и се отразява сериозно върху работата на всеки отделен съдия. Нещо повече, тази липса възпрепятства пълноценното планиране на нуждата от закриване или откриване на нови щатни бройки, което от своя страна рефлектира пряко върху бюджета на съдебната власт. Специализираната комисия по анализ и отчитане на степените на натовареност в органите на съдебната власт на новия състав на ВСС работи по създаването на норма на натовареност, обвързана с единна стратегия за човешките ресурси в съдебната система.

Според споменатия по-горе доклад на ИОО съдебният бюджет се е увеличил с 506 % за периода 1998–2008 г., като за същия период общите бюджетни разходи са се увеличили едва със 192 %. С други думи, нарастването на съдебните разходи за периода е повече от 2.5 пъти в сравнение с общите разходи в държавния бюджет⁵¹.

⁵¹ Вж. Доклад „Цената на правосъдието в България. Оценка на динамиката и ефективността на обществените разходи за правосъдие и ред 1998–2008 година“. С.: Институт „Отворено общество“, май 2009 г., с. 16.

През 2009 г. бюджетът на съдебната власт е увеличен с почти 14 %. Едва финансовата криза от последните две години води до намаляване на нивата на бюджетно финансиране до тези отпреди кризисния период.

Както е видно от таблицата по-долу, налице е тенденция към, макар и незначително, намаляване на процентното съотношение на съдебния към общия държавен бюджет. Трудно е да се прецени доколко този процес е резултат от желание на законодателя да дисциплинира финансовия мениджмънт на ВСС или се налага от чисто бюджетни ограничения. Факт е обаче, че ВСС продължава да внася в МС проект на бюджет, който значително надхвърля както получения за предходната година, така и одобрения в крайна сметка от НС окончателен съдебен бюджет за съответната година.

Бюджет на съдебната система (в хиляди)¹

Година	Искане на ВСС		Съдебен бюджет (бюджетни трансфери и собствени приходи)		Собствени приходи (заложени)		Одобрено бюджетно искане на ВСС (%)	Държавен бюджет		Дял на съдебния бюджет в държ. бюджет (%)
	Лв.	Щ.д.	Лв.	Щ.д.	Лв.	Щ.д.		Лв.	Щ.д.	
2007	526158.5	361670.67	313020	215163.59	50500	34712.67	59.49	14407058.0	9903119.32	2.17
2008	457298.8	314337.91	385300	264847.40	52000	35743.74	84.25	17006534.3	11689946.59	2.26
2009	512380.6	352200	438323	301294.33	86150	59217.76	85.54	20466088.5	14067973.94	2.14
2010	540013.6	371194.39	387705	266500.54	95000	65301.07	71.79	18916488.0	13002810	2.05
2011	483400	332279.35	387705	266500.54	105500	72518.55	80.20	18536787.6	12535597.7	2.12
2012	493982	332791.24	400000	269 476.40	140000	94316.74	80.97	17029228.0	11472437.9	2.34

Източник: Администрация на ВСС & Закон за държавния бюджет на Р България

През 2011 г. бюджетът на съдебната власт остава непроменен спрямо 2010 г., като възлиза на 387 705 хил. лв. при следното разпределение на средствата (в хиляди). За 2012 г. общата сума на бюджета възлиза на 400 000 хил. лв., което представлява увеличение с 3.17 %

¹ Изчисленията са на база усреднен курс на Българската народна банка към декември 2011 г. (1 BGN = 1.4548 USD).

Органи на съдебната власт	2011	2012
	Сума (хил. лв.)	Сума (хил. лв.)
Висш съдебен съвет	7711.0	12 506.0
Върховен касационен съд	13 946.0	13 946.0
Върховен административен съд	10 152.0	10 152.0
Прокуратура на Република България	154 908.0	158 908.0
Съдилища на Република България (в т.ч. адм. съдилища)	195 368.0	198 868.0
Национален институт на правосъдието	2578.0	2578.0
Инспекторат към Висшия съдебен съвет	2442.0	2442.0
Резерв за неотложни и непредвидени разходи	600.0	600.0
Всичко:	387 705.0	400 000.0

Източник: Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 17.12.2010 г.; отм.) и за 2012 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 16.12.2011 г.; отм.)

Анализите показват, че като процент от БВП бюджетът на съдебната власт не е малък в сравнение със същото съотношение в други европейски страни. Така например за 2008 г. България е била на първо място по разходи за съдебната система като дял от БВП с 0.7 %¹. За 2010 г. бюджетът на съдебната власт като процент от БВП на страната е бил 0.54 %, което поставя страната на 5-то място след Черна гора, Босна и Херцеговина, Словения и Хърватска². Като цяло и интервюираните намират бюджета на съдебната власт, особено в нивата от годините, предшествали кризата, за напълно достатъчен. Отбелязва се, че проблемът по-скоро е в неефективното разходване на средствата. ВСС ежегодно прави искания за значително увеличаване на бюджетно финансиране, при все че в съдебната система има неизползвани „вътрешни“ резерви. Типичен пример са незаетите щатни бройки, които в предходни години допринасяха за формирането на бюджетен излишък в края на годината, който се използваше за допълнително материално стимулиране на магистратите, като на практика се „надграждат“ законово установените лимити на възнагражденията. Същевременно, въпреки че има съдилища, които страдат от претоварване, бройките не се заемаха заради липсата на ритмичност и добра организация на конкурси. Този пример показва, че проблемът не е в абсолютния размер на бюджета, а в липсата на стратегическо планиране. Друг пример за това е, че въпреки последователното нарастване на бюджета на съдебната власт, така и не беше завършен процесът на въвеждане на информационните системи, които да оптимизират правосъдието. Същевременно значимо нарастване се забелязва в бюджета на ВСС.

¹ Вж. Доклад „Цената на правосъдието в България – оценка на обществените разходи за правосъдие и ред 2009–2010 година“. С.: Институт „Отворено общество“, 2011, с. 37.

² По данни на CEPEJ. Вж. в интернет на адрес: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf (на английски език).

Бюджет на ВСС за периода 2007–2012

Година	Сума на бюджета (в хил. лв.)
2007	3275.0
2008	4776.0
2009	10 191.4
2010	7711.0
2011	7711.0
2012	12 506.0

Източник: Закон за държавния бюджет на Р България за 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 г.

Позитивна стъпка в това отношение беше приемането от новия ВСС на годишна програма за 2013 г. Предстои да видим дали този документ ще се превърне в гръбнак на реален процес по приоритизиране, планиране и отчитане на работата на Съвета. При всички положения обаче остава проблемът с липсата на прилагане на програмното бюджетниране. Въпреки че официално се твърди, че бюджетът на съдебната власт се изготвя на програмен принцип от 2008 г., запознати с процеса на бюджетниране констатираме, че на практика продължава да се използва историческият метод на бюджетно прогнозиране, базиран преимуществено на разходите от предишната финансова година. Това се вижда и по липсата на детайлност в планираните мерки и съответните пера. Друг проблем, който продължава, е липсата на прозрачност на реалните разходи на институциите на съдебната власт, включително в системата на прокуратурата и ВСС.

Препоръки:

- реално въвеждане на детайлно програмно бюджетниране, в перспектива – отделно за всяко звено на съдебната власт;
- увеличаване прозрачността на бюджета, вкл. разходите на всяко звено;
- надграждане на практиката за изготвяне на годишна програма чрез обвързването ѝ с бюджетното планиране и отчитане.

Фактор 11: Адекватност на възнагражденията в съдебната система

Заплатите в съдебната система поначало са достатъчни за привличане и задържане на квалифицирани съдии, като им позволяват да издържат семействата си и да живеят в достатъчно сигурна среда, без да са принудени да търсят други източници на доходи.

Заклучение

Съотношение: Положително Тенденция: ↔

Възнагражденията в съдебната система остават по-добри от други в бюджетната сфера. Въпреки че заплатите на съдиите в България отстъпват на нивата на заплащане на европейските им колеги, както и на доходите на някои практикуващи адвокати, това засега не се отчита като демотивиращ фактор за добрите юристи да постъпват и остават на работа в съда. Конкретни практики при актуализиране и формиране на съдийското възнаграждение обаче могат да имат негативен ефект. Необходимо е да се гарантира, че политиката по доходите на съдиите ще бъде основана на трайна дългосрочна стратегия на привличане и задържане на добри кадри и превенция на корупцията.

Анализ/правна уредба:

Висшият съдебен съвет определя възнагражденията на съдиите, прокурорите и следователите. Вж. чл. 30, ал. 1, т. 8 ЗСВ. Председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд получават основно месечно възнаграждение, равно на 90 % от възнаграждението на председателя на Конституционния съд. Вж. чл. 218, ал. 1 ЗСВ. От своя страна председателят на Конституционния съд получава месечно възнаграждение, равно на средноаритметичното месечно възнаграждение на президента на републиката и на председателя на Народното събрание. Съдиите от Конституционния съд получават 90 на сто от месечното възнаграждение на председателя на съда. Вж. чл. 10 ЗКС.

Основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска длъжност по закон е в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера. Вж. чл. 218, ал. 2 ЗСВ. Според НСИ средното възнаграждението в общественения сектор за последното тримесечие на 2012 г. е било 838 лв., означаващо на практика, че месечната заплата на младши съдия през есента на 2012 г. се е равнявала на 1676 лв.¹ Възнагражденията на останалите магистратски длъжности се определят от ВСС. Във ВСС действа постоянна комисия „Бюджет и финанси“, която разполага с правомощия да предлага правила и механизми за определяне размера на трудовите възнаграждения на членовете на ВСС, магистратите и съдебните служители. ВСС е приел, с решение по протокол № 23 от 3 юни 2009 г., Правила за определяне на основни месечни заплати на съдии, прокурори и следователи. Според данни, предоставени от ВСС, средната годишна брутна заплата на магистрат, както е видно от таблицата по-долу, е била в размер на 30 288 лв. или 2 524 лв. месечно. Съотнесена към 2007 г., средната годишна магистратска заплата е нараснала с близо 30 % за период от 5 години.

Година	Годишна брутна средна заплата на магистратите (лв.)	Месечна брутна средна заплата на магистратите (лв.)
2007	25 800	2150
2008	28 344	2362
2009	30 288	2524
2010	32 804	2063
2011	33 599	2667
2012	35 100	2925

Източник: ВСС

Върху размера на основното месечно възнаграждение се изплаща и допълнително възнаграждение за продължителна работа като съдия, в размер на две на сто за всяка година трудов стаж, но не повече от 40 на сто. Съдиите могат да получават и допълнително възнаграждение за положен извънреден труд през празнични и почивни дни. В допълнение на основното възнаграждение всяка година съдиите получават и средства за закупуване на тога и облекло в размер на две средномесечни заплати на зает в бюджетната сфера (или 1676 лв. към края на 2012 г.). Задължителното обществено и здравно осигуряване на съдиите също е за сметка на бюджета на съдебната

¹ Данни на НСИ: Наети лица и средна работна заплата през четвъртото тримесечие на 2012 година. http://www.nsi.bg/EPDOCS/EmplySalary2012q4_K70DVI5.pdf.

власт. При освобождаване от длъжност съдии с повече от 10 години стаж получават еднократно парично обезщетение в размер на толкова брутни месечни възнаграждения, колкото прослужени години има съответният съдия в органите на съдебната власт, но не повече от 20. Съдиите могат, за периода на работата им в съдебната система, да ползват и ведомствено жилище от фонда на съдебната власт. Вж. чл. 219–225 ЗСВ. Както е видно от анализа по предния фактор, през 2010 г. приблизително 61 % от бюджета на съдебната власт за 2010 г. са били отделени за възнаграждения в системата на съдебната власт. Доклад на Световната банка „Ресурси за функционирането и отчетността на съдебната система: Преглед на публичните разходи и институциите на съдебната система, юли 2008 г.“ също изчислява разходите за заплати на около 60 % от целия съдебен бюджет.

През юни 2010 г. заради икономическата криза ВСС прие мораториум върху ръста на заплатите на магистратите. След обжалване от страна на съдии на законността на отказа да се изпълни законовото задължение за поддържане на съответното ниво на възнаграждения в съдебната система, ВАС се произнесе с решение, в което се казва, че: „[п]ри определяне на минималния и максималния размер на основното месечно възнаграждение на магистратите ВСС действа в условията на обвързана компетентност – разпоредбата на чл. 218, ал. 1 и 2 ЗСВ пряко диктува действията на ВСС и административният орган не разполага с възможност за преценка дали да вземе решение за определяне размера на съответните възнаграждения, кога да вземе това решение и по какъв начин“. Въпреки това ВСС отново индексира заплатите на магистратите едва през 2012 г. и то само за напред.

Донякъде компенсаторна роля изигра утвърдилата се практика за раздаване на годишни бонуси на съдиите в края на всяка финансова година. Стана обичайно в края на годината (с изключение на 2012 г.) ВСС с нарочни решения да определя спестените средства от бюджета на съдебната власт за допълнително финансово стимулиране на магистратите. За целта ВСС прие Правила за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения (решение на ВСС от 27.10.2011 г., по протокол № 34). Съгласно чл. 6, ал. 1 от тях конкретният размер на тези бонуси за отделните магистрати се определя от съответния административен ръководител. Отпускането на бонусите предизвика неколкостранни нападки от страна на финансовия министър към съдебната власт.

Като цяло интервюираните намират нивата на възнаграждения за достатъчни, поне на фона на заплатите в България. Често беше отбелязван фактът, че магистратските възнаграждения са най-високите в бюджетния сектор. В същото време, съпоставени с възнагражденията на магистратите в ЕС, нивата на заплати в България като че ли все още изостават. Проблемът допълнително се засилва от обстоятелството, че независимо от големия като цяло бюджет на съдебната власт, индивидуалните възнаграждения остават сравнително ниски, за да служат като ефективно средство за възпиране на често твърдените (или поне възприемани от обществото) корупционни практики.

Според доклад „Европейски съдебни системи“ на СЕРЕЈ за 2010 г. входните нива на възнаграждения на съдиите в България са най-ниски сред страните от Европейския съюз, като изостават поне два пъти от тези в Румъния, следващата държава с най-ниски нива на възнаграждения (7 227 евро годишно възнаграждение в България срещу 15 667 евро в Румъния; в Словакия възнаграждението се равнява на 26 949 евро годишно). Значително по-ниските нива на възнаграждения могат да бъдат обяснени с не особено високите като цяло заплати в страната. В България съотношението на съдебните заплати към средните в държавата е 2.2, което съвпада със средните нива за страните членки на Съвета на Европа. В същото време то изостава значително от стойностите в други бивши социалистически страни от региона – Румъния (2.7),

Македония (3.3), Сърбия (4.3) и е в пъти по-ниско от нивата в страните водачи в класацията – Ирландия (4.5) и Шотландия (5.1).

Нещата изглеждат малко по-добре при нивата на възнагражденията на съдиите във върховните съдилища в България: съотношението спрямо средната заплата в страната е 7.0 (четвъртото най-високо за ЕС след Обединеното кралство и Ирландия). В реални стойности възнагражденията също не изостават толкова много, поне не и спрямо страните от региона (23 266 евро за България срещу 20 912 за Македония, 33 371 за Сърбия и 36 802 за Румъния). И все пак заплатите на върховните съдии в България отново са най-ниски от всички страни в ЕС, като в сравнение с тези във Обединеното кралство са почти 10 пъти по-ниски. Паритетната покупателна стойност на заплатите в българските съдилища донякъде компенсира тези ниски нива заради общо по-ниските цени и разходи за живот. Анализът на тези данни показва, че нивата на възнаграждения в съдебната система могат да бъдат в по-добра пропорция спрямо средното ниво на национално богатство, както в страни с по-ниски доходи, така и в т.нар. стари, по-богати демокрации.

Заплащането на съдиите е ключова гаранция за привличане, задържане и мотивиране за работа в съда на възможно най-добрите юристи. Същевременно то е и много важен елемент от превенцията на корупцията. Въпреки че в последните години България успява да поддържа сравнително добри нива на заплащане на съдиите, съотнесени с другите възнаграждения в бюджетната сфера, има и фактори, които показват, че доходите не са предмет на една цялостна политика, която да следва горните два приоритета.

Пример за това е палиативната практика по даване на бонуси в края на годината, която разкрива проблеми в няколко насоки. На първо място, формирането на „излишъците“, с които се плащат въпросните бонуси, е знак за лошо планиране и управление на бюджета на съдебната власт. Въпросните средства всъщност са спестени от пера, чиято необходимост е била обоснована в предишния финансов период. След като не са разходвани по предназначение обаче тези средства, обосноваването на отпускане на пари за съответните нужди в следващия финансов период пред другите власти ще бъде по-трудно. Като се има предвид, че един традиционен източник на подобни „излишъци“ са новите магистратски бройки, които не са попълнени, не защото не са необходими, а защото не са проведени съответните конкурси, става ясно, че въпросът е сериозен. Допълнителен проблем е, че тази практика се отразява негативно и на обществения образ на съдебната система и вече два пъти беше използвана от политици в изпълнителната власт като повод за популистки атаки, ерозиращи допълнително доверието на гражданите, без ВСС да даде достоен отговор, с който да защити необходимостта съдиите да получават адекватни възнаграждения.

Съществен проблем е и начинът на разпределянето на тези бонуси. Предвиждането кой съдия и в какъв размер ще получи бонус да зависи от усмотрението на административните ръководители създава фактор на служебна зависимост, с който може да бъде злоупотребено. Йерархичният натиск и особено подобни непрозрачни области на фактическа дискреция са съществен източник на нерегламентирано влияние в съдебната система в България.

Ето защо е важно ВСС да продължи да поддържа адекватни нива на заплащане на съдийския труд и това да бъде част от цялостна и дългосрочна стратегия за развитие на човешкия ресурс и борбата с корупцията. Необходимо е заплащането на отделните съдии да бъде предсказуемо и да се формира по начин, който не ги поставя в зависимост от усмотрението на административни фактори.

Препоръка

Изграждане на дългосрочна политика по доходите в съдебната система, която да обслужва необходимостта за привличане, задържане и мотивиране на качествен човешки ресурс и да осигурява гаранция срещу икономически корупционен натиск;

Създаване на нормативна рамка, която гарантира предсказуемостта на съдийското възнаграждение, както и това, че за отделните съдии размерът му няма да зависи от нищие усмотрение.

Фактор 12: Съдебни сгради

Съдебните сгради са разположени на удобни места и лесно могат да бъдат намерени, а обстановката в тях вдъхва уважение към правосъдието и предлага необходимата инфраструктура.

Заклучение	Съотношение: <i>Неутрално</i>	Тенденция: ↔
<p>Условията в съдебните сгради продължават да са много различни в цялата страна. Докато някои от сградите са проектирани като съдебни палати или са новопостроени или реновирани, редица сгради не отговарят на нуждите на правосъдието. За съжаление пренаселените съдийски кабинети не са изключение (най-вече в големите градове), а това създава допълнителни затруднения на и без това натоварените съдии в упражняване на функциите им.</p>		

Анализ/правна уредба:

Съдебната власт е независима и има самостоятелен бюджет. Вж. чл. 117 от Конституцията. В същото време основният закон, с промяната от 2006 г., повери управлението на имуществото на съдебната система на министъра на правосъдието. Вж. чл. 130а, т. 2 ЗСВ; Устройствен правилник на Министерството на правосъдието, чл. 5. Конституционното изменение от 2006 г. реши, поне за момента, дългогодишните спорове между съдебната система и изпълнителната власт, включително многократно отнасяни пред Конституционния съд, кой следва да управлява съдебните сгради. ЗСВ предвижда като основно направление на взаимодействието между органите на съдебната власт и ВСС, от една страна, и органите на изпълнителната власт, от друга, да се осъществява в насока управление на имуществото на съдебната власт. Вж. чл. 370, ал. 1 ЗСВ. В съответствие със Закона за държавната собственост собствеността на имотите, предоставени за нуждите на съдебната власт, са публична държавна собственост. Вж. чл. 2, ал. 2 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., посл. изм., ДВ, бр. 99 от 14.12.2012 г.). В случаите, когато органи на съдебната власт са настанени в сгради, собственост на общините или държавата, те не заплащат наеми. Вж. Закон за държавния бюджет за 2010 г., чл. 2, ал. 6.

С оглед правомощията на министъра на правосъдието в рамките на администрацията му са създадени специални структури, отговарящи за управлението на съдебните сгради. Дирекция „Бюджет и финанси“ води счетоводно и балансово недвижимите имоти, предоставени за нуждите на съдебната власт; организира дейностите, свързани със задълженията, произтичащи от собствеността върху недвижимите имоти, ползвани от съдебната власт – данъци, такси, наеми; изготвя проекта на бюджет в частта капиталови разходи (строителство и ремонт) за недвижимите имоти на съдебната

власт; планира, организира и извършва финансиране на разходите за строителство и основен ремонт на недвижимите имоти на съдебната власт; изготвя отчети на капиталовите разходи и на разходите за издръжка, свързани с недвижимите имоти на съдебната власт. Дирекция „Инвестиции, управление на собствеността и стопански дейности“ подпомага министъра при управлението на недвижимите имоти, върху които са предоставени права на министерството, на неговите структури и на органите на съдебната власт. Вж. Устройствен правилник на МП, чл. 24 и 26.

Конституционната промяна от 2006 г. предизвика очаквана реакция на представителите на съдебната власт, като главният прокурор отправи искане до Съда за тълкуване на разпоредбата на чл. 130а, т. 2 от Конституцията и обхвата на съдържанието на правомощията на министъра на правосъдието да управлява имуществото на съдебната власт. По смисъла на решението на КС „[у]правлението на имуществото на съдебната власт от министъра на правосъдието не трябва да накърнява нейния престиж, нито да съставлява пречка за нормалната ѝ работа и нейните функции“. По такъв начин, според конституционните съдии, управлението на имуществото на съдебната власт, възложено на министъра, не може да се ограничи нито само до недвижимите имоти, предоставени от държавата, нито пък да се разпростира и върху всичкото движимо имущество, включително налични парични средства. Съблюдаването на независимостта на съдебната власт следва да се прокара като принцип и при разделянето на капиталовите разходи от разходите за поддръжка на сградния фонд. За независимостта на съдебната власт, продължават конституционните съдии, е необходима финансова обезпеченост, при която не е възможно чрез предоставяне или непредоставяне на недвижими имоти или движими вещи и суми тя да се постави под влияние на изпълнителната власт. С оглед на това КС заключава, че:

[у]правлението на имуществото на съдебната власт от министъра на правосъдието, съгласно чл. 130а, т. 2 от Конституцията се осъществява при съблюдаване на баланса с чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията и се отнася до това имущество, управлението на което от министъра не затруднява нормалното функциониране на съдебната власт, не пречатства ефикасното упражняване на функциите ѝ и не засяга в каквато и да било степен нейната независимост.

Министърът на правосъдието организира управлението на имуществото на съдебната власт и разпределя ползването на недвижимите имоти, предоставени между отделните нейни органи, като може и да възлага стопанисването им на административните ръководители. Средствата за строителство и основен ремонт на недвижимите имоти, както и средствата за задължения, произтичащи от собствеността на имотите – данъци, такси, наеми или застраховки, се осигуряват по бюджета на МП. Вж. чл. 387–388 ЗСВ.

Изглежда има консенсус сред повечето интервюирани, че управлението на имотите на съдебната власт следва да се концентрира на едно място. Докато някои намират, че би било по-удачно цялото управление да премине към МП, повечето са на мнение, че най-добре е управлението да се повери на ВСС. В същото време следва да се отбележи, че независимо от обстоятелството на кого принадлежи управлението на съдебните имоти (на ВСС до 2006 г. или на МП след това), изглежда, че нито една от администрациите не успява да се справи напълно със стопанисването и поддръжката. Според изследване на Световната банка от 2008 г. по-голямата част от сградите се нуждаят от ремонти или реконструкции, а някои от сградите са откровено непригодни за нуждите на правораздаването¹. Донякъде причина за това състояние е двойственият режим на поддържане на сградите на съдебната власт. Изглежда всички текущи

¹ Доклад на Световната банка „Ресурси за функционирането и отчетността на съдебната система: Преглед на публичните разходи и институциите на съдебната система“, юли 2008 г.

ремонтите са за сметка на бюджетите на съответните съдебни органи, докато основните ремонти се покриват от МП. На практика обаче често при необходимост от ремонт започват дълги кореспонденции между съответните звена на съдебния орган и МП, искания за назначаване на експертизи и други подобни бюрократични практики, които изглежда не способстват за запазване на поне прилично състояние на сградния фонд.

Състоянието и пригодността на съдебните сгради, както и достатъчността на съдебните зали и кабинети за съдиите се различават сериозно в различните съдилища. По всичко изглежда, че изборът на съдебните сгради често се извършва при неясни критерии, като не съществуват национални стандарти, които да се следват при вземане на решение за настаняване на съдилищата в нови сгради. Ето как се оказва, че състоянието на съдебния сграден фонд в национален план варира в широки диапазони, като са налице диаметрално противоположни примери. Някои съдилища разполагат с прекрасни нови или реновирани сгради, проектирани специално за нуждите на правосъдието и осигуряващи достатъчно съдебни зали и необходимите удобства на съдии и граждани. Други съдилища се помещават в напълно непригодни за целите на правораздаването постройки като бивши детски градини или апартаменти. Материалните условия на труд изглежда зависят на практика от различните съдебни нива – РС, ОС, АС, ВКС/ВАС. И ако донякъде изглежда оправдано осигуряването на по-голям комфорт на касационни или апелативни съдии, недопустимо е съдиите на по-ниските нива да се поставят в положение, при което разрешаването на спорове е не само юридическо, но и логистично предизвикателство.

Традиционно особено лошо е положението в Софийския районен съд, най-големия съд в страната, в който повечето съдебни кабинети се обитават от 4-ма съдии и стотици папки с дела. Експертите на Световната банка заключават през 2008 г., че физическото място за работа, с което разполагат съдиите и служителите там, е поне 2 пъти по-малко в сравнение с останалите съдилища. Този съд е илюстрация за това как неадекватността на сградния фонд има негативно отражение на много други елементи от функционирането на системата: липсата на работни места не позволява в СРС да бъдат назначени нови съдии, независимо от ежегодното увеличаване на броя дела в съда. Така липсата на физическо място влошава положението с натовареността на съдиите. Позитивно развитие е, че правителството отпусна за нуждите на СРС две нови сгради в София, както и пари за тяхното реновиране, което в момента е в процес. Надеждата е, че независимо от финансовите затруднения процесът на обновяване ще бъде завършен и този съд в най-скоро време ще има по-добри условия за работа. За съжаление, това решение ще доведе до разделяне на наказателните съдии от гражданските и така ще има известен негативен ефект върху поддържането на съсловната общност, която е изключително важен фактор за неформалните процеси на изграждане на съдийския етос.

Сходни проблеми имат и други съдилища в страната. Така например Районният съд в гр. Трън се помещава в триетажна сграда, строена през 1946 г. Един от етажите се ползва от прокуратурата, а част от третия етаж се ползва от наематели за жилищни нужди. Изглежда подобна ситуация не само не улеснява управлението или охраната на сградата, но и създава вероятност от увреждане или загубване на съдебна документация¹.

Нужно е да се отбележи и пълната непригодност на повечето съдебни сгради за достъп на хора с увреждания – не само входовете на сградите не са предвидени да позволят участие на хора с увреждания в съдебните заседания, но и самата вътреш-

¹ Планова тематична проверка на МП за мониторинг по ГПК в РС – гр. Трън, и РС – гр. Брезник (2009 г.).

на архитектура пречатства свободното им придвижване. Проблемът с липсата на паркоместа за ползвателите на съдебните сгради изглежда пренебрежим пред другите проблеми на съдебните палати.

В същото време липсват достатъчно средства за капиталови разходи (строителство и основен ремонт) в бюджета на МП. Според статистика, предоставена от министерството, бюджетът за капиталови разходи е бил 48 975 797 лв. през 2007 г., 19 614 058 лв. за 2008 г., и 10 984 030 лв. през 2009 г. През 2010 г. и 2011 г. е отделена сумата 11 400 000 лв. за капиталови разходи на органите на съдебната власт – чл. 130а от Конституцията на Република България и ЗСВ. През 2012 г. предвиденият бюджет за капиталови разходи възлиза на 17 374 000 лв.¹ Финансирането от републиканския бюджет за целите на изграждане или ремонтване на съдебни сгради е намалено над 4.5 пъти само за период от 2 години. Отчитайки тенденцията за първоначално трайно и сериозно нарастване, а впоследствие запазване на постигнатите нива на съдебен бюджет за последните 10 години буди недоумение липсата на адекватно финансиране, що се отнася до сградите. Нещо повече, дори да се отчете фактът, че завишеният бюджет за сгради за 2007 г. е бил свързан с нуждата от нови сгради за малките административни съдилища, неясен остава критерият, по който финансирането през 2009 г. е намалено близо наполовина (или по-точно с 44 %) от предходната година. В допълнение на това рядко съдебните сгради са строени с такава цел, като примерите включват някои от посетените от екипа на изследване съдебни сгради – на Административния съд гр. Силистра и Районния съд гр. Варна.

Фактор 13: Сигурност в съдебната система

Отделят се значителни средства за защита на съдиите от заплахи като натиск, нападения и убийства.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
<p>Съдебните сгради внушават определено усещане за сигурност, като входовете се охраняват от служители на съдебната охрана, а в някои съдилища кабинетите на съдиите са отделени от общите помещения. Въпреки това има още какво да се желае, особено що се отнася до нивото на оборудване и финансиране на съдебната охрана. Не е ясно дали се вземат адекватни мерки за личната сигурност на съдиите извън съдебните сгради. Както и в предишното издание на ИСР, препоръчва се да се действа изпреварващо, вместо да се чака да се случи някое нещастие.</p>		

Анализ/правна уредба:

Охраната на съдебната власт се осигурява при взаимодействие между органите на съдебната власт и изпълнителната власт. Вж. чл. 370, ал. 1, т. 8 ЗСВ. За целта към министъра на правосъдието е изградено специализирана служба по охрана, която е самостоятелно юридическо лице. Вж. чл. 391 ЗСВ. Главна дирекция „Охрана“ организира и осъществява охраната на съдебните сгради; осигурява реда в съдебните сгради и сигурността на органите на съдебната власт при осъществяване на техните правомощия; организира и осъществява охраната на магистрати и защитени лица; довеж-

¹ Вж. Постановление за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2010, 2011 и 2012 г.

да принудително лица до орган на съдебната власт, когато това е постановено от орган на съдебната власт; конвоира обвиняеми и подсъдими; оказва съдействие на органите на съдебната власт при призоваване на лица в случаите, когато се пречи за изпълняване на това задължение; и дори извършва съгласуване на проекти и дава становища за въвеждане в експлоатация на сгради на съдебната власт по отношение на охраната и безопасността. Вж. чл. 391 ЗСВ; вж. също чл. 3 от Правилника за устройството и дейността на главна дирекция „Охрана“ (обн., ДВ, бр. 60 от 30.07.2009 г.). След измененията в ЗСВ от 2011 г. (обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г.) министърът на правосъдието определя с наредба условията и реда, по който се организира и осъществява охраната. Вж. 391 (3) т. 3 ЗСВ. По информация на МП бюджетът на дирекция „Охрана“ е възлизал на 23 061 545 лв. през 2008 г. и 22 034 686 лв. през 2009 г. И за двете години щатът на дирекцията е бил малко над 1 400 служители. В сравнение с нивата, посочени в предишното издание на ИСР от 2006 г., увеличението на бюджета на дирекция „Охрана“ е по-скоро номинално (малко над 2 млн. лв.), особено в сравнение с нивата на нарастване на бюджета на съдебната власт. Изглежда това увеличение като че ли успява да покрие донякъде натрупването на годишна инфлация, но нищо повече. Трябва да се отбележи в същото време, че след реформата на административното правосъдие през 2007 г. и прибавянето на нови 28 административни съдилища към съдебната система задълженията на съдебната охрана са нараснали чувствително, без това да е намерило отражение в бюджета на звеното.

3-годишната бюджетна рамка на МП за периода 2010–2012 г., документ, съдържащ и програмни цели по отношение на съдебната охрана, предвижда следния приоритет: Въвеждане ред и сигурност в съдебните сгради при провеждане на съдебния процес и административното обслужване на гражданите, както и недопускане на терористични актове и нападения на територията им. В същото време значително намаленият бюджет на съдебната охрана (приблизително 30 %) за периода 2010–2012 г., както и липсата на достатъчно оборудване по места, особено в по-малките съдилища, като че ли не изпълва със съдържание заявените цели. Липсата на техническа възможност за повсеместна проверка на внасяните в съдилищата предмети като че ли сериозно подковава целеното усещане за сигурност и предотвратяване дори на опити за извършване на нападения срещу съдебните сгради или личността на магистратите.

Според тригодишната бюджетна прогноза на МП за периода 2010–2012 г. към 2010 г. не всички съдебни сгради се охраняват от специализираното звено по охрана. Така например към 2009 г. 157 съдебни сгради са се охранявали от служителите на МП, а около 30 от охранителни агенции (СОТ). Предвижда се общата численост на първата група постепенно да нарасне до 183 през 2012 г. Този разширен обем на отговорности определено изисква по-голям технически и човешки капацитет. В същото време бюджетът на дирекцията намалява към 2010 г. с почти 30 процента спрямо вече ревизирания бюджет за 2009 г., а по всичко изглежда, че тенденцията е към намаляване и в следващите години, макар и в значително по-малки обеми. Нещо повече, поне по прогнози капиталовите разходи за периода 2010–2012 г. се равняват едва на 38 хил. лв. Макар преценката колко точно оборудване би могло да се закупи с подобна сума да е предмет на спекулации, едва ли би могло да се очаква сериозно подобрене на и без това не добре технически обезпечената охрана на съдебните сгради. Броят на предвидените ресурси за охрана на магистрати се повишава от 6 души за 2009 г. до 9 през 2012 г. Едва ли тази минимална бройка е впечатляваща на фона на общия брой от магистрати, който към 2010 г. е над 4500, но следва да се отбележи, че е стъпка в правилната посока.

Като цяло съдиите не споделят сериозни опасения за сигурността си. Не е ясно обаче дали това относително чувство на сигурност се дължи на добрата работа на съдебната охрана, или по-скоро на вътрешно усещане за справедливост в работа им. Факт е

обаче, че последните години не са лишени от случаи, в които съдии са били обект на, макар и изолирани, инциденти, най-вече свързани с подпалване на личните им МПС. През ноември 2012 г. беше пребит съдия от Софийски градски съд. И макар подробна информация за охраняваните магистрати да е конфиденциална, налице са някои публично известни случаи, при които на съдии по знакови дела е била предоставяна 24-часова полицейска охрана. По неофициални данни през 2010 г. броят на охраняваните магистрати е бил между 5 и 10 души. В същото време някои редови съдии изразяват общо чувство на несигурност поради безпрепятствения достъп до кабинетите им. Едва 10 от съдилищата в България (съвсем задоволителни мерки за сигурност предлагат Съдебната палата в София и Върховния административен съд) предлагат т.нар. контрол на достъпа, при който са налице отделни коридори за магистратите и е налице ограничаване на какъвто и да е достъп до помещенията на съдиите. Макар в някои от другите съдилища да съществуват служебни входове за съдиите, те едва ли изпълняват истинската си функция, доколкото впоследствие гражданите отново имат на практика необезпокояван достъп до кабинетите на съдиите. Особено тежко е положението в Софийския районен съд, в който дежурните наказателни съдии приемат адвокати и граждани направо в кабинетите си. Не е ясно дали има цялостна политика по осигуряване на някакво ниво на сигурност за съдиите извън съдебните сгради.

Наблюдението от предишния доклад от 2006 г. като цяло се запазва. Съществува осезаема степен на сигурност в съдебните сгради. На входа на всички сгради, посетени от екипа на изследването, е налице пропускателен режим, като по-големите и на-товарени съдилища (тези в окръжните градове) разполагат с детекторна рамка. Съвсем не всички обаче разполагат със скенер за багаж, а по-малките съдилища са изправени пред необходимостта да разчитат на ръчни детектори и усета и уменията на персонала.

IV. Организационни гаранции

Фактор 14: Несменяемост

Съдиите на старшите длъжности се назначават за определен срок, който осигурява несменяемост, и този статут е гарантиран до навършване на възрастта за пенсиониране или до изтичането на определен срок със значителна продължителност.

Заклучение	Съотношение: Положително Тенденция: ↔
<p>Несменяемостта продължава да се определя като гарант за независимостта на съдиите и като основна мотивация за отговорно отношение към законоустановените задължения на магистратите и най-вече задължението им да правораздават справедливо въз основа на закона и вътрешното си убеждение. Въпреки това съмненията по отношение на дисциплинарния процес хвърлят сянка и върху реалната сигурност на съдиите в тяхната позиция. Формалният начин на извършване на атестациите не позволява на процеса по преценяване да даде адекватен отговор на въпроса дали даден съдия заслужава да получи несменяемост да се превърне в реален филтър, осигуряващ качеството на човешкия ресурс в системата след петгодишна практика.</p>	

Анализ/правна уредба:

Несменяемостта на магистратите е уредена в чл. 129, ал. 3 от Конституцията, който (след изменението от 2003 г.) предвижда, че с навършване на петгодишен стаж като съдия, прокурор или следовател и след атестиране, с решение на Висшия съдебен съвет, съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми. Те се освобождават от длъжност само при 1. навършване на 65-годишна възраст; 2. подаване на оставка; 3. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; 4. трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година, и 5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт. Първоначално критериите за оценка на магистратите бяха въведени в отменения ЗСВ в чл. 30б, където се предвиждаше, че при атестирането се вземат предвид мненията на административния ръководител; брой, вид, сложност и тежест на разглежданите преписки и дела; спазване на законовите и инструктивните срокове; брой потвърдени и отменени актове и основанията за това; поощрения и наказания през разглеждания период; преценка относно необходимите нравствени и професионални качества; участие в квалификационни курсове, програми и научни конференции. С приемането на новия ЗСВ през 2007 г. бяха внесени някои изменения в тези текстове, като се предвиди, че съответният магистрат става несменяем след навършване на стажа, определен в чл. 129, ал. 3 от Конституцията на Република България, и при получена положителна комплексна оценка от атестирането. Вж. чл. 209, ал. 1 ЗСВ. В стажа за придобиване на несменяемост се включва и времето, прослужено като младши съдия. Вж. чл. 209 ал. 2 ЗСВ. С измененията в ЗСВ през 2011 г. (обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г.) сега същите критерии за придобиване на статут на несменяемост се посочват в разпоредбите на чл. 207.

Към ВСС се създава постоянна Комисия по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи. Вж. чл. 37, ал. 1 ЗСВ. Тя е органът, който осъществява и

фактическото атестиране на съответния магистрат и от 2011 г. е разделена на две подкомисии – съответно за съдии и прокурори и следователи. Вж. чл. 37, ал. 4. Преди измененията предложението пред нея се правехе от заинтересования съдия или от не по-малко от една пета от членовете на ВСС, като към настоящия момент се правят от заинтересования съдия или съответния административен ръководител. Вж. чл. 38, ал. 2. Конкретно по отношение на предложението за атестиране за придобиване на несменяемост има въведен срок – то се прави до три месеца преди изтичане на петгодишния срок. Вж. чл. 203, ал. 2. Предложенията за решения за придобиване статут на несменяемост се правят от постоянно действаща Комисия по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи към ВСС. Вж. чл. 37, ал. 1. В детайли структурата и работата на Комисията е уредена в Правилника за организация на дейността на Висшия съдебен съвет и неговата администрация, *приет от ВСС с протокол № 42/11.10.2012 г. и публикуван в ДВ, бр. 85 от 6.11.2012 г. [по-нататък Правилника]*.

Нормативната уредба на атестирането на магистратите в България е обект на активна промяна. Основните разпоредби в тази материя се съдържат в ЗСВ. Освен него е действала Методиката за атестиране на съдии, прокурори и следователи, административни ръководители и заместници на административните ръководители, приета от ВСС с Протокол № 2 от 11.01.2008 г. Методиката бива отменена с Наредба № 1/2009 за показателите и реда за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител, приета с решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 43 от 5 ноември 2009 г. и влязла в сила на 1.01.2010 г. Наредба № 1/2009, от своя страна, бива отменена (обн., ДВ, бр. 44 от 10.06.2011 г., в сила от 10.06.2011 г.) и на нейно място е приета нова Наредба № 3 от 30.05.2011 г. за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител, приета от ВСС на основание чл. 209а от ЗСВ и решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 19 от 30 май 2011 г., и обн., ДВ, бр. 44 от 10.06.2011 г., в сила от 10.06.2011 г.

С Решение №10 на КС на РБ, бр. 93 от 25.11.2011 г. е обявен за противоконституционен чл. 209а ЗСВ, според който ВСС приема цитираната наредба, с аргумента, че ВСС няма правомощия да издава подзаконовни нормативни актове. Вж. за коментар фактор 2. Наредба № 1 направи опит да подобри процедурата за атестиране, но на практика в голяма степен преповтаряше текстовете от методиката, които на свой ред преповтарят текстовете от закона.

Към настоящия момент същата методика за оценяване е предвидена в разпоредбите на чл. 204а ЗСВ и Методика за атестиране¹. Водещи продължават да бъдат субективизмът и формализмът, а тежестта, която се придава на помощните атестационни комисии, може да доведе до обособяването на кадрови практики по места.

По-конкретно критериите за атестиране, тяхното качество и обективност ще бъдат разгледани във фактор 15. Тук само ще бъде отбелязано, че първоначално атестирането се провеждаше: 1. за придобиване на несменяемост; 2. за повишаване в длъжност или за преместване; 3. за повишаване в ранг; 4. периодично – на всеки 5 години от последното атестиране до навършване на 60-годишна възраст; 5. за назначаване на административен ръководител или заместник на административен ръководител. След измененията от 2011 г. е предвидено провеждането му единствено: 1. за придобиване на несменяемост и 2. периодично – сега на всеки 4 години от последното атестиране

¹ Методиката е публикувана на интернет страницата на ВСС в раздел „Вътрешни актове“.

до навършване на 61-годишна възраст, включително и на административните ръководители и техните заместници. Вж. чл. 196 ЗСВ. Атестирането на квалификацията на съдия, прокурор или следовател се провежда въз основа на общи и специфични критерии, предвидени в глава девета, раздел IV от ЗСВ. Със ЗИД на ЗСВ от 2011 г. се разграничава атестирането за придобиване статут на несменяемост, при което се вземат предвид резултатите от предишно периодично атестиране и се прави цялостна оценка на квалификацията и качествата на съдията, достигнал петгодишен стаж. Като общи критерии за атестиране за съдии, прокурори и следователи са определени правните познания и умението за анализ на правнорелевантни факти, организация на работата, експедитивност и дисциплинираност, като се вземат предвид и други специфични показатели. Вж. чл. 198 ЗСВ. Например при атестирането се отчита и общата натовареност на съответния съдебен район и орган на съдебната власт, както и натовареността на атестиранения съдия, прокурор или следовател в сравнение с другите съдии, прокурори или следователи от същия орган на съдебната власт. Вж. чл. 198, ал. 2, т. 4 ЗСВ.

Към постоянно действащата Комисия има създадени и помощни такива, чийто състав се определя със заповед на съответния административен ръководител и при спазване на принципа за случайния подбор, но с измененията в закона тяхната роля е ограничена само до провеждането на периодично атестиране. След измененията от 2011 г. атестирането за придобиване на несменяемост, за разлика от периодичното, се извършва от Комисията по предложенията и атестирането, която изготвя комплексна оценка в едномесечен срок от постъпване на предложението за атестиране. Вж. чл. 209, ал. 1 ЗСВ. Законът предвижда, че комплексната оценка от атестирането може да е положителна или отрицателна. Степените на положителната комплексна оценка са: 1. задоволителна; 2. добра; 3. много добра. Вж. чл. 202 ЗСВ, отм., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г.; чл. 204а ЗСВ, нов, ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г., в сила от 4.01.2011 г.

Оценяването става чрез точкова система, като различните критерии имат различна тежест. Прави впечатление обаче, че при поставяне на окончателната оценка комисията разчита изключително много на своите т.нар. „принципни решения“, според които за един или друг критерий е предварително решено какъв брой точки ще бъдат давани. Това на практика обезсмисля същността и обективността на системата. Нещо повече, няма ясни критерии и механизъм, въз основа на които комисията е взела съответното „принципно решение“. Екипът на анализа не успя да намери къде и по какъв начин е взето самото решение за изготвянето на подобен модел. Това положение в определена степен води до „стандартизиране“ на оценките. Вместо търсеното реално оценяване на професионални и етични качества на съответния магистрат се постига точно обратното – вкарване на оценката и самия процес на атестиране в определени граници, които размиват реалната представа за оценявания.

Заслужава да се отбележи, че за първи път комисията е разделена на две групи – за съдии и за прокурори, въпреки че според някои от събеседниците това разделение е само формално и на практика атестациите се осъществяват от цялата комисия. В Единните формуляри за атестиране също има отделни части за съдии, прокурори и следователи. Въведеното отделяне е в голяма степен резултат от поредицата критики и негативни коментари относно дейността на комисията¹ и становището, че е необходимо реално разделяне на критериите за оценка и атестиране работата на съдии и прокурори поради спецификата на техните права и задължения.

¹ Вж. препоръките в Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 22.07.2009 г. и по-специално „да се гарантира обективно оценяване на работата на всички магистрати и Висшият съдебен съвет да преразгледа нареждането за правилата и критериите за назначаване“.

На страницата на ВСС в интернет могат да бъдат намерени попълнени Единните формуляри за атестиране на съдии. Прави впечатление, че повечето формулировки са бланкетни и изпълнени изключително и само с позитивни оценки и описания за съответния кандидат. Подредбата е по азбучен ред, което затруднява търсенето и анализването им. Екипът по анализа не намери нито един формуляр, в който да се съдържа негативна констатация, направена от страна на административния ръководител, независимо от основанията за атестацията. Положителен елемент е самото наличие на формулярите в интернет. Би могло обаче да се помисли в посока разделянето им по съдилища или по основания за провеждане на атестацията, където да се посочват и направените откази (ако има такива). Подобна подредба би улеснила и самия ВСС при обработването на информацията и във воденето на статистика.

През 2008 г. статут на несменяемост са придобили общо 67 магистрати, а за 2009 г. ВСС се е произнесъл по 192 предложения за провеждане на атестиране за придобиване статут на несменяемост¹, а за 2010 г. по 715 предложения за провеждане на атестиране с оглед придобиване статут на несменяемост. През 2011 г. несменяеми са станали 34 съдии, а през 2012 г. броят им възлиза на 210 съдии.

Всички интервюирани изразиха мнение, че с навършването на петгодишния стаж съдиите могат да бъдат сигурни, че ще получат статут на несменяемост. Статистиката на ВСС го доказва – от 2006 г. досега няма съдия, на който да е отказано предоставянето статут на несменяемост. Мониторингът, който се осъществява преди несменяемостта, е минимален. Няма разлика между дисциплинарните производства по отношение на сменяемите и несменяемите магистрати.

Несменяемостта се определя като един от основните стимули за работа и мотивация за носене на отговорност и осъществяване на правораздавателната дейност с нужното качество и интегритет. Голяма част от интервюираните споделиха, че придобиването на статут на несменяемост е гаранция, че съдията ще си върши работата добре. Несменяемостта представлява и преграда пред евентуална външна намеса и натиск в процеса на работата и вземане на решения от магистрата.

Проблемите в дисциплинарната практика на ВСС се отразяват на реалното съдържание на статута на несменяемост. Съмненията за различно третиране на съдиите в рамките на дисциплинарния процес и за намесата на политическо влияние в него хвърлят сянка върху несменяемостта като реална гаранция за сигурност на съдиите.

Процедурата по придобиване статут на несменяемост се явява ключова от гледна точка на качество на човешкия ресурс, който влиза в системата. Системата за кариерно развитие и израстване в рамките на съда е изградена по начин, който дава възможност почти веднага след приключване на университетското образование току що завършилият юрист да стане съдия и да започне да правораздава. Първите пет години работа са от съществено значение за натрупването на професионален, а и житейски опит и за възможността след тяхното изтичане да се направи една реална преценка за качествата на съответното лице. Ето защо процедурата за придобиване статут на несменяемост трябва да играе ролята на своеобразно „сито“, през което трябва или би трябвало да минават само гарантирано способните съдии с висок професионализъм и етика.

В тази връзка би могло да се помисли в посока изработването на механизъм за по-детайлна и стриктна оценка на съдията при придобиване статут на несменяемост. Такава може да включва реална преценка на личностните и професионалните качест-

¹ Данните са предоставени от ВСС.

ва на кандидата, която да бъде направена въз основа на специално проведени проучвания сред негови колеги, други юристи и сред ползвателите на системата. Не трябва да се пренебрегва ангажираността на обществото с проблемите на системата и на кадрите в нея. Осигуряването на максимална публичност и прозрачност при провеждането на атестациите ще стимулира изграждането на позитивно отношение към работата на съдията и неминуемо ще доведе до едно по-високо доверие в системата. Не на последно място, това ще защити за в бъдеще съответния съдия от евентуални нападци и от търсене на начини за оказване на натиск.

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

Съдиите се повишават на основата на обективни критерии като притежаваните професионални качества, висока нравственост и юридически опит.

Заключение	Съотношение: Неутрално	Тенденция:↔
<p>Въпреки че последните промени в Закона за съдебната власт подобряват в някаква степен процедурите за повишаване в длъжност, те все още не могат да се определят като абсолютно обективни. Критериите за повишаване в длъжност до голяма степен зависят от проведените до момента периодични атестирания, които се основават предимно на количествени и статистически данни и почти не съдържат оценка за качеството на работата на съдията. Като добри практики могат да се отчетат съобразяването на конкурсните комисии при провеждане на събеседването с правната материя, по която работи кандидатът към момента на провеждане на събеседването, и решенията на някои конкурсни комисии да се прави преглед на постановени актове и дела, тъй като така в максимална степен се създава представа за работата на магистрата.</p>		

Анализ/правна уредба:

Повишаването в длъжност се дефинира от закона като преминаване на по-висока по степен длъжност в орган на съдебната власт, което се извършва с решение на ВСС. По-конкретно разпоредбата на чл. 129 от Конституцията поверява на ВСС правомощието да повишава магистратите. В същото време, върховният закон дава възможност и на Министъра на правосъдието да прави предложения за тяхното повишаване.

Повишаването в длъжност се извършва чрез конкурс, регламентиран в раздел IIа на ЗСВ и Правила относно реда за провеждане на конкурсите и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, обнародвани в ДВ, бр. 99 от 16.12.2011 г., приети с решение на ВСС по Протокол № 39 от 28.11.2011 г.; изм. и доп. с решение на ВСС по Протокол №1 от 12.01.2012 г.¹, които уреждат и реда за провеждане на конкурси за повишаване в длъжност и преместване. Няма изрично законово изискване за периодичност на провеждане на конкурса, както е например с конкурса за млади магистрати, който трябва да се провежда веднъж годишно. Вж. чл. 176, ал. 2 ЗСВ.

¹ С решение по Протокол № 10 от 14.03.2013 г. ВСС прие нови Правила за избор на административни ръководители на органите на съдебна власт по чл. 167, ал. 1, т. 2–4 ЗСВ. Тези правила отменят раздел „Избор на административни ръководители“ от Правилата относно реда за провеждане на конкурсите и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, приети с Протокол № 39 от 28.11.2011 г.; изм. и доп. с решение на ВСС по Протокол № 1 от 12.01.2012 г.

Като вътрешни актове на ВСС са приети и *Указания за дейността на конкурсните комисии и Администрацията на ВСС при провеждане на събеседване с кандидатите, участващи в конкурси за повишаване в длъжност и за преместване (Указанията) и Критерии за провеждане на събеседване и формиране на общата оценка за притежаваните професионални качества от кандидатите за участие в конкурсите за повишаване в длъжност и за преместване в органите на съдебната власт (Критериите)*¹.

Процедурата за повишаване в длъжност започва с уведомление на ВСС от административните ръководители за свободните длъжности в съответните органи на съдебната власт без тези по чл. 178 (1) ЗСВ². Обявяването на свободните длъжности по реда на чл. 179 от ЗСВ³ предшества заемането им след конкурс, който се провежда чрез събеседване по практически въпроси, свързани с прилагането на законите. Вж. чл. 188–189 ЗСВ. В критериите се сочи, че конкурсът не предполага провеждането на теоретичен изпит по предварително зададени конспекти или подготвени въпроси.

Конкурсът се провежда от определени от ВСС конкурсни комисии поотделно за съдии, прокурори и следователи. В конкурсните комисии не могат да участват членове на ВСС и административни ръководители. Освен това в конкурсните комисии за съдии не могат да участват действащи прокурори и следователи, аналогично – в конкурсните комисии за прокурори и следователи не могат да вземат участие действащи съдии.

Кандидат за заемане на свободна длъжност трябва да притежава съответния законоустановен **стаж** съобразно чл. 164 ЗСВ. За „стаж“ спрямо гореизброените длъжности се зачита стажът, придобит на длъжност или професия, за която се изисква висше юридическо образование.

Необходим стаж за назначаване в длъжност:	За съдия в (съответния съд):
Най-малко 3 години стаж	Районен съд
Най-малко 10 години стаж, от които поне 5 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател	Специализиран наказателен съд
Най-малко 12 години стаж, от които поне 8 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател	Апелативен специализиран наказателен съд
<i>Младши съдия, който има най-малко две години и девет месеца стаж</i>	Районен съд
Най-малко 8 години стаж	Окръжен съд
Най-малко 8 години стаж	Административен съд
Най-малко 12 години стаж	Върховен административен съд и Върховен касационен съд

¹ Пълните текстове на указанията и критериите са достъпни на интернет страницата на ВСС в раздел „Вътрешни актове“.

² Чл. 178 от ЗСВ: (1) Висшият съдебен съвет чрез жребий определя по 20 на сто от броя на свободните длъжности в съда, прокуратурата и следствените органи за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване. (2) Процентите по ал. 1 се определят поотделно за всяко от нивата в съда, прокуратурата и следствените органи.

³ Длъжностите за младши съдии и младши прокурори и свободните длъжности за първоначално назначаване се обявяват от Висшия съдебен съвет чрез обнародване в „Държавен вестник“, публикуване в един централен всекидневник и на страницата на Висшия съдебен съвет в интернет.

Конкурсната комисия провежда конкурса чрез събеседване с кандидатите по практически въпроси, свързани с прилагането на законите. При определяне на резултата на всеки кандидат се вземат предвид:

- оценката от събеседването
- резултатите от проведените до момента периодични атестирания, въз основа на които се прави *обща оценка* за притежаваните от кандидата професионални качества.

Компетентни органи при атестирането са Комисията по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи (КПА) и помощните органи на КПА – помощните атестационни комисии, които се създават в съответните органи на съдебната власт. Атестацията представлява обективна оценка на професионалните, делови и нравствени качества на магистратите, проявени при изпълнение на заеманата длъжност. Атестирането трябва да гарантира равни и справедливи възможности за кариерното израстване, като се основава на принципите на законност, равнопоставеност, обективност и прозрачност. Критериите за атестиране определят квалификацията, достиженията и професионалната пригодност на атестираните съгласно изискванията на конкретната длъжност, на която е назначен. Делят се на общи и специфични. Общите се вземат предвид при атестирането както на съдии, така и на прокурори и следователи. Това са:

1. Правни познания и умения за прилагането им;
2. Умение за анализ на правнорелевантните факти;
3. Умение за оптимална организация на работата;
4. Експедитивност и дисциплинираност.

Специфичните критерии се определят съобразно спецификата на съдията или прокурора, или следователя, т.е. в зависимост от конкретната длъжност. Специфичните критерии при атестиране на съдия са:

1. Спазване на графика за провеждане на съдебни заседания;
2. Умение за водене на съдебно заседание и съставяне на протокол.

Важно е да се отбележи, че критериите зависят от показатели¹. Те представляват качествени и количествени ориентири за измерване на квалификацията, достиженията и професионалната пригодност на магистратите. Въз основа на показателите се формират словесните констатации и цифровата оценка по всеки от критериите за атестиране.

Указанията за дейността на конкурсните комисии и администрацията на ВСС при провеждане на събеседване с кандидатите са кратки и имат предимно процедурен характер. В тази връзка комисииите създават собствени практики за провеждане на конкурсните. Участници в интервюта споделиха, че в някои от конкурсните комисии са поискали да разгледат по три приключени техни дела, а в други комисии са изискали по три броя от постановените актове, въз основа на които са задавани въпроси.

Съдържанието на критериите указва, че формирането на общата оценка за притежаваните професионални качества следва да се определя на базата на свободен разговор между кандидатите и членовете на конкурсните комисии по следните специфични критерии, разписани за самото събеседване:

1. ниво на обща правна култура;

¹ За повече подробности за показателите за оценяване на критериите за атестиране виж *Методика за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител*, публикувана на интернет страницата на ВСС в раздел „Вътрешни актове“.

2. професионален опит и делови качества;
3. практически познания на кандидатите в областта на материалното и процесуалното право;
4. способност на кандидатите да боравят с нормативни актове, да извличат от тях необходимата информация, да вземат решения и да ги аргументират;
5. отношение към действащото законодателство – виждания на кандидата за евентуални законодателни промени;
6. начин на изразяване;
7. резултати от проведените до момента периодични атестирания на кандидатите.

Видно от редакцията на ЗСВ от 4.01.2011 г., ВСС избира от своя състав и Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“, която има за цел да извършва проучвания, да събира *необходимата (законът не указва и разграничава коя информация се счита за необходима и коя – не)* информация и изготвя становище относно притежаваните нравствени качества на кандидатите в конкурсите за заемане на длъжност в органите на съдебната власт. Конкурсната комисия изготвя протокол за класиране на кандидатите заедно с мотивирано становище, като след това изпраща резултатите от класирането заедно с цялата конкурсна документация и протокол (стенограма) от проведеното събеседване на ВСС, където Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ *извършва преценка за притежаваните нравствени качества* от първите трима кандидати за всяка длъжност и изготвя становище за всеки кандидат въз основа на документите, представени от него, и документите, съдържащи се в кадровото дело, относно резултатите от проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет, поощренията и наказанията, сигналите за нарушение на правилата за професионална етика на съдиите, прокурорите и следователите.

Всеки член на комисията преценява качествата на кандидата по шестобалната система с точност до 0.25, като нанася оценките си в индивидуален протокол. Общата оценка на кандидата представлява средноаритметично число от общите оценки на всички членове на конкурсната комисия. Когато няколко кандидати за една длъжност имат еднаква обща оценка, предимство в класирането има този, който заема по-висока заемана длъжност, към момента на класиране (съгласно разпоредбата на чл. 33, ал. 2 от старите правила за конкурсите на ВСС. Вж. Правила относно реда за провеждане на конкурсите и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, приети с решение на ВСС по Протокол № 39 от 28.11.2011 г.; изм. и доп. с решение на ВСС по Протокол № 1 от 12.01.2012 г.). Когато кандидатите са и с еднаква длъжност, предимство има кандидатът с по-висок общ успех от държавните изпити. Мнозина определят това мерило като нерелевантно, тъй като с оглед на голямата разлика във времето между двете събития оценките от държавните изпити не могат да се разглеждат като предоставящи актуална информация.

Резултатите от класирането на кандидатите заедно с цялата конкурсна документация и със становището на Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ се предоставят на КПА. КПА внася във ВСС мотивирано предложение за повишаване или за преместване на кандидатите, класирани на първо място за длъжностите в съответните органи на съдебната власт.

Видно от данни, предоставени от Висшия съдебен съвет, обобщени за периода от края на 2007 г. до началото на 2012 г., ВСС е преместил и повишил по реда на конкурс чрез атестиране 342 щатни бройки; преместил и повишил по реда на конкурс чрез събеседване 333 щатни бройки, или общо повишени или преместени в конкурсите за кариерно израстване 675 щатни бройки.

Като добри практики могат да се отчетат препоръката на КПА в указанията конкурсните комисии при провеждане на събеседването да съобразяват правната материя, по която работи кандидатът към момента на провеждане на събеседването, и решенията на някои конкурсни комисии да се прави преглед на постановени актове и дела, тъй като така в максимална степен се създава представа за работата на магистрата.

Въпреки така уредената процедура качествено оценяване на работата на атестираните магистрати въз основа на статистически данни и тяхното съпоставяне и сравнение не се толерира и възприема като достоверен източник на информация, който да бъде съпоставим към установяването на достигнатите от кандидатите професионални качества. В този смисъл например формалният брой дела не може да бъде предпоставка за определяне на реалната натовареност на един съдия. Повишенията въз основа на статистика могат да имат подвеждащ характер и в преценката на деликатните категории, каквито са качеството на съдебните актове, мотивираността, убедителността и в крайна сметка – за позитивното възприемане на съдийския облик от страна на обществото.

Препоръки

- Въвеждане на периодичност при провеждането на конкурси за повишаване в длъжност и разработване на критерии за качествена оценка на работата на кандидата за повишаване;
- Въвеждане на изискване за обявяване на конкурсите там, където това е необходимо, по материя – с оглед създаването на равнопоставеност и предвидимост сред кандидатстващите;
- Въвеждане на практически елементи при провеждане събеседването с кандидатите, отнасящи се към работата им към момента на кандидатстване;
- Въвеждане на ясни критерии, които да отграничават конкурсите за повишаване от конкурсите за преместване.

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

Съдиите се ползват с имунитет за действията, предприети от тях в служебно качество.

Заклучение	Съотношение: Положително Тенденция: ↔
<p>Българската съдебна система осъществи сериозна реформа по отношение на имунитета на магистратите. От неограничен той беше свит до т.нар. функционален, който е само за действия, извършени в служебното им качество. Увеличаването на броя на досъдебните производства и делата срещу магистрати през годините показва, че промяната в имунитета дисциплинира системата и същевременно предоставя на обществото средство за въздействие срещу дефектите в нея от гледна точка на компетентност и поведение на съдиите. Необходимо е обаче да се изчистят някои въпроси, свързани с възможностите за злоупотреба с досъдебни производства срещу съдии.</p>	

Анализ/правна уредба:

До приемане на промените в Конституцията от 2003 г. магистратите разполагаха на практика с неограничен имунитет. След измененията той беше сведен до т.нар. „функ-

ционален“ имунитет, изразяващ се в неносенето на наказателна и гражданска отговорност за действията, извършени от съдии, прокурори и следователи в служебното им качество. Вж. чл. 132, ал. 1 от Конституцията. Изключение е направено по отношение извършването на умишлено престъпление от общ характер. При всякакви други обстоятелства, излизаци извън служебните им задължения, магистратите носят на общо основание наказателна и гражданска отговорност за поведението си. С измененията в Конституцията от 2007 г. действието на функционалния имунитет беше допълнително стеснено поради отмяната на възможността повдигането на обвинение за извършено умишлено престъпление от общ характер да става само след разрешение на Висшия съдебен съвет. Отменени бяха и текстовете, уреждащи процесуалноправния елемент на този имунитет, а именно наказателната неприкосновеност на магистратите.

Отразявайки промените в Конституцията, новият ЗСВ уреди възможностите за сваляне на имунитета в отделен раздел VI *Временно отстраняване от длъжност* на глава девета „Статут на съдиите, прокурорите и следователите“. В първата хипотеза на чл. 230, ал. 1 ЗСВ, когато магистрат е „привлечен като обвиняем, Висшият съдебен съвет временно го отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство“. Искането се прави от главния прокурор. Възможно е имунитетът да бъде снет и при извършването на умишлено престъпление от общ характер при изпълнение на служебни действия. Тогава ВСС може да отстрани магистрата от длъжност до приключването на наказателното производство. Вж. чл. 230, ал. 2 ЗСВ. В този случай, освен от главния прокурор, искането може да бъде направено и от 1/5 от общия брой на членовете на ВСС. Механизмите за преодолителност на функционалния имунитет водят до допълнително стесняване на действието му.

Делата срещу магистрати са подсъдни на Софийски градски съд като първа инстанция. Вж. чл. 35, ал. 3 НПК. Въпреки липсата на изрично посочване на магистратите като лица с имунитет по този член, Определение № 76 от 10.10.2008 г. на ВКС обяснява, че „ВКС намира, че съдиите, прокурорите и следователите са лица с имунитет в контекста на чл. 35, ал. 3 от НПК. Без каквото и да е съмнение е, че те разполагат с имунитет в аспекта му за наказателна неотговорност, макар това да е сведено единствено до случаите, свързани с изпълнение на служебните им действия и при постановяване на актовете им и то доколкото по този повод не са извършили престъпление от общ характер“.

Досъдебните производства срещу магистрати се наблюдават от специално създадения отдел „Инспекторат“ към ВКП.

През изминалите близо 4 години броят на досъдебните производства и делата срещу магистрати се е увеличил. През **2007 г.** са водени досъдебни производства (ДП) срещу 31 магистрати (5 съдии, 17 прокурори и 9 следователи), от които – 10 за корупционни престъпления, и от тях са приключени с внесени в съда обвинителни актове срещу 11 магистрати (6 са били за корупционни престъпления). През **2008 г.** са наблюдавани общо 26 ДП, от тях срещу: прокурори – 6, съдии – 7, следователи – 13. Има 9 внесени обвинителни акта и 7 осъдени магистрати. През **2009 г.** е осъществяван специален надзор върху 62 бр. ДП срещу 57 магистрати (20 прокурори, 18 съдии и 19 следователи). Срещу магистрати през 2009 г. са внесени в съда 10 прокурорски акта, 1 ДП е спряно и 10 са прекратени. Постановените осъдителни присъди срещу 5 магистрати са влезли в сила. Оправдани са 8. През **2010 г.** са водени 64 ДП срещу магистрати (срещу 21 съдии, срещу 30 прокурори и срещу 15 следователи). От новообразуваните през 2010 г. 13 ДП 5 са водени срещу прокурори, 3 – срещу съдии, а 5 – срещу неизвестен извършител. През 2010 г. са приключени с внесен обвинителен акт 8 ДП срещу 8 магистрати – 4 съдии, 2 прокурори и 2 следователи. От водените

съдебни производства срещу магистрати през годината са решени 17, от които с осъдителна присъда 8 срещу 8 подсъдимци. С оправдателна присъда са решени 9 съдебни производства. През **2011 г.** прокурорите в отдел „Инспекторат“ при ВКП са наблюдавали 20 ДП срещу магистрати. От тях 4 ДП са водени срещу съдии, 9 – срещу прокурори (срещу 1 прокурор се водят 2 ДП), 6 – срещу следователи и 1 – срещу неизвестен извършител. От наблюдаваните през 2011 г. общо 20 ДП срещу магистрати 4 ДП са приключени с внесен обвинителен акт, от които 2 срещу прокурори и 2 срещу съдии; 8 ДП са били прекратени – 1 срещу съдия, 6 срещу прокурори и 1 срещу следовател. През 2011 г. са осъдени 8 магистрати, от които 5 прокурори, 1 съдия и 2 следователи. Постановена е една оправдателна присъда – срещу 1 съдия. В края на 2011 г. неприключените съдебни производства срещу магистрати са 6¹.

Статистиката за броя на ДП и за внесените обвинителни актове, както и за присъдите, постановени срещу магистрати, се водеше от Инспектората към ВКП. Като положителна практика може да се отчете, че към момента тази статистика вече се събира и обобщава и в отчетите на Комисията по дисциплинарни производства към ВСС в качеството му на върховен орган, отговорен за управлението и работата на съдебната система.

Както по време на подготовката на последното издание на Индекса на съдебната реформа от 2006 г., така и сега, функционалният имунитет беше сравнително слабо комментиран. Мнозинството от интервюираните го възприемат като адекватен и гарантиращ нормално осъществяване на служебните задължения. Свиването на функционалния имунитет не се определя като негативно развитие, а по-скоро като логично следствие от развитието на реформата в системата.

Трябва да се отбележи обаче, че казусът с неуспешната кандидатура на бившата заместник-председателка на ВАС Венета Марковска за съдия в КС постави по нов начин въпроса за рисковете за съдийската независимост, свързани с наказателното преследване. При подаване на документите си в рамките на процедурата за избор на конституционен съдия от парламентарната квота г-жа Марковска беше получила и представила на специализираната парламентарна комисия свидетелство за съдимост, от което ставаше ясно, че тя не е обект на никакви наказателни производства. След като изборът на г-жа Марковска вече беше факт и след като това предизвика шумен скандал, прокуратурата изведнъж съобщи, че всъщност от 2011 година е висящо досъдебно производство срещу неизвестен извършител, чийто предмет е съвпадения и евентуална обвързаност на получаването на недвижими имоти като дарения от партньора на г-жа Марковска и нейни решения като съдия. Макар това разследване да не е било обозначено като насочено срещу нея, всъщност тя е била реалният му фокус. Така стана ясно, че е възможно органите на досъдебното производство дълго време да събират материали срещу съдия, без това да стане известно на висши държавни органи, включително в контекста на вземане на решение за такова важно назначение като пост в КС. Излиза, че прокуратурата и МВР разполагат с видимо неограничено усмотрение кога и дали да направят своите подозрения за престъпна дейност известни. Подобно затаяване може да обслужва напълно легитимни цели, но и да бъде използвано за една или друга форма на оказване на натиск върху съдии. Интервюираните съдии споделяха това притеснение и го свързаха както с опитите на предишен главен прокурор да оказва натиск на конкретни съдии, така и с недоверието в начина на работа на отдел „Инспекторат“ към ВКП. В атмосферата на постоянно ескалация публичен и задкулисен дебат след случая с г-жа Марковска професионални и граждански

¹ Данните са взети от доклади на Прокуратурата на РБ за съответната година – <http://www.prb.bg/php/statdanni.php>.

дански организации призоваха ВСС да се занимае с тази тема, да изясни дали има място за притеснения и да пристъпи към въвеждане на практики, които да направят евентуални злоупотреби невъзможни. До момента не е известно да има отговор на тези призови¹.

Фактор 17: Отстраняване от длъжност и дисциплинарна отговорност на съдиите

Съдиите могат да бъдат отстранявани от длъжност или да им бъдат налагани други наказания само за конкретни служебни провинения и чрез прозрачен процес, подчинен на обективни критерии.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
<p>Правомощието да налага дисциплинарна отговорност на съдии е предоставено на ВСС. Променената структура на съвета и създаването на инспекторат към него дават възможност за по-ефикасен контрол и механизъм за налагане на дисциплинарни наказания. Наред с това обаче законовото разрешение това да се осъществява въз основа на нарушени етични норми противоречи на установени международни стандарти. Положителни са действията на ВСС да публикува на интернет страницата си анализи на дисциплинарната практика, но е налице непълнота на изнасяната информация. Макар да има значително увеличаване броя на образуваните дисциплинарни производства, което свидетелства за волята и решимостта, с която действат съответните органи, е необходимо утвърждаване на тази практика не само в резултат на обществения натиск и очаквания. Наред с това е нужно уеднаквяване на дисциплинарната практика по отношение на един и същ вид нарушения. Изключителната ѝ разнородност и непоследователност към момента остават впечатление за субективизъм.</p>		

Анализ/правна уредба:

На ВСС е предоставено правомощието да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност магистрати (чл. 129, ал. 1 и чл. 130, ал. 6, т. 1 от Конституцията), като предложения за това може да прави и министърът на правосъдието. Вж. чл. 130а, т. 3 от Конституцията. Въпреки че след петгодишен стаж и решение на ВСС, взето след атестация, съдиите придобиват статут на несменяемост, те могат да бъдат освободени от длъжност въз основа само на посочени в чл. 129, ал. 3 от Конституцията основания: навършване на 65-годишна възраст; подаване на оставка; влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година; тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт. По силата на чл. 129, ал. 3, изр. 2 от Конституцията посочените основания се отнасят и до председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор. Решенията на ВСС,

¹ След назначаването на новия главен прокурор беше направена проверка в отдел „Инспекторат“ и личният му състав беше променен. Бяха споменати нарушения в работата с преписки и съхраняване на материали, за чието предназначение няма обяснение. За съжаление до този момент няма обявен цялостен анализ на проблемите на работа на отдела, от който да става ясно какви мерки са необходими за повишаване доверието в работата му и за изключване на възможности за оказване на натиск на конкретни магистрати в рамките на досъдебни производства.

свързани с освобождаването от длъжност на съдии, се приемат с тайно гласуване. Вж. чл. 131 от Конституцията.

Наред с това ЗСВ доразвива посочените в Конституцията основания за освобождаване от длъжност: наложено дисциплинарно наказание дисциплинарно освобождаване от длъжност; решение на Висшия съдебен съвет, с което се отказва придобиване статут на несменяемост; несъвместимост с длъжности и дейности по чл. 195, ал. 1 ЗСВ и възстановяване на работа след незаконно освобождаване от длъжност (чл. 165, ал. 1 ЗСВ). Така всеки съдия може да бъде отстранен от длъжност още преди да стане несменяем, а магистрати, придобили този статут, могат да бъдат отстранени само на основанията по чл. 129, ал. 3 от Конституцията и чл. 165, ал. 1, т. 7 ЗСВ.

Предложенията до ВСС за отстраняване от длъжност се правят от Комисията по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи. Вж. чл. 38, ал. 1, т. 2 ЗСВ. Във връзка с осъществяването на това ѝ правомощие комисията можеше да получава предложения от „заинтересования съдия, прокурор или следовател или от не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет“. Вж. чл. 38, ал. 2 ЗСВ. Новите изменения в ЗСВ изключват последната възможност, но предвиждат предложения да могат да се правят и от административния ръководител на съда, а министърът на правосъдието може да дава становища по тях. Вж. чл. 38, ал. 7 ЗСВ. За председателите на ВКС и ВАС (както и за главния прокурор) са предвидени отделни правила за освобождаване от длъжност. Предложението се прави от ВСС, а президентът на републиката ги освобождава. При отказ от негова страна и повторно предложение от ВСС той е длъжен да ги освободи. Вж. чл. 129, ал. 2 от Конституцията.

Предложенията се обсъждаха в Комисията и след това се внасяха във ВСС с мотивирано становище (чл. 38, ал. 7 ЗСВ), но със ЗИД, обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г. тази разпоредба беше отменена. Съветът приема решения по тях с мнозинство повече от половината от членовете си. Вж. чл. 38, ал. 8 ЗСВ. Заинтересованите лица могат да обжалват посочените решения в 14-дневен срок от съобщаването им пред тричленен състав на ВАС, а решението на последния подлежи на касационно обжалване пред петчленен състав на ВАС. *Пак там*, чл. 36.

Описаният законов механизъм осигурява обективна и независима процедура по освобождаването от длъжност, като основна гаранция срещу злоупотреби е инстанционният съдебен контрол, който се осъществява от ВАС.

Глава шестнадесета от ЗСВ урежда основанията и процедурата за търсене на дисциплинарна отговорност. Последната се носи независимо от гражданската, наказателната или административнонаказателната. Вж. чл. 307, ал. 7 ЗСВ. Основанията за налагане на дисциплинарно наказание са посочените в чл. 307, ал. 4 ЗСВ дисциплинарни нарушения и включват: системно неспазване на процесуалните срокове; действие или бездействие, което неоправдано забавя производството; нарушаване на етичните правила на магистратите; действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт и неизпълнение на *други* служебни задължения. За да бъде наказанието справедливо, при определянето му се взимат предвид тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено, и поведението на лицето. В чл. 308, ал. 1 са изрично изброени видовете дисциплинарни наказания: забележка; порицание; намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 25 на сто за срок от 6 месеца до две години; понижаване в ранг или в длъжност в същия орган на съдебната власт за срок от една до три години; освобождаване от длъжност като административен ръководител или заместник на административен ръководител; дисциплинарно освобождаване от длъжност. Административният ръководител налага

най-леките дисциплинарни наказания: забележка и порицание, докато останалите са в правомощията само на ВСС. Вж. чл. 311 ЗСВ.

Предложения за налагане на дисциплинарно наказание могат да бъдат правени от съответния административен ръководител; всеки висшестоящ административен ръководител; Инспектората към Висшия съдебен съвет; не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет; министъра на правосъдието. Вж. чл. 312, ал. 11 ЗСВ. Ответникът има право да бъде изслушан или да даде писмени обяснения. Вж. чл. 313, ал. 1 ЗСВ. Има право и да получи преписи от предложението и приложените към него доказателства, съответно да възрази (ал. 5), както и да ползва адвокатска защита. Вж. чл. 318, ал. 2 ЗСВ. Освен това тричленният дисциплинарен състав се избира с жребий от членовете на ВСС. По време на заседанията на посочения състав се изясняват фактите и обстоятелствата по извършеното нарушение, вносителят на предложението и привлеченото към дисциплинарна отговорност лице могат да бъдат изслушани и след последното заседание в 14-дневен срок съставът изразява становище и предлага вида и размера на наказанието. Вж. чл. 318 и 319 ЗСВ. ВСС приема, отхвърля или изменя предложението с мнозинство повече от половината от членовете му и издава писмено мотивирано решение. Вж. чл. 320 ЗСВ. Въпреки че дисциплинарният състав разглежда делата в закрити заседания, по силата на чл. 324 от ЗСВ ВСС е длъжен да обяви влезлите в сила решения за налагане на дисциплинарно наказание на интернет страницата си¹. Налице е възможност за съдебно обжалване на решението пред ВАС като въззивна и касационна инстанция. Вж. чл. 323 ЗСВ.

Освен в ЗСВ правила за протичането на дисциплинарното производство са уредени в чл. 51–54 от Правилника за организация на дейността на Висшия съдебен съвет и неговата администрация.

Един от важните проблеми при налагането на дисциплинарна отговорност представлява възможността тя да бъде наложена при нарушение на предписаните от Кодекса за етично поведение на българските магистрати² разпоредби. Това е в противоречие със Становище № 3 от 2001 г. на Консултативния съвет на европейските съдии относно принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика, несъвместимо поведение и безпристрастност³, където е посочено, че принципите за професионално поведение трябва „да бъдат напълно отделни от дисциплинарната система за съдиите“ (вж. т. 49, iii от Становището). До подобни изводи стигат както български, така и чуждестранни наблюдатели⁴. Препоръчително е по-ясна диференциация на основанията за дисциплинарна отговорност и етичните правила, които са с инструктивен характер. Това кореспондира и с препоръката на Съюза на съдиите в България за по-ясно разграничение между етичната и дисциплинарната регулация⁵.

Освен това по време на интервюта бяха споделени критики по отношение на формулировката „действия, които накърняват престижа на съдебната власт“, която е основа-

¹ Вж. <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>.

² Приет на основание чл. 30, ал. 1, т. 12 ЗСВ и Решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 21 от 20 май 2009 г.

³ Вж. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE%282002%29OP3&Language=lanBulgarian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3>.

⁴ Вж. Оценка на изпълнението на Стратегията за реформа на българската съдебна система – Междинен доклад/1.12.2009 г. и Доклад относно Закона за изменение и допълнение на ЗСВ, юли 2010 г. т. 8, 2); Етичен кодекс и дисциплинарна отговорност, Twinning Project BG–07–IB–JH–07).

⁵ Вж. цитираното становище.

ние както за освобождаване от длъжност, така и за налагане на дисциплинарно наказание. При липса на стабилна и публично известна практика по прилагането ѝ, безпощадно буди перспективата за нееднаквата ѝ употреба и потенциалното откриване на възможност за злоупотреба.

Сполучливо законодателно решение е даденото на административния ръководител право да налага само най-леките дисциплинарни наказания: забележка и порицание. По този начин от една страна се избягва ненужното натоварване на ВСС с по-незначителни случаи, а от друга се гарантира, че важни въпроси, свързани със статута на магистратите (като например дисциплинарно освобождаване от длъжност) няма да са съсредоточени във властта само на едно лице, а ще бъдат разгледани по законово установена, обективна процедура и от външен за юрисдикцията орган. Също така при налагането на дисциплинарно наказание забележка или порицание от административния ръководител съществува механизъм, който предпазва магистратите от произвол и субективно отношение – заповедта може да се потвърди, отмени или измени от ВСС в рамките на един месец от получаването ѝ. Вж. чл. 314 ЗСВ.

При ефективно прилагане на предвидените в ЗСВ изисквания относно процедурата по налагане на дисциплинарно наказание се гарантира обективното и справедливото ѝ протичане пред ВСС. Задължението дисциплинарният състав да бъде избран чрез жребий осигурява безпристрастност в процеса на изясняване на фактите и обстоятелствата по нарушението, изразяването на становище и предложението за вида и размера на наказанието. Друга гаранция за обективно осъществяване механизма за дисциплинарна отговорност е възможността за съдебно обжалване на решението пред ВАС.

Както беше посочено, Инспекторатът към ВСС е един от субектите, които могат да правят предложения за налагане на дисциплинарни наказания. Ролята на органа в този процес е значителна. Ефективното му функциониране е обект на добри оценки от страна на външни наблюдатели. За 2009 г. Инспекторатът е внесъл във ВСС 44 предложения за налагане на дисциплинарни наказания, като 35 от тях са за съдии¹. Най-голям брой дисциплинарни нарушения са констатирани при „неизпълнение на други служебни задължения“ – общо 27 броя, а „системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони“ е констатирано в 17 случая. „Извършването на действия, които неоправдано забавят производството са станали повод за дисциплинарно наказание в 4 случая, а след изменението на закона предложения за търсене на дисциплинарна отговорност заради осъществяването на действия и бездействия, които неоправдано забавят производството, са направени в 8 случая“. Най-често предлаганото дисциплинарно наказание е „намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 25 на сто за срок от 6 месеца до две години“. Вж. чл. 308, ал. 1, т. 3 ЗСВ. Направени са 35 такива предложения. Дисциплинарно наказание „забележка“ е предложено в 2 случая, „порицание“ – в 1 случай, „понижаване в ранг или в длъжност в същия орган на съдебната власт за срок от една до 3 години“ е предложено като подходяща санкция в 6 случая, а дисциплинарно освобождаване от длъжност – в 4. В повечето случаи ИВСС е предложил налагане на точно определен вид дисциплинарно наказание, но съществуват изключения, при които е предложено повече от едно наказание, както и един случай, по който не е предложено налагане на наказание от определен вид, а окончателният избор е предоставен на ВСС².

¹ Вж. Отчет за дейността на Инспектората за съответната година и Отчетен доклад за дейността на Инспектората за целя първи мандат, достъпни на страницата на Инспектората <http://www.inspectoratvss.bg/bg/page/16>.

² Съгласно Тълкувателно решение № 1 от 2006 г. на ВАС не е необходимо в предложението си ИВСС да сочи вида и размера на дисциплинарното наказание.

Във всички случаи ВСС е образувал дисциплинарни производства и се е произнасял по направените предложения. Той е уважил 10 предложения на Инспектората по начина, по който са внесени. В 19 случая е приел, че дисциплинарноотговорното лице е извършило съответното дисциплинарно нарушение, но е смекчил наказанието, в 11 е постановил решения, с които е отхвърлил предложенията на Инспектората. В 5 от случаите дисциплинарнонаказаните лица са обжалвали решения на ВСС. През 2009 г. броят на предложенията за дисциплинарно наказание, направени от Инспектората до ВСС, се е увеличил три пъти в сравнение с 2008 г. През 2010 г. ВСС е образувал 11 дисциплинарни наказания срещу магистрати по внесени от Инспектората предложения, от които 8 срещу съдии (две от тях са срещу административни ръководители на районни съдилища). През 2011 година Инспекторатът е отправил до ВСС 7 предложения за образуване на дисциплинарни производства, от които 6 срещу съдии от Софийския градски съд. По всички са образувани дисциплинарни производства, но към момента на съставяне на анализа ВСС се е произнесъл само по 4 от тях. С това може да се отбележи сериозен спад в броя на предложенията за дисциплинарни наказания в сравнение с по-ранни години.

В рамките на своя четиригодишен мандат Инспекторатът е направил общо 184 предложения за образуване на дисциплинарни производства. От тях 78 броя предложения пред Висшия съдебен съвет и 106 предложения пред административните ръководители.

Висок ръст на увеличение на дисциплинарните дела разкриват и Анализите на дисциплинарните практики през различните периоди, изготвени от функциониращата от началото на ноември 2007 г. постоянна Комисия по дисциплинарните производства. През 2007 г. например образуваните дисциплинарни производства срещу магистрати са само 17 (9 от тях срещу съдии), за разлика от 2008 г., когато са 35 (16 от които съдии), а броят е още по-голям през 2009 г. – 83 (55 от които срещу съдии). Прави впечатление, че посочените основания през 2007 и 2008 г. са еднакви – „посочените магистрати са извършили нарушения, свързани с неизпълнение и/или забавяне изпълнението на служебните си задължения и действия, противоречащи на професионалната етика и/или уронващи престижа на съдебната власт“¹. За същите години се забелязва повишаване броя на наказанията „порицание“ и „забележка“ – докато за цялата 2007 г. те са общо 22, през 2008 г. са потвърдени общо 32². През 2009 са извършени нарушения, свързани с неизпълнение и/или забавяне изпълнението на служебните задължения и действия, противоречащи на професионалната етика и/или уронване престижа на съдебната власт³. С оглед приемането на Кодекс за етично поведение на българските магистрати са повече и случаите, в които вносителите правят предложения за образуване на дисциплинарни производства и налагане на дисциплинарни наказания за неговото нарушение. Според справка на ВСС за броя решения за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, обжалвани пред ВАС, през 2007 г. са подадени 2 жалби (и двете са по дисциплинарни дела от 2006 г.), които са отхвърлени, а през 2008 г. са 7 (две от дисциплинарни дела от 2007 и 5 от 2008 г.). От тях 7 са отхвърлени от ВАС. През 2009 г. подадените жалби са 4, като две от тях са от Инспектората. Прави впечатление, че има леко намаляване в броя между предоставената справка от ВСС и Отчетния доклад на Инспектората към ВСС. За 2011 г. са образувани едва 15 дисциплинарни производства, като основанията, посочени като преобладаващи, са нарушения, свързани със системно неспазване на сроковете, предвидени в

¹ Вж. Анализ на дисциплинарната практика на Висшия съдебен съвет през 2007 г.

² Вж. Анализ на дисциплинарната практика на Висшия съдебен съвет през 2008 г.

³ Вж. Анализ на дисциплинарната практика на Висшия съдебен съвет през 2009 г.

процесуалните закони, както и действия, неоправдано забавящи производството. На следващо място са извършените нарушения, свързани с нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати и/или уронване престижа на съдебната власт.

Значителното увеличение на броя на дисциплинарните производства през последните години се дължи до голяма степен и на обстоятелството, че в края на 2007 г. ВСС стана постоянно действащ орган, както и на създаването на специална комисия по дисциплинарните производства. Макар на пръв поглед рязкото нарастване на дисциплинарните дела да изглежда смущаващо, всъщност разкрива увеличаване на сериозното отношение и воля за действие както на ВСС, така и на Инспектората. От друга страна обаче голяма част от интервюираните остават с впечатлението, че съдебната система предприема крути мерки по отношение на неетични и непродуктивни съдии преимуществено в случаи, когато това е предизвикано от големи скандали в системата. Дори и тогава обаче последвалите реакции и санкции не могат да бъдат определени като задоволителни. Така например при един от сериозните скандали от миналата година двама от членовете на ВСС, чиито имена бяха замесени, подадоха оставка, но се върнаха към магистратските си позиции. В друг случай висши магистрати бяха отстранени от ръководни позиции, но продължиха да правораздават.

Друг много важен проблем в дисциплинарната практика на ВСС е нейната непоследователност, що се отнася до вид наказания, съотнесени към вид нарушение. Най-ярък пример в това отношение е уволнението на бившия председател на УС на Съюза на съдиите в България съдия Мирослава Тодорова¹ през месец юли 2012 г. Основанието за налагането на тази най-тежка дисциплинарна мярка беше забавено написване на мотивите по три дела. Останаха обаче съмненията, че истинската причина за уволнението е последователната и остра критика, отправяна от съдия Тодорова към ВСС и към Министерството на вътрешните работи, която кулминира в заведеното от нея дело за клевета срещу тогавашния министър на вътрешните работи г-н Цветан Цветанов. Тези съмнения бяха подсилени и от факта, че на други съдии от същия съд (Софийски градски съд) за същия вид нарушения бяха наложени по-леки наказания. Сред тях беше и председателката на Софийски градски съд, която беше наказана със „забележка“ за забавянето на 43 дела. Уволнението на съдия Тодорова предизвика безпрецедентна вълна от негодувание не само сред представителите на гражданското общество, но и сред самите магистрати. За първи път в най-новата демократична история на страната те излязоха на протест пред сградата на Висшия съдебен съвет.

Уволнението на съдия Тодорова налага цялостно преосмисляне на дисциплинарната практика на ВСС и на независимостта в работата на всеки отделен магистрат, а също и на органа, натоварен с администрирането на съдебната власт. Необходимо е въвеждането на повече прозрачност и предвидимост и пропорционалност по отношение на дисциплинарните наказания, за да бъде преодоляно усещането за субективизъм и политическа обвързаност.

Както беше отбелязано по-горе, Комисията по дисциплинарните производства публикува на интернет страницата на ВСС анализ на дисциплинарната практика по години. Наред с това е създаден и Регистър на дисциплинарните производства, който функционира от 2008 г. насам. Въпреки че информацията е подробна и достъпна и това гради някакво доверие към системата, би било удачно да присъстват и по-детайлни обстоятелства по всяко нарушение, тъй като те могат да служат за ориентир на ма-

¹ Вж. <http://www.mediapool.bg/vss-uvolni-predsdatelya-na-sadiyskiya-sayuz-miroslava-todorova-news195114.html>.

гистратите относно поведението, което ВСС счита, че трябва да се избягва. В този смисъл е необходимо да се публикуват и мотивите към всяко решение, за да се осъществи превантивната функция на дисциплинарната практика и да се стигне до нейното уеднаквяване и последователност. Неприемливо е достъпната информация да се състои единствено във видовете извършени нарушения и законовите основания за налагане на дисциплинарни наказания и в същото време да липсват аргументи, въз основа на които е взето конкретно решение. Като ръководство за магистратите биха служили не само детайли по дела, при които са наложени дисциплинарни наказания, но и такива, при които предложенията са отхвърлени и са налице оправдателни решения. Освен това е препоръчително и да има „повече обосновка в предложенията за наказания“¹. Минималната информация, приведена в Анализите на ВСС, не позволява правенето на по-задълбочени изводи относно практиката по различни основания, тежестта на наказанията, съотношенията на чисто дисциплинарни и етични основания и др.²

Препоръки

- Предприемане на мерки за уеднаквяване на дисциплинарната практика на ВСС;
- Публикуване на мотивите на решенията за дисциплинарни наказания с оглед увеличаване на прозрачността и предвидимостта;
- Публикуване на подробна информация за случаите, в които дисциплинарни наказания не са били налагани, както и мотивите за това;
- Изработване и въвеждане на подробен стандарт за обобщаване на дисциплинарната практика.

Фактор 18: Разпределение на делата

Делата се разпределят на съдиите чрез обективен метод или критерии, например чрез жребий, или в зависимост от сферата на тяхната специализация, и могат да бъдат отнети само по основателни причини, например конфликт на интереси или неоправдана свръхнатовареност.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
<p>Във всички съдилища работят системи за разпределение на делата на принципа на случайния подбор и тези системи се използват реално в ежедневната работа на съда. Гарантирането на случайност на определянето на целия състав на съда, който ще се произнесе по дадено дело, е ключова антикорупционна мярка. Разпределението на делата е важен елемент и от регулирането на натовареността на конкретен съдия. В последните години се засилват съмненията, че един от двата програмни продукта за случайно разпределение на делата, както и цялостната система от административни мерки, свързана с тях, гарантира реална случайност на разпределението и е защитена от недобросъвестни намеси.</p>		

Анализ/правна уредба:

Принципът на случайно разпределение на делата беше заложен за първи път в българското законодателство в Правилник за съдебната администрация в районните,

¹ Вж. Оценка на изпълнението на стратегията за реформа на българската съдебна система – Междинен доклад/ 1.12.2009 г.

² Пак там.

окръжните, военните и апелативните съдилища, издаден от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 95 от 26.10.2004 г., в сила от 27.11.2004 г.; отм., бр. 9 от 29.01.2008 г. Този принцип е залегнал и в новия ЗСВ, обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., според който разпределението на делата се осъществява „на принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение съобразно поредността на постъпването им. Вж. чл. 9, ал. 1 ЗСВ. Освен начина на извършване на разпределението законът посочва, че „принципът на случайния подбор при разпределението на делата в съдилищата се прилага в рамките на колегиите или отделенията, а в прокуратурата и следствените служби – в рамките на отделите. Вж. чл. 9, ал. 2 ЗСВ. Освен в ЗСВ, разпределението на делата е уредено и в Правилника за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища, *приет от ВСС с протокол № 32/29.07.2009 г. и публикуван в ДВ, бр. 66 от 18.08.2009 г.* [по-нататък Правилника]. Постъпилите книжа, по които се образуват дела, се разпределят на принципа на случайния подбор от административния ръководител на съда или от определени от него съдии, които образуват делото. Вж. чл. 46, ал. 1 от Правилника. Възможно е по изключение административният ръководител на съда „да възложи на съдебен служител извършването на техническата дейност по определяне на съдията докладчик“, а „съдията докладчик може да бъде заменен само при отвод или отсъствие при спазване на принципа на случайния подбор“. Вж. чл. 46, ал. 2 и 4 от Правилника. ВСС прие и Инструкция за организацията и реда за използване на програмните продукти за разпределение на делата в съдилищата на случаен принцип (приета без дата), което е още една крачка в посока оптимизиране използването на отделните програми.

В изпълнение на задължението за внедряване на програмните продукти и въвеждане по този начин на принципа за случайно разпределение на делата, административните ръководители на съдилищата изготвят Вътрешни правила за работа с Програмата за случайно разпределение на делата, с които се уреждат условията и реда за ежедневното опериране с програмата.

Относително гъвкавата уредба на прилагането на случайния принцип при разпределение на делата позволява формирането на разнообразни практики. Така например в някои съдилища делата се разпределят от самите съдии на ротационен принцип и по критерии, зададени от административния ръководител (критерий може да бъде например размерът на санкцията при наказателно дело). В други това се осъществява от председателите на съответните отделения. В по-големите съдилища има дежурни съдии, които извършват тази дейност. В допълнение разпределението може да се извършва и от съдебен служител в деловодството при приемане на книгата, след проверка за тяхната изрядност, с възможност за присъствие на страните, което би било важна крачка в посока засилване на доверието и прозрачността.

Съществуват два програмни продукта, които се използват само за случайно разпределение (а не и за управление) на делата, утвърдени с решение на ВСС – протокол № 27/7.06.2006 г. и въведени във всички съдилища. Това са: 1) Law Choice, разработена от ВСС и 2) модули за случайно разпределение към АСУД, разработена от проект, финансиран от Американската агенция за международно развитие (AAMP), и EMSG, разработена от частна фирма¹. Програмите позволяват категоризация на делата, като за по-малките съдилища тя се прави само за граждански и наказателни, а при по-големите съдилища е обособена чрез въвеждането на различни шифри (напр. самостоятелен шифър за бракоразводни дела). Предвидена е възможност административният ръководител да може да обособява самостоятелен шифър в зависимост от

¹ Информацията е предоставена от ВСС.

нуждата на съда. Информацията, която тези програми стандартно записват, е: час; ден; съдия, който прави избора; номер на делото; кой е изключен и защо; кого е избрал компютърът. Всички данни се записват автоматично.

През месец юли 2009 г. повече от половината съдии в Наказателната колегия на Софийския градски съд изпратиха отворено писмо до Висшия съдебен съвет и до председателя на СГС, в което искат „да бъдат взети ефективни практически мерки, които да обезпечават случайното разпределение на делата в наказателно отделение на СГС и кариерното израстване на съдиите при ясни правила“¹. Поводът за писмото е, че определени дела от висок обществен интерес, някои от тях наблюдавани от ВСС, се разпределят на едни и същи състави и направената от специалисти проверка не успява да установи причините за това. По-рано същата година ВСС уволнява дисциплинарно председателя на Районния съд в Търговище именно поради неспазване принципа на случайно разпределение на делата. След проверка, направена от Инспектората към ВСС, който се самосезира по случая, се оказва, че нито едно от делата, които председателят е гледал, не е минавало през системата. Споделено беше и за случаи, при които повече от пет поредни дела с един и същ адвокат се падат при един и същ съдия.

В последните години зачестиха случаи, които хвърлят съмнение в ефективното прилагане на принципа на случайното разпределение на дела. Случайното разпределение на делата трайно присъства в медийното пространство при обсъждането на теми от областта на правосъдието. Акцентите се поставят, в преобладаващия брой случаи, върху проблемите при провеждане на принципа за случайния подбор, както и върху възможностите за манипулации на софтуера, водещи до изопачаване на самия принцип и до сериозни последици за правораздаването по конкретни дела и в конкретни органи на съдебната власт.

Назад във времето са правени опити тези въпроси да бъдат повдигнати в отделни коментари и становища на магистрати. Въпреки това остава впечатлението, че ВСС и административните ръководители не проявяват активност за разрешаването им. Както беше посочено, през лятото на 2009 г. мнозинството съдии в Наказателна колегия на СГС се обръщат с отворено писмо до ВСС, с което искат „ясен отговор на въпроса дали императивното изискване на ЗСВ за случайното разпределение на делата допуска изключения чрез възлагането на определени дела за разглеждане на председателя на съда или на негов заместник, извън процедурата по случайно разпределение, независимо от съображенията за това“².

В други случаи, за които медиите пишат, административните ръководители, нормативно натоварени с отговорности по прилагане на случайния подбор при разпределение на делата, биват отъждествявани със съмнения за манипулации на софтуера, привилегироване на определени участници в процеса и погазване на основни принципи на правораздаването. Споменава се за случаи, в които председатели на съдилища предоставят делото за разглеждане на съдия, без да го разпределят на случаен принцип³,

¹ Писмо с вх. № 11–06–330 от 28.07.2009 г.

² *Съдии поискана от ВСС да преразгледа системата за разпределение на дела*, публикуван на 29.07.2009 г. в Капитал: http://www.capital.bg/blogove/pravo/2009/07/29/763251_sudii_poiskaha_ot_vss_da_prerazgleda_sistemata_zal.

³ *Панаир с панаира*, публикуван на 15.07.2011 г. в Капитал: http://www.capital.bg/biznes/kompanii/2011/07/15/1123918_panair_s_panaira/.

или допускат до разглеждане дело въпреки неизпълнение на указания за отстраняване на нередовности, дадени от друг съдия¹.

В медийни публикации бе съобщено и за случай на „ръчно“ разпределяне на част от делата в Окръжния съд – Благоевград, около две трети от които са се паднали на един и същи съдия. Това явление е констатирано и в проверка на ВСС, която сочи, че при анализ на събрани данни „не може обосновано и категорично да отхвърли съмненията, че в БлОС съществуват условия за правораздаване в полза на определени привилегирани страни и адвокати за сметка на останалите граждани“². Налице са и случаи, при които по реда на разследването е установено неправомерно вмешателство в системата за случайно разпределение на делата от страна на административни ръководители на съдилища (случаите с бившия председател на Административния съд във Варна Анелия Цветкова, председателя на Административния съд в Бургас Атанас Вълков и председателя на Районния съд в Белоградчик Ирена Иванова³).

Особено безпокойство предизвикват публикациите относно начина на формиране на съставите във ВАС и отражението върху случайността на разпределение на делата. Спецификите на настоящия модел на този съд налагат много по-голяма гъвкавост на съставите, които разглеждат делата на различните етапи на производството. Така всъщност чрез компютърната система на случаен принцип се генерира единствено докладчикът по делата, докато останалите членове на съставите се определят по сложен и трудно проследим ред от административното ръководство. Допълнителна област на административно усмотрение и липса на прозрачност следва от факта, че разпределението на съдиите във ВАС по отделения и колегии и на материите между тях се прави не с решение на общото събрание на съда, а от председателя. Освен че на практика изпразва от съдържание изискването за случайно разпределение на делата, чийто разум е да гарантира невъзможност за човешка намеса при определянето на целия състав, който ще реши дадено дело, тази система е крайно непрозрачна – нито правилата, по които се определят различните от докладчика членове на състава, нито пълният набор от заповеди за структуриране на отделенията и колегиите и разпределението на материята, са публични, а по самите дела не се прилагат протоколите за разпределение. Така за страните става напълно невъзможно да проследят как и по какви съображения е бил формиран съставът, който е разгледал тяхното дело. Тази непрозрачност има пагубен ефект върху репутацията на съда. В последните години различни публикации сочиха области, в които ВАС има трудно обясними обрати в практиката си, а скандалът с проваления заради съмнения за злоупотреба с власт опит на дългогодишната заместник-председателка на съда да стане съдия в КС затвърди обществените възприятия за нередности.

Разговорите със съдии и други наблюдатели също показват нарастване на недоверието в прилагането на принципа за случайно разпределение и съмнения за злоупотреби в различна насока. От една страна притесненията са, че системата не създава пълни гаранции за непредсказуемост на съдийския състав, който ще разгледа и реши делото. От друга страна, с оглед на ролята на системата за разпределение на

¹ *Mario Bros.*, публикуван на 8.04.2011 г. в Капитал: http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2011/04/08/1072336_mario_bros/.

² *Как да узурпираме съдебен регион в четири стъпки*, публикуван на 29.01.2010 г. в Капитал: http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2010/01/29/850153_kak_da_uzurpirame_sudeben_region_v_chetiri_stupki/.

³ *ВСС изобщо не се интересува от системата за (не) случайно разпределение*, публикуван на 21.09.2012 г. в mediapool.bg.

делата за балансиране на съдийската натовареност, се изказват притеснения, че тя не гарантира равно натоварване с дела и позволява непрозрачно облекчаване на едни и свръхнатоварване на други съдии.

Отразявайки тези притеснения, в доклада си от 18 юли 2012 г. ЕК препоръча „[д]а се установи единна и ефективна система за разпределяне на случаен принцип на съдебните дела, която да се използва повсеместно в страната“. В годишната си програма за 2013 г. ВСС е предвидил подобна проверка.

Системата за случайно разпределение на делата трябва да се анализира от различни гледни точки, доколкото представлява комплекс от програмни, компютърни, административни и др. мерки, които имат за цел да осигурят едновременно няколко важни приоритета, включително невъзможността никоя от страните по делото или лице вътре в съда да знае кой състав ще разгледа казуса и равномерното натоварване на съдиите. Трябва да се държи сметка и за факта, че случайното разпределение е елемент от законността на състава и в този смисъл страните имат важен правен интерес да могат да се убедят, че то е извършено съгласно изискванията на закона. Не на последно място, освен оценката на системата сама по себе си е важно да се държи сметка и за капацитета на ВСС и ИВСС да упражняват ефективен контрол върху прилагането ѝ. Без да можем тук да се разпространиме в детайли, следва да маркираме основните изводи по всеки от тези аспекти.

От гледна точка на приложимия софтуер има съществена разлика между сигурността на двата продукта, които се използват. Докато за АСУД се споделя оценката, че постига разумна степен на сигурност, включително криптиране и отразяване в архива на всички действия, ситуацията с Law Choice е значително по-лоша. Нивото на защита на Law Choice е обезпокояващо ниско, доколкото сигурността на файловете и криптирането на архива не предоставят адекватна защита срещу злоупотреби от лица, които имат достъп до системата. При недобросъвестност от страна на администрацията съществуват прекалено много възможности за редакция на архива, акаунтите за достъп, промени в коефициентите на натовареност на участващите в разпределянето съдии, което предопределя избора на конкретен съдия, което да не остави следи в архива на програмата и др.

На следващо място, безпокойство предизвиква начинът, по който се подхожда към администрирането на компютърните мрежи в съдилищата. ВСС няма единни и подробни стандарти за софтуерните продукти, които да бъдат използвани, нито за свързаността с интернет и нивото на сигурност на връзката. Няма стандарти по отношение на паролите за достъп, администраторските права и софтуерните решения, които биха могли да бъдат използвани, за да се отразява всяка намеса в системата и нейният автор. В недостатъчна степен са стандартизирани изискванията за IT специалистите, които обслужват съдилищата, вкл. провеждането на конкурси, изискванията за квалификация и особено – ясните гаранции относно сигурността на системата. Към момента тези специалисти в прекалено голяма степен зависят от административните ръководители.

Съществени проблеми има и по отношение на формалната регулация относно правилата за работа със системите за случайно разпределение на делата, настройките и внасянето на модификации в софтуерните продукти, лицата, които правят разпределянето, и тяхната квалификация и отговорност. Оставянето от страна на ВСС на прекалено голям обем от тези въпроси да бъдат уреждани във вътрешни правила, а и с отделни заповеди на административните ръководители, създава прекалено много локални практики, които са трудни за проследяване и за които очевидно няма как да се гарантира прилагането на минимални стандарти за сигурност. Архивите на системите

за случайно разпределение се съхраняват на сървърите на самите съдилища при липса на достатъчно детайлни стандарти за тяхното криптиране, сигурност, гаранции за отразяване на всяка намеса и автора ѝ. Няма единни правила за периодично копиране на архива с оглед съхраняване и възможна проверка за автентичност.

Значим проблем съществува и от гледна точка на възможността на страните по конкретни дела да се уверят, че съставът, който ще разгледа и реши техния случай, е определен при стриктно спазване на изискването за случайност. Освен че е важен правен интерес на страните, доколкото става дума за елемент от законността на състава, и потенциално основание за обжалване на решението, това е и сериозен потенциален контрол върху цялата система от гаранции. В настоящия момент липсват достатъчно гаранции, че по всяко дело ще бъде прилаган протокол за разпределението, че този протокол е автентичен и че реквизитите на протоколите ще позволят на всяка от страните да се увери, че делото наистина е било разпределено на случаен принцип. Там, където към делата се прилагат протоколи, те представляват разпечатки от текстови файлове, за които няма никаква сигурност, че са автентични и съответстват на съдържанието на паметта на програмата или ангажират нечия отговорност за съдържанието си. Нещо повече, протоколите не съдържат достатъчно информация, която да позволи на страната сама да открие, ако е имало недобросъвестност или грешка при разпределението, включително те не отразяват кои съдии и на какво основание са били изключени от разпределение, както и с какъв коефициент на натовареност и на какво основание са били участващите в разпределението съдии.

Разпределението на делата между съдиите в един съд има пряко отношение и върху регулирането на индивидуалната натовареност на магистратите. Въпросът с натовареността на съдиите от години стои като централен във всяка програма, концепция или платформа, имаща отношение към най-важните и непосредствено нуждаещи се от разрешаване проблеми на съдебната власт. Натовареността отразява количеството работа, което съдиите трябва да свършат в границите на своите служебни задължения. В резултат на кумулирането на различни фактори в редица съдилища в страната се оказва, че, притиснати от предписаните срокове, съдиите са принудени да правят компромис с качеството на издаваните от тях актове. От друга страна, има и съдилища в страната, в които съдиите са изключително слабо натоварени, което създава сериозна неравномерност в работното натоварване. По този начин натовареността влече след себе си още проблеми – тези за качеството и бързината на правораздаването. Освен това се споделя и обезпокоителното наблюдение, че непосилната натовареност се използва като инструмент за „наказване“ на съдии или за създаване на зависимости.

Нееднократно ВСС е правил опити за решаване на проблема на натовареността чрез изработване на ефективен механизъм за нейното отчитане. Целта е да се създаде инструмент, чрез който да се отчита натовареността на отделните съдилища и на индивидуалните съдии, за да може след това тя да се регулира по начин, че, от една страна, да се преодолее сега съществуващата неравномерна натовареност между съдиите от различните съдилища, и, от друга страна, да се осигури на съдиите възможността да вършат своята работа качествено и в рамките на законоустановените срокове, чрез което да съблюдават правото на гражданите на бързо и качествено правосъдие. След редица проекти и доклади от последните години, към настоящия момент към ВСС е сформирана Работна група за изработване на средносрочна стратегия за човешките ресурси. Основната задача на работната група е да изработи методика за измерване на натовареността. Предстои да се видят резултатите от нейната дейност.

Не на последно място, значим е проблемът с капацитета за проверки от страна на ВСС и ИВСС. Архивите на програмите за случайно разпределение не се копират, така

че да подлежат на независимо съхранение и сверка. При проверките от страна на ВСС и ИВСС проверяващите разчитат на IT експертите на съответния съд или на тези, изготвили и поддържащи самия програмен продукт. Не е изготвена цялостна методология на проверките, която да гарантира контрол върху всички елементи на сигурността.

Препоръки¹

- Замяна на програмния продукт Law Choice с друг, който е създаден в съответствие със съвременните изисквания за сигурност срещу намеса и манипулация с оглед огромните потенциални интереси, които зависят от законосъобразната му експлоатация;
- Гарантиране на законност, случайност и прозрачност при формирането на съставите във ВАС;
- Единни стандарти за сигурността, криптирането и поддръжката на компютърния архив за извършените разпределения, включително съхраняване на копие на сървъри извън контрола на конкретния съд;
- Единни стандарти за архитектурата и поддръжката на компютърните системи на съдилищата, включително по отношение на достъп, администраторски права, софтуерни продукти, които следва и не следва да бъдат употребявани, възможности за проследяване на всяка намеса в системата, възможности за следене на индивидуалните работни компютри на съдиите, връзката с интернет и нейната сигурност и др.;
- Единни стандарти за административните правила за работа със системата за случайно разпределение на делата, включително по отношение на лицата, които го извършват, тяхната подготовка и права и отговорности;
- Единни изисквания за статута на компютърните експерти, поддържащи системите на съдилищата, включително изисквания за заемане на длъжността с конкурс, минимални компетентности, гаранции за отговорност и подотчетност на ВСС или общите събрания на съдилищата, поддръжка на квалификацията и др.;
- Единен стандарт за прилагане на протоколите от случайното разпределение и техните реквизити, включително гаранции за оформянето им като документ и обем от информация, който позволява на всяка от страните да защити интереса си от ефективно прилагане на случайното разпределение;
- Развиване на контролен капацитет на ВСС и ИВСС, вкл. собствени компютърни експерти, методология за проверка на всички елементи от системата и др.

¹ Препоръките се основават на анализ на БИПИ върху програмите за случайно разпределение на делата, изработен след осъществени проверки в СГС, ВКС и ВАС. Пълният текст на доклада може да бъде прочетен на: http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/BILI_-_Report&Annexes_-_RCA_-_April_2013.pdf.

Фактор 19: Сдружения на съдии

Съществува сдружение, чиято единствена цел е защита и утвърждаване на интересите на съдиите, и тази организация действа активно.

Заключение	Съотношение: <i>Неутрално</i>	Тенденция: ↔
<p>Въпреки наличието и на други организации на съдии, Съюзът на съдиите в България продължава да се възприема като водещата професионална такава. През изминалия период съюзът се превърна в ревностен застъпник за съдийската независимост и успя да дефинира поредица от конкретни фактори, които я ограничават. Оценките и предложенията на ССБ се споделят от вътрешни и международни експерти. Активизацията и на други съдийски сдружения е белег за общото раздвижване на съдийското съсловие след години на силен политически натиск и опити за влияние.</p>		

Анализ/правна уредба:

Член 44 от Конституцията признава на гражданите правото „свободно да се сдружават“. Отделно от това „[с]ъдиите, прокурорите и следователите могат да образуват и да членуват в организации, които защитават професионалните им интереси“. Вж. чл. 217, ал. 1 ЗСВ. Законът въвежда и едно ограничение, а именно, че организациите на магистрати „не могат да членуват във федерации и конфедерации на синдикални организации на работници и служители“. Вж. чл. 217, ал. 2 ЗСВ. Към настоящия момент има четири активни съдийски организации.

Учреден в сегашния си състав през 1997 г., Съюзът на съдиите в България (ССБ) се явява наследник на Съюза на българските съдии, създаден през 1919 г. Като такъв той е най-старата съсловна организация на съдиите в България. Към настоящия момент членската му маса наброява 1000 членове от общо 2340 съдии в страната. Освен секциите в София, които се намират в СРС, СОС, ВКС и АдМС, съюзът е изградил и 8 секции по места – в Габрово, Монтана, Враца, Видин, Ловеч, Смолян, Бургас и Стара Загора. Към УС на Съюза функционират и 4 комисии: финансова, организационна, комуникационна и правно-етична. За периода от 2006 г. досега годишният членски внос се е увеличил от 24 на 36 лева, а встъпителната вноса е 10 лева.

Освен тази организация съществуват още две: Сдружение Българска съдийска асоциация (учредена през 2006 г. под името „Съдии за единна Европа“) и Асоциация на българските административни съдии (учредена през 2007 г.). Тяхната дейност е концентрирана най-вече върху организирането и провеждането на различни обучителни мероприятия за повишаване квалификацията на съдиите.

Без да е регистрирана, съществува и неформалната група „Форум на съдилищата“, която първоначално започна дейност като „Форум на председателите на районни съдилища“ по повод на изпълнението на един конкретен проект по ОПАК.

През изминалите четири години ССБ е осъществявал и партнирал по различни проекти. В момента се работи по един-единствен институционален – „Организационно укрепване на ССБ“, по който партньори са съдийски организации от Чехия и Холандия.

ССБ присъства активно в обществения живот и константно защитава независимостта на съдиите и законоустановените им права. Редицата отворени писма на съюза, адресирани към ВСС и други държавни институции, фокусират общественото и медийно внимание върху едни от най-наболелите проблеми на съдебната система¹. В последните години ескалиращите атаки на политици от управляващото мнозинство срещу съда и конкретни съдии се сблъскаха с твърдата позиция на ССБ в защита на съдийската независимост и достойнство. Съюзът изобличаваше липсата на добро управление и реални реформи в съдебната система и отказа на ВСС да защити нейната независимост. Конкретни позиции на съюза за бюджета на съдебната власт, атестациите и конкурсите, по конкретни скандални назначения на административни позиции, във връзка с атаки от страна на министъра на вътрешните работи срещу съдебната система, намираха отглас в становищата на други водещи НПО в страната и в оценките в докладите на ЕК. През 2011 г. мисия на Международната асоциация на съдиите посети България и в доклада си също изрази сериозна загриженост за независимостта на съдебната власт в България. Когато през юли 2012 г. председателката на съюза беше уволнена дисциплинарно, това предизвика бурна реакция. Множество съдии от различни краища на страната и нива на системата, други магистратски професионални сдружения, неправителствени организации окачествиха уволнението като политически мотивирана разправа с критик на системата. Международната комисия на юристите към ООН изрази сериозна загриженост относно политическата намеса в делата на съдебната власт. В Доклада си от 18 юли 2012 г. ЕК отрази този казус и записа, че той повдига въпроса за независимостта на съда в България. Кулминация на обществената реакция стана безпрецедентният протест на съдии пред сградата на ВСС, които поисканата оставката на съвета.

Друга важна дейност на ССБ е свързана с изработването и предлагането на конкретни решения за процеса на реформиране на съдебната власт. Съюзът винаги предоставя свои становища на Министерството на правосъдието и парламента при работа върху конкретни законодателни инициативи. През февруари 2012 г. в сътрудничество с водещи правни и правозащитни организации ССБ изработи и внесе в МП цялостен пакет от предложения за структурни промени в модела на съдебната власт, с който България да гарантира независимостта на съда и да отговори на множество международни препоръки за реформи. В рамките на кампанията за избор на нов ВСС през есента на 2012 г. ССБ допринесе значително за публичността и съдържателността на процеса, като организира публично изслушване на част от кандидатите и оповести своя подробна платформа за работата на следващия ВСС.

Както и самите активисти на ССБ признават, негатив в работата на съюза е, че все още не успява да въввлече достатъчно широк брой от своите членове в дейностите си и не предлага достатъчно конкретни услуги за членовете си. При все това и въпреки бурния период, преживян от съюза, годишните му събрания преминават при забележителна активност. На последното беше избран нов, разширен състав на УС, съставен почти изцяло от нови лица – нещо, което изпрати силно послание за това, че съюзът не се свежда до една малка група хора, а напротив, за разлика от много други организации в България е в състояние да произведе ново поколение, което да поеме щафетата по убедителен начин. Подобрява се и събираемостта на членския внос. Новото ръководство организира поредица от срещи на младши съдии извън София, обучения и заседания на работни групи в страната. Създадена е и работна група, която да изработи план за активизиране на по-широка основа от членската маса.

¹ <http://www.judgesbg.org/?m=10&id=2>.

След период на затишие Българската съдийска организация се активизира пред 2012 г., като се включи в работни групи на МП, обяви свои позиции по законопроекти и други въпроси, проведе общо събрание, на което смени названието си. През 2012 г. Форумът на съдилищата проведе конференция, на която представи редица нови административни практики в съдилищата, които са обединени в тази група.

V. Отговорност и прозрачност

Фактор 20: Съдебни решения и неправомерно външно влияние

Съдебните решения се приемат единствено въз основа на фактите и на закона, без неправомерно влияние от страна на по-старши съдии (например председатели на съдилища), на частноправни субекти или на други държавни служители.

Заклучение	Съотношение: Отрицателно Тенденция: ↔
<p>Въпреки съществуващите нормативни гаранции за независимост и добросъвестния труд на мнозинството от българските съдии, общественото недоверие към съдебните решения и нивото на корупция остава високо. Основен източник на неправомерно влияние продължават да бъдат опитите за намеса, идващи от изпълнителната власт, както и наличието на нерегламентирани семейни, професионални и социални мрежи. Дори и след направените последни законодателни промени в тази насока остава нуждата от подобряване на процедурите за избор на членове на ВСС от парламентарната квота, както и на председателите на съдилищата, и от разширяване на нормативната база, така че да обхване и случаите на принадлежност към тайни и непрозрачни организации.</p>	

Анализ/правна уредба:

На конституционно ниво съдийската непристрастност в процеса е залог на основополагащата за държавното устройство принцип на разделението на властите, закрепен в чл. 8 от Конституцията на РБ. Конкретният модел, по който този принцип е проведен в нея и в практиката на Конституционния съд в тази връзка, предопределят конструкцията на другите гаранции за независимост. В глава шеста от Конституцията независимостта на съда е погълната в независимостта на съдебната власт ведно с останалите институции, интегрирани в нея. Второто предложение на алинея втора от чл. 117 уточнява, че „при осъществяването на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона“, а третата алинея от същия член закрепва самостоятелността на бюджета на съдебната власт. Като централна институционална гаранция за независимостта на съдебната власт Конституцията предвижда Висшия съдебен съвет – орган, компетентен да управлява кадровите, финансови и други важни въпроси на системата като едно цяло.

Поправките от 2003–2007 г.¹ бяха насочени към повишаване отчетността на органите на съдебната власт с цел ограничаване на различни негативни институционални динамики, включително свързани с неправомерно влияние, чрез активизиране елемента на взаимодействието в модела на разделение на властите. Беше създаден Инспекторат към ВСС, ограничен имунитетът и удължен периодът преди получаване на несменяемост. Допуснатата с Решение № 8/2005 г. на КС² възможност за открояване ролята на съда в рамките на съдебната власт като „основен носител на съдебната власт и единствени осъществяват държавно правораздаване“ не беше реализирана и консти-

¹ ЗИД на Конституцията, обн., ДВ, бр. 85 от 26.09.2003 г. и бр. 12 от 6.02.2007 г.

² Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по конституционно дело № 7 от 2005 г., съдия докладчик Лазар Груев (обн., ДВ, бр. 74 от 13.09.2005 г.).

туционната система от гаранции срещу нерегламентирана намеса продължи да бъде прилагана по-скоро към „магистратурата“, разбираана като единство, отколкото с оглед на конкретиката на функциите и отговорностите на всеки неин елемент в рамките на правораздавателния процес и администрацията на съдебната власт.

Устройственият ЗСВ развива принципа за независимостта на съдебната власт в няколко последователни текста: при постановяване на своите актове съдиите, прокурорите и следователите се основават на закона и събраните по делото доказателства (чл. 3), изпълняват функциите си безпристрастно (чл. 4), осигуряват откритост, достъпност, прозрачност в действията си (чл. 5, ал. 2), политически неутрални са (чл. 6), прилагат точно и еднакво законите (чл. 8, ал. 1). Тези положения са отразени и в клетвата, полагана от всеки съдия при встъпване в длъжност. Вж. чл. 155 ЗСВ. Допълнителни гаранции са предвидени в чл. 195 ЗСВ, където са описани редица забрани за принадлежност към организации или упражняване на дейност от съдиите, които биха засегнали тяхната независимост. Член 212 ЗСВ забранява даването на предварително становище по възложените на съдията дела, а чл. 213 ЗСВ – даването на правни консултации по принцип.

Допълнителни гаранции за безпристрастността на съда дават процесуалните норми. Така Гражданският процесуален кодекс предвижда откритост на заседанията (чл. 11) и изисква съдът да преценява доказателствата и доводите на страните по делото по вътрешно убеждение (чл. 12). Член 22 развива поредица от основания за отвод на член на състава, придружени от общата клауза, обхващаща всички „други обстоятелства, които пораждат основателно съмнение в неговото безпристрастие“. Отвеждането става по преценка на съда, по негова инициатива или искане на всяка от страните по делото. Вж. чл. 22 и 23 ГПК. Наказателно-процесуалният кодекс от своя страна също предвижда независимост на съда (чл. 10), точно и еднакво прилагане на закона (чл. 11, ал. 2), равни права за страните (чл. 12, ал. 2), вземане на решенията по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото и ръководено от закона (чл. 14, ал. 1), публичност на съдебното заседание (чл. 20). В чл. 29 НПК се предвижда подробен списък с основания за отвод, придружени от обща клауза за всички други обстоятелства, които пораждат съмнения за предубеденост или пряка или косвена заинтересованост от изхода на делото. В Административнопроцесуалния кодекс също е заложен като основен принципът за самостоятелност и безпристрастност на съда (чл. 10, ал. 1). Гарантира се достъпност, публичност и прозрачност на информацията (чл. 12), равни права на участие на страните и защита на техните законни интереси (чл. 8). Отново е налична възможността за отвод на заинтересовано длъжностно лице, придружено от общата клауза, обхващаща „отношения, пораждащи основателни съмнения в неговото безпристрастие“ (чл. 10, ал. 2 и чл. 33). По отношение на неуредените въпроси, свързани със съдебното производство, чл. 144 препраща към разпоредбите на Гражданския процесуален кодекс.

Важна техническа гаранция за безпристрастието на съда е изискването за случайно разпределение на делата по чл. 9 ЗСВ. Изискването съдиите да декларират доходите и имуществото си по реда на Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД)¹, уредено в чл. 228 ЗСВ, както и декларацията за несъвместимост и частни интереси по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ)² също представляват ключов механизъм

¹ Обн., ДВ, бр. 38 от 9.05.2000 г., посл. изм., бр. 38 от 18.05.2012 г., в сила от 19.11.2012 г.

² Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (загл. изм. и доп., ДВ, бр. 97 от 10.02.2010 г., в сила от 10.12.2010 г.).

за превенция на корупцията. Декларациите се публикуват съответно на страницата на Сметната палата и ВСС. Декларациите по ЗПИЛЗВДД се внасят в срок до 30 април на текущата година за имущество, придобито през предходната. Декларациите по ЗПУКИ (преди ЗПРКИ) се подава в 30-дневен срок от избирането или назначаването на лицето. Съгласно чл. 14 ЗПУКИ промени в декларираните обстоятелства могат да се извършат от лицето в едномесечен срок от подаването, ако са налице непълноти или грешки.

Въпреки тази разгърната нормативна система от гаранции за съдийската независимост общественото недоверие в съда, регистрирано от различни изследвания, остава високо. Аналогично, загрижеността на анализатори и международните наблюдатели за наличието на неправомерно влияние в съдебната власт продължава.

Периодът след ИСР 2006 е наситен с различни напрежения в управлението на съдебната система и взаимоотношенията ѝ с другите власти. Общественото недоверие в правораздаването и законността в страната е високо и е важен фактор в политическия живот. Именно съдебната власт продължава да бъде секторът с най-висок индекс на корупция за България от 2006 г. насам. Това сочат данните на Световния корупционен барометър за България за 2010 г.¹, който представлява глобално проучване на Трансперънси Интернешънъл на общественото мнение относно нивото на корупция в различните области на обществения живот. Тези наблюдения се потвърждават и от Индекса за възприятие на корупцията за 2010 г.² – друг инструмент на Трансперънси Интернешънъл, който измерва нивото на политическа и административна корупция в дадена държава така, както го възприемат представители на бизнеса, анализатори от цял свят, включително експерти от изследваните държави. Индексът на България през последните три години отбелязва влошаване, като се движи в интервала между 3.6 пункта и 3.8 пункта, разкривайки засилване на възприятието за корупцията от предходните години.

Според данни на Евробарометър от Доклада за отношението на европейците към корупцията, публикуван през 2009 г., България е една от осемте страни членки, в които почти единодушно се приема, че корупцията представлява основен проблем за страната³. Според българите най-корумпирани са представителите на митническите служби, следвани от тези на съда и полицията. Макар повече от една трета от европейците да намират корупцията за най-широко разпространена именно в тези три сектора, процентът българи, сочещи, че е налице корупция в съдебната власт и митниците, е най-висок (съответно 82 % и 87 %).

В деветия си Доклад за оценка на корупцията⁴ Центърът за изследване на демокрацията [по-нататък ЦИД] посочва, че най-високите антикорупционни очаквания на българското население са насочени именно към съдебната власт. Докладът заключава, че „въпреки множеството положителни промени в организацията и функционирането на съдебната система непосредствено преди и след присъединяването на страната към

¹ Докладът е достъпен на: http://www.transparency.bg/media/cms_page_media/16/GCB_2010_BG_FINAL.pdf.

² Докладът е достъпен на: http://www.transparency.bg/media/cms_page_media/18/CPI_2010_Information_web%20site.pdf.

³ Докладът е достъпен на английски език на: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf

⁴ Докладът „Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България“, 2009 г. е достъпен на: <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=9582>.

ЕС с цел повишаване нейната отчетност и ефективност, резултатите от противодействието на корупцията и организираната престъпност остават неубедителни¹, а „зад независимостта на следователи, прокурори и съдии в редица случаи прозира политическа лоялност или обвързаност със съмнителни и дори криминални кръгове и лица“. По данни на същия доклад замаяната на абсолютния имунитет на магистратите с функционален не е довело до очакваното нарастване на броя наказателни производства срещу тях. Така например от началото на 2006 г. до края на 2008 г. са образувани само 67 досъдебни производства за всякакви престъпления, от които 30 (44.7 %) са приключили с внасяне на обвинителен акт в съда, 15 (22.3 %) са прекратени, а останалите 22 (32.8 %) не са били приключени. От тези внесени в съда шест са приключили с осъдителна и четири – с оправдателна присъда, като всички оправдателни са протестирани от прокуратурата. Броят на образуваните наказателни производства срещу магистрати за корупционни престъпления за същия период е дори по-малък: за най-типичното, подкуп, са само 13. Това от своя страна контрастира с „продължаващите признания на висши съдии за запазване на корупционното влияние на политически и олигархични интереси в съдебната система“¹.

В друг доклад на ЦИД – „Изследване на връзките между организираната престъпност и корупцията“², 2010 г. – България е посочена като една от държавите в Европейския съюз, където съдиите злоупотребяват с правомощията си в резултат на влияние, оказано директно от една от страните или от корумпирани политици³. Като най-често срещани мрежи, използвани от престъпници с цел корупция на членове на съдебната власт в страната ни, се посочват: лични и семейни мрежи (например бивши съученици или състуденти, съпруг/а – адвокат, играещ/а ролята на посредник при подкупи и др.); професионални мрежи (например в много държави-членки съществуват кантори, занимаващи се с процесуално представителство, които се опитват да наемат бивши магистрати, които биха могли да окажат въздействие върху изхода на определени дела); изградени мрежи с правоохранителните органи (полиция, митници); вътрешни мрежи (например при йерархични системи като прокуратурата, където може да се окаже натиск от по-висшестоящия).

Въпросът с неправомерното външно влияние върху представителите на съдебната власт е основен проблем, който е обект на постоянни критики и в докладите на Европейската комисия за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка. Така например в Доклада от юли 2008 г.⁴ се сочи, че „България все още не е успяла да покаже, че съдебната ѝ система работи ефективно. Институциите и процедурите изглеждат добре на хартия, но не постигат резултати на практика... Основните проблеми продължават да бъдат налице и са необходими спешни действия, за да бъдат решени“. В същия дух са препоръките и от февруари 2009 г.⁵ – трябва „да се демонстрира с конкретни обвинения, дела и присъди за корупция по високите етажи и организирана престъпност, че правната система е способна да прилага законите по независим и ефективен начин“. Неспособността за провеждане на ефективна съдебна реформа и липсата на „широк политически консенсус“ е отразено и в юлския доклад

¹ Пак там.

² Докладът е достъпен на английски на: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=20428>.

³ Вж. с. 106 от Доклада.

⁴ Докладът е достъпен на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0495:FIN:BG:HTML>.

⁵ Докладът е достъпен на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0069:FIN:BG:HTML>.

от 2009 г.¹: „приетите мерки се възприемат като некоординирани действия, които не се следват системно на всички равнища“ и „обществеността смята, че правосъдието в България е бавно, понякога не безпристрастно, а и че в някои случаи върху него се оказва влияние и има вмешателство в работата му“. Критиките продължават през март 2010 г.²: „Все още е необходимо цялостно разследване на твърденията за сериозна корупция, свързани с назначения на високи постове в съдебната система и засягащи членове на ВСС“ и юли 2010 г.³: „България трябва да подобри в още по-голяма степен отчетността на съдебната власт чрез строго прилагане на всички правни и дисциплинарни средства за наказване на корупцията“.

Интересно е, че изследвания, провеждани сред лица, които са имали непосредствен досег със съдебната система, показват чувствително по-ниски нива на недоверие в независимостта и безпристрастността на съда в сравнение с възприятията на обществото като цяло. Така Индексът на търговското и административно правораздаване, изготвен от БИПИ в резултат на социологическо проучване, проведено чрез Алфарисърч през 2010 г., показва, че сред представителите на бизнеса, водили съдебни дела, едва 15 % имат „усещане за липса на справедливост“ и посочват, че са станали свидетели на корупция⁴, „а 10 % са в междинната позиция, която също по един или друг начин показва неудовлетвореност. Трябва обаче да имаме предвид, че усещането за несправедливост идва предимно от фирми, които не са успели да защитят интереса си. [...] Също така това са и страните по дела, които в най-голяма степен имат подозрения за корупция и остават с усещането, че дела като тяхното се решават по друг начин в други съдилища в страната. Много често това са дела, по които е имало усещане за преднамерено забавяне, за връзки между адвоката на противниковата страна и съда“. Ако обаче се сумират данните за всички видове проблеми, с които са се сблъскали прибягналите до услугите на съда, величината, която се получава, е много по-близка до нивата на недоверие в интегритета на съда сред обществеността като цяло. От тази гледна точка изглежда, че в публичното пространство корупцията се е превърнала в преобладаващото обяснение за всички нередности в съдебната власт.

Очевидното заключение е, че при по-близко запознаване с работата на съда гражданите добиват една много по-нюансирана картина, която отразява добросъвестния труд на мнозинството от българските съдии, чиято етичност никога не попада във фокуса на публичното внимание, защото не произвежда лоши новини. Важното е лошите новини да не остават просто удари по общественото доверие в правосъдието, а да се превръщат в поводи за неговото очистване по начин, който убеждава гражданите, че съдебната власт има своите съпротивителни сили.

Едновременно като следствие от интервютата и от прегледа на случаи на предполагаема злоупотреба с влияние от страна на съдии, придобили известност в медиите от 2006 г. насам, наред с конвенционалния икономически натиск, се появяват две зони на особено безпокойство: 1) влияния (публични или от друг вид), идващи от други клонове на правителството и институциите, и 2) как различни социални мрежи и връзки дават възможност за корупция.

¹ Докладът е достъпен на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0402:FIN:BG:HTML>.

² Докладът е достъпен на: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/com_2010_112_bg.pdf.

³ Докладът е достъпен на: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/com_2010_400_bg.pdf.

⁴ Вж. http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/2010_Index_of_Commercial_and_Administrative_Litigation.pdf, с. 23.

Тъй като проблемите при прилагането на наказателното право остават важен във вътрешен и международен план политически въпрос за България, много от интервюираните изразиха загриженост, че съдиите и съдилищата са във фокуса на безразборен обществен негативизъм. Тази тенденция е свързана с популистката реторика на водещи политически фигури от правителството, които хвърлят цялата вина за провалите при правоприлагането в конкретни случаи върху съдията по начин, разглеждан от мнозина като необоснован от фактическа гледна точка и смущаващо корозивен за демократични ценности като съдебната безпристрастност и презумпцията за невинност. Тази загриженост е често срещана тема в значителен брой позиции и становища на професионални организации, групи, ангажирани с човешките права, и НПО, работещи върху утвърждаване върховенството на закона, които се публикуват след всеки един такъв случай. Докато анкетиранияте съдии обикновено отхвърлят идеята, че този негативизъм засяга собствената им способност да отсъждат безпристрастно и без страх от публично осъждане, те все пак признават, че той създава среда, която е видимо враждебна и потенциално може да повлияе върху техните колеги. Една от интервюираните, идваща от среден по големина град, сподели, че чувства натиск и в социалните си контакти предпочита да избягва да позволява хората да научат, че тя е съдия.

По време на интервютата, а също и в редица обществено изразени позиции от неправителствени организации и експерти, се появява загриженост, че има случаи на опити от страна на представители на централните и местни власти да влияят неправомерно върху кариерни и други процеси в рамките на съдебната власт и да придобиват влияние над ключови позиции в съдилищата или другите органи на съдебната власт. Комбинацията от повече или по-малко явните индикации, че парламентарното мнозинство възнамерява да прекрати мандата на ВСС предварително (заслужаващи доверие заради факта, че такава е била съдбата на по-голямата част от предишните съвети), бездействието от страна на парламента за попълването на двете вакантни места от парламентарната квота във ВСС в продължение на повече от година и силно противоречивите фигури, избрани впоследствие, се изтълкува от мнозина – в интервюта и публично – като признак на опитите за натиск над съвета да бъдат „по-отворени към сътрудничество“. Счита се, че над най-малко две от скандалните¹ назначения на важни административни постове се е оказвало политическо влияние. Също така, по подобен начин, в много от корупционните скандали с участието на съдии от местните съдилища изглежда, че източници на неправомерното влияние са други публични институции. Макар че е трудно да се проверят тези интерпретации, е важно да се запомни, че дори самите съмнения на пръв поглед за наличие на неправомерно влияние са причина за загриженост и предприемане на действия по същество, особено ако са подкрепени от мненията на уважавани експерти. Очертава се консенсус, че процедурите за избор на членове на ВСС от парламентарната квота, както и за избор на председателите на съдилищата трябва да бъдат реформирани.

Доколкото бяха предприети законодателни изменения в процедурите за избор на лидерски позиции в системата на съдебната власт през 2012 г., може да се каже, че е налице опит да се отговори на критиките на Европейската комисия. Въпреки това обаче усещането за липса на прозрачност остава и изисква продължаване на реформите в тази област.

Логично, корупцията и злоупотребата с влияние в съдебната власт изглежда разчита силно на различните мрежи и сдружения. В някои случаи семейни или неформални лични отношения, които не са адекватно обхванати от мерките за предотвратяване на конфликт на интереси (родители или пораснали деца на съдията, партньори от нефор-

¹ Критикувано в Докладите на ЕК.

мални интимни връзки), очевидно са били използвани, за да се скрият чрез тях неудобни за обяснение активи или за да действат като пълномощници. Допълнителни проблеми са свързани с продължаващата неспособност на законодателя да регулира случаите, в които магистратите принадлежат на тайни (самозвани масонски ложи, рицарски ордени, братства) и непрозрачни организации (социални и благотворителни клубове, ловни съюзи и т.н.). Често е невъзможно да се установи дали магистратът принадлежи към такава група (регистрирана или неформална), каква клетва за вярност е дал и кой още е член на този кръг. Страните по делото, в случаите, когато е възможно насрещната страна и съдията или прокурорът да бъдат членове на същия кръг на принадлежност, не са в състояние да защитят своите интереси. Изразяват се опасения, че такива мрежи упражняват все по-силно влияние над кадровите решения, дисциплинарни и наказателни процедури, като са цитирани и конкретни случаи. Модата да се участва в такива мрежи се разпространява значително.

Въпреки че са обсъдени подробно в рамките на съответните фактори, има редица слабости в администрацията на съдебната власт, които са особено благоприятни за разпространение на неправомерно влияние и трябва да бъдат най-малкото изброени:

- Кариерната политика на ВСС: нейната непрозрачност, липсата на ясни и обективни стандарти създава деморализиращо впечатление, че съществуват и други фактори; невъзможността да се проверяват задълбочено професионалното и личностно минало на кандидатите проваля опита да се подсилят изборът на най-добрите и тези с безупречно професионално поведение.
- Дисциплинарната практика на ВСС: непрозрачността и липсата на ясни критерии и впечатлението за липса на последователност в практиката допринасят за неефективността на прилагане на дисциплинарните решения.
- Дискреционните правомощия на председателите на съдилищата: нерегулирана и ненаблюдавана дискреция при преценката за командироване на съдии от един съд в друг и да се раздават бонуси, както и други правомощия, като например одобрение на тайно наблюдение, абсолютната свобода да се наемат и уволняват ИТ специалисти за съдилищата превръщат позицията на председателя на съда в един център на натиск и източник на потенциалното влияние върху другите съдии.
- Случайното разпределение на делата: различни пробойни в софтуерните продукти и институционалната рамка за въвеждането им ерозира доверието в почтеността на разпределение на делата.

Една позитивна тенденция, която може да бъде отчетена в това отношение, е нарастващата готовност на българските съдии да се ангажират с проблематизирането и търсенето на решение за етичните предизвикателства пред гилдията им. Това може да се констатира както от проведените интервюта, така и от публичните изказвания. Нито при личен контакт, нито публично българските съдии отричат наличието на сериозни предизвикателства пред тяхната независимост и на нарушения от страна на конкретни техни колеги. Като представители както на съсловието, така и на професионалната организация, те открито назовават множество проблеми и активно работят за преодоляването им. Държавните органи и институциите на съдебната власт също признават наличието на корупция.

В този смисъл дебатът за корупцията и независимостта на съдебната система сред професионалната общност и институциите в България изглежда набира сила. Основното предизвикателство е този дебат да бъде проведен по конструктивен начин и да доведе до конкретни санкции и подобрения в нормативната база и практиката на основата на едно по-ясно открояване на отговорността, както между отделните звена на съдебната власт, така и на техните ръководители. В този план важно е да се анализират конкретните форми на нерегламентирано влияние, които се очертават в последните години.

Фактор 21: Етичен кодекс

Съществува Етичен кодекс на съдиите, който урежда основни въпроси като конфликт на интереси, контакти с една от страните без знанието на другата страна и неприемлива политическа дейност, а съдиите задължително се обучават по този кодекс както преди встъпването си в длъжност, така и докато я изпълняват.

Заклучение	Съотношение: <i>Неутрално</i>	Тенденция: ↔
<p>През 2009 г. ВСС прие Кодекс за етично поведение на българските магистрати. Неговите разпоредби са обвързващи както за съдии, така и за прокурори и следователи. Младшите магистрати преминават задължително обучение по професионална етика, провеждат се и редица текущи „обучения на обучители“ на централизирано и на местно ниво. Като цяло вече се обръща все по-голямо внимание на въпросите, свързани с професионалната етика, а Комисията „Професионална етика и превенция на корупцията“ към ВСС функционира все по-активно. Въпреки това съществуват проблеми със самото прилагане на кодекса и неговото припознаване от всички магистрати. Не всички възприемат еднозначно факта, че той е общоприложим за съдии, прокурори, следователи. Наред с това закононото разрешение да се налагат дисциплинарни наказания въз основа на нарушени етични норми е в разрез с международни стандарти. Не съществува изискване за докладване на неетично поведение, нещо, което в някои страни се счита като нарушение на професионалните правила за поведение.</p>		

Анализ/правна уредба:

Понастоящем въпросите, свързани с професионалната етика на съдиите, са уредени в няколко закона. В ЗСВ например е предвидено, че за назначаването на едно лице като съдия то трябва да „притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати“ [по-нататък Етичен кодекс]. Вж. чл. 162, т. 3 ЗСВ. Спазването на правилата за професионална етика като критерий при атестирането на магистрати, в това число съдии, се въвежда с чл. 198, ал. 1, т. 7 ЗСВ. След измененията в ЗСВ, в сила от 4.01.2011 г., критерият отпада като част от общите критерии при провеждане на атестиране за придобиване статут на несменяемост и периодичните 4-годишни атестации, а прилагането му се ограничава до конкурсите за повишаване в длъжност, за преместване и избор на административен ръководител. Същият закон съдържа изискване съдиите да „пазят като служебна тайна сведенията, които са им станали известни в кръга на службата и засягат интересите на гражданите, юридическите лица и държавата“, както и забрана за изразяване на предварително становище по възложени и невъзложени дела. Вж. чл. 212 ЗСВ. Освен това съдиите нямат право да дават правни консултации. Вж. чл. 213 ЗСВ. Наред с това се прие и Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, обн., ДВ., бр. 94 от 31.10.2008 г., посл. изм., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г. [по-нататък Закон за конфликт на интереси]. Законът изисква от лицата, заемачи публична длъжност, каквито по силата на чл. 3, т. 20 са и съдиите, да отстранят всякаква декларирана несъвместимост с тяхното положение в рамките на един месец. Вж. чл. 13 от Закона за конфликт на интереси. Предвижда се проверка на твърдения за конфликт на интереси, както и наказания и глоби за нарушаване на закона, включително е възможно и освобождаване от длъжност. Вж. чл. 23–31 и 33–43а от Закона за конфликт на интереси. Също така ГПК съдържа основанията и процедурата за отвод на съдия. Вж. чл. 22 и чл. 23 ГПК.

Подобни правила предвиждат също НПК и АПК. Вж. чл. 29 и чл. 31 НПК и чл. 10 и чл. 33 АПК.

Освен това по силата на чл. 30, ал. 1, т. 12 ЗСВ Висшият съдебен съвет „одобрява Етичен кодекс на съдиите, прокурорите и следователите“. На основание на тази разпоредба и Решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 21 от 20.05.2009 г. ВСС прие Етичния кодекс. Последният е задължителен за всички съдии, прокурори, следователи, членове на ВСС и инспектори от Инспектората към ВСС. По силата на чл. 307, ал. 4, т. 3 ЗСВ нарушаването на Етичния кодекс представлява дисциплинарно нарушение, при извършването на което се налага дисциплинарно наказание. Контролът по изпълнението на този подзаконов акт е възложен на постоянната Комисия за „Професионална етика и превенция на корупцията“ при ВСС. Освен това последният раздел на кодекса излага процедурата за формиране на помощни органи към постоянната комисия – комисии по професионална етика, които се създават „към районните съдилища и прокуратури в областните центрове, окръжните и апелативни структури на органите на съдебната власт, във Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Върховната касационна прокуратура, Върховната административна прокуратура и Националната следствена служба“. Вж. Раздел VI на Етичния кодекс. Тяхна основна задача е да се консултират със съответната комисия при ВСС и да изразяват становища във връзка с прилагането на правилата за етично поведение. Вж. раздел VI на Етичния кодекс. От 4.01.2011 г. ЗСВ също изрично урежда правомощията на Комисията „Професионална етика и превенция на корупцията“, както и какъв е съставът, начинът на сформирание и правомощията на комисиите по места към съответния орган на съдебната власт. Вж. чл. 39а и 39б ЗСВ.

Етичния кодекс съдържа седем основни принципа, които установяват стандартите и очертават рамката за регулиране на различни аспекти на професионалното поведение на магистратите, включително съдиите: независимост, безпристрастност, справедливост и прозрачност, вежливост и толерантност, почтеност и благоприличие, компетентност и квалифицираност, и конфиденциалност. Вж. раздел I на Етичния кодекс. Кодексът дава дефиниция на всеки един от посочените принципи, като наред с това урежда и правила за етично поведение за прилагането им. Вж. раздел II на Етичния кодекс. По отношение на последните в раздел V са въведени и гаранции за тяхното спазване.

Буди притеснение фактът, че нарушаването на предписанията от Етичния кодекс разпоредби представлява основание за налагане на дисциплинарно наказание. Тази практика е в противоречие със Становище № 3 от 2001 г. на Консултативния съвет на европейските съдии относно принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика, несъвместимо поведение и безпристрастност¹, където е посочено, че принципите за професионално поведение трябва „да бъдат напълно отделни от дисциплинарната система за съдиите“. Вж. т. 49, iii от становището. До подобни изводи стигат и чуждестранни наблюдатели. Вж. „Доклад относно Закона за изменение и допълнение на ЗСВ, юли 2010 г.“, т. 8.2 Етичен кодекс и дисциплинарна отговорност, Twining Project BG-07-IB-JH-07. Обвързването на дисциплинарната отговорност с етични правила, които се регламентират и приемат с подзаконов акт на ВСС, крие и друг риск. Органът, представляващ съдебната власт, има право едностранно, когато прецени за необходимо, да внася промени в Етичния кодекс, които неминуемо ще водят до съответни последствия в режима на дисциплинарите наказания за магистратите. Наред с това липсата на задължение за консултиране с ма-

¹ Вж. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE%282002%29OP3&Language=lanBulgarian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3>.

гистратите на подобни изменения може в крайна сметка да доведе до правна несигурност и да постави на риск независимостта на съдебната система.

Анкетираните също така признават, че уредбата, свързана с помощните комисии по професионална етика, е прекалено обща и е необходимо детайлизиране и по-подробно разписване на техните правомощия и организация. Със ЗИД на ЗСВ, обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г., се урежда най-общо съставът на комисии, които се състоят от трима редовни членове и един резервен и се избират от общото събрание на органа за срок от четири години без право на преизбиране, но без да се разписва по-конкретно процедура за избора им. Друг проблем, който съществува, особено в по-малките съдилища, е неголемият брой магистрати и трудността да се обърнат към съответната комисия при възникване на етичен проблем поради близките отношения помежду им и криво разбрана колегиалност. Като цяло е необходимо не само по-конкретно разписване на разпоредбите, свързани с местните комисии по професионална етика, но и още време, през което те да функционират, за да изградят единна практика и разбиране в какво точно се състоят техните задължения.

Фактът, че Етичният кодекс е единен за всички магистрати, не се приема еднозначно от съдиите. Според някои интервюирани е напълно оправдано да бъде общ, тъй като става въпрос за етични норми, а те са еднакво приложими както към съдии, така и към прокурори и следователи. На противоположното мнение са други, които смятат, че правомощията на различните магистрати се различават в степен, непозволяваща механичното им слагане под общ знаменател. Противоречивите възгледи са знак, че материята е все още нова и трудна за разбиране. От друга страна, голяма част от съдиите не виждат в етиката средство, което може реално да служи като защита на техните права и интереси. Чуха се и единични становища, според които не е необходимо въобще да се кодифицират етични правила, тъй като това са неписани норми и етичното поведение е въпрос на ценностна система и възпитание. Един ясен, ефективно прилаган и доразвит от стабилна и публично достъпна практика етичен кодекс обаче е в състояние да очертае границите между приемливо и неприемливо съдийско поведение и по този начин да служи за тяхната собствена защита и да улесни адекватното санкциониране на нарушенията.

Предприети са обаче и редица положителни стъпки, насочени към запознаването на магистратите с професионалната етика. НИП включва в програмата си за задължително първоначално обучение предмет „Професионална етика“. Така всички младши магистрати се подготвят по материята още преди да започнат своята кариера, което води до формиране на едно ново самосъзнание, което припознава Етичния кодекс. Наред с това ВСС и НИП, със съдействието на Министерството на правосъдието на САЩ, провеждат поредица от семинари по съдебна етика за магистрати, които се водят не само от български, но и от американски специалисти в областта. До 2010 г. са обучени около 307 съдии и прокурори, членове на етичните комисии по места. Акцент в обучителните програми са основните положения на новия Етичен кодекс, процедурите по установяване на нарушенията, практиката на ВСС, както и анализ на европейските практики и опита на Съединените американски щати. Похвално е, че тези семинари не са концентрирани само в столицата, но се провеждат изнесено и по места. По този начин се достига до по-голям брой съдии, които не просто преминават обучението, а получават сертификат за обучители по професионална етика и имат възможността от своя страна да предадат знанията си на свои колеги.

Сериозно заработиха и Комисията по професионална етика и превенция на корупцията към ВСС и тази по дисциплинарни производства. Трябва да се отбележи, че двигателят за това беше сериозен скандал от миналата година, който разтреса съдебната власт и в който бяха замесени имената както на висши магистрати, така и на членове

на ВСС. В резултат на извършена проверка на специално създадена за случая временна комисия двама от членовете на ВСС подадоха оставка. От една страна, това разкрива воля за действие и непримиримост към тези магистрати, които уронват престижа на съдебната власт, но от друга, са индикатор, че системата е склонна към промяна на статуквото само при външна намеса. Затова е необходимо продължаване на добрите практики и развиване на ефективни механизми в рамките на съдебната власт, които да гарантират адекватно санкциониране на магистратите при неетично поведение.

Положителна практика на ВСС по отношение на професионалната етика е публикуването на интернет страницата на органа на отчети и доклади, свързани с дейността на Комисията. Според годишния отчет за 2009 г. на Комисията „Професионална етика и превенция на корупцията“ сигналите за нарушения на етичните правила са общо 85, а според Анализа на дисциплинарната практика на ВСС за 2009 г. двете основания за налагане на дисциплинарно наказание са „нарушения, свързани с неизпълнение и/или забавяне изпълнението на служебните задължения и действия, противоречащи на професионалната етика и/или уронване престижа на съдебната власт“, като се забелязва зачестяване на случаите, „в които вносителите правят предложения за образуване на дисциплинарни производства и налагане на дисциплинарни наказания за нарушения на Кодекса за етично поведение на българските магистрати“. Подобни се запазват основанията и през следващата година. Тази практика обаче може да се подобри, като се публикуват не само статистически данни, но и изложение на фактите и мотивите към решенията по конкретни казуси – не само завършили със санкциониране, но и такива, при които не е наложено наказание. Така чрез конкретни примери ще се очертае рамка и ще се установят стандарти, които съдиите да следват и с които да съобразяват поведението си.

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

Съществува реална процедура, в рамките на която останалите съдии, адвокати и обществеността могат да регистрират жалби във връзка с поведението на определени съдии

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↑
<p>Създаването на действаща постоянна Комисия по професионална етика и превенция на корупцията и на Инспектората към ВСС значително увеличи възможностите за преглед на жалбите и оплакванията срещу поведението на съдии, което бе съпроводено от рязко увеличение в броя на подадените и обработени жалби. Тези тенденции, заедно със зачестилата дисциплинарна практика, са показателни за значителното подобрение и демонстрирането на воля за справяне с нередностите от страна на ВСС, както и за нарасналите очаквания на част от гражданите. Недостатъчното отчитане и прозрачност при процедурата, от друга страна, не позволяват тенденциите да се анализират и наблюдават по-задълбочено извън количествените им параметри и по отношение на качествени характеристики. Наличието на по-добро отчитане, от една страна, ще способства повишеното в резултат от напредъка обществено доверие да се реализира в пълния си потенциал, а от друга, ще позволи да се адресират някои опасения във връзка с еднаквото разглеждане на делата. Препоръчително е да бъде създаден по-удобен за употреба формат за приемане на сигнали чрез интернет.</p>		

Анализ / правна уредба:

Всички граждани могат да осъществяват правото си да подават жалби, предложения и петиции до държавните органи и институции. Вж. чл. 45 от Конституцията. Последните изменения в Конституцията позволиха въвеждането на нова разпоредба (чл. 91а), с която официално се припозна конституционното правомощие на омбудсмана да „се застъпва за правата и свободите на гражданите“. Както беше вече отбелязано във фактор 5, омбудсманът е оправомощен да сезира Конституционния съд по определени въпроси.

Общата процедура за упражняване на конституционното право на жалба се гарантира с разпоредбите на новия Административнопроцесуален кодекс [по-нататък АПК], с който се отменя Законът за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, *обн.*, ДВ, бр. 52 от 4 юли 1980 г. Вж. чл. 107–125 АПК. Терминът „оплакване“ в АПК е заменен със „сигнал“. И двата термина могат да бъдат срещнати и в други закони и подзаконови нормативни актове. По отношение на органите на съдебната власт ЗСВ и правилниците за администрацията на съдилищата и на ВСС употребяват „жалби“, докато Инспекторатът към ВСС предпочита в практиката си „сигнал“ (вж. по-долу). Въпреки че за целите на академични трудове и разработки са направени опити за разграничение на двата термина, с достатъчна сигурност може да се твърди, че разпоредбите на АПК по отношение на „сигналите“ се стремят да детайлизират процедурата по упражняване на правото на жалба, закрепено в Конституцията. В този ред на мисли, за целите на настоящия анализ двата термина ще се разглеждат като взаимозаменяеми.

Според АПК сигнали могат да се подават до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции, от всеки един гражданин, организация или омбудсмана във връзка със злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия, засягащи както обществения интерес, така и индивидуално право или законен интерес. Вж. чл. 107, ал. 1 и 4, чл. 109 АПК. АПК дава възможност сигналите да се подават под всяка форма – писмени и устни, по телефон, факс или електронна поща, от името на жалбоподателя или от негов представител. Вж. чл. 111, ал. 1 АПК.

Сигналите следва да се подават до органите, които непосредствено ръководят и контролират дейността на органите и длъжностните лица, за чиито действия или бездействия се съобщава, но копие може да бъде пратено и към по-горестоящи органи. Вж. чл. 119, ал. 1 АПК. Сигналите се регистрират. Вж. чл. 111, ал. 2 АПК. По анонимни сигнали или такива, засягащи нарушения, извършени преди повече от 2 години, не се образува производство. Вж. чл. 111, ал. 4 АПК. Всички публични органи и институции се задължават да осигурят приемно време за получаване на сигнали и трябва да ги разгледат обективно и в съответствие с разпоредбите на закона. Вж. чл. 110, ал. 3 и чл. 108, ал. 1 АПК. В най-общи линии АПК изисква да се разгледат и изяснят фактите по делото и да се вземат предвид обясненията и възраженията на засегнатите страни. Вж. чл. 114, ал. 1 АПК. На решаващия орган е вменено широко поле за преценка по отношение на средствата за изясняване на сигнализираното нарушение. Вж. чл. 114, ал. 3 АПК. Решението по сигнала трябва да се вземе в рамките на два месеца от подаването му с единична възможност за удължаване на срока с един месец от по-горестоящ орган. Вж. чл. 121 АПК. Решенията трябва да бъдат в писмена форма с приложени мотиви и да се съобщят на жалбоподателя и на други заинтересовани страни в седемдневен срок от постановяването им. Вж. чл. 123, ал. 1 АПК. Ако се докаже нарушението, органът трябва да вземе незабавни мерки за отстраняването му. Вж. чл. 122, ал. 1 АПК. Органът, който постановява решението, определя начина и срока на изпълнение и осигурява изпълнението му. Вж. чл. 115 АПК. Всички вредни после-

дици в резултат от нарушението трябва да се премахнат и да се информират заинтересованите страни във връзка с правото им на обезщетение. Вж. чл. 125, ал. 1 АПК. Ако исканията са незаконосъобразни или нецелесъобразни или не могат да бъдат удовлетворени по обективни причини, това трябва да бъде отразено в мотивите към решението. Вж. чл. 114, ал. 7 АПК. Ако са налице данни за извършено престъпление, трябва да се уведоми прокуратурата. Вж. чл. 123, ал. 4 АПК. Решение, взето по сигнал, не може да бъде обжалвано, а последващи сигнали по въпрос, по който вече е взето решение, не се разглеждат. Вж. чл. 124 АПК. Други разпоредби на АПК, предоставящи правна защита, включват забрана да се разглежда сигнал от институцията или служителя, отговорни за нарушението, освен когато ги уважат като основателни и срещу преследване заради подаден сигнал. Вж. чл. 113 и чл. 108, ал. 2 АПК.

Тези разпоредби не се прилагат за предложенията и сигналите, за чието разглеждане и решаване в закон е предвиден друг ред. Вж. чл. 107, ал. 2 АПК. Също така отделни органи могат да уреждат по-подробно процедурата по подаване на сигнали в устройствените си правилници, включително и по отношение на добавянето на изисквания по отношение на формата на сигналите. Вж. чл. 110, ал. 1 и чл. 111, ал. 3 АПК. Изричната забрана за обжалване решенията, взети по сигнали, съгласно чл. 124, ал. 2 АПК ограничава възможността на съдилищата да доразвият тези правила, да установят точно връзката с конституционно закрепеното право на подаване на жалба и да разгледат съответствието им със специални правни норми и административни практики в различните органи на съдебната власт.

ЗСВ не предвижда конкретна процедура, свързана с подаването на жалби, нито съдържа конкретни правила, които да уреждат правомощията на различните органи на съдебната власт по отношение на жалби и сигнали¹. Жалби и сигнали могат да се разглеждат от ВСС, Инспектората и председателите на съдилищата в рамките на съответната им компетентност².

След избора на първия постоянно действащ ВСС с измененията в ЗСВ от 2007 г. се създава Комисията по професионална етика и превенция на корупцията (КПЕПК), която замества функциониращите по-рано „Комисия по жалбите“ и „Антикорупционна комисия“. КПЕПК има за задача да приема сигнали, да извършва проучвания, да отнася до председателите на съдилищата и инспектората случаите на конкретни проверки, да уведомява ВСС за резултатите от проверки, да предоставя информация на страните, да анализира фактори, свидетелстващи за наличие на корупционни явления и да съдейства с други органи, имащи връзка с дейността ѝ, като например омбудсман. Вж. чл. 21 от Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация³. През 2008 г. беше създаден помощен „граждански експертен съвет“

¹ С измененията от януари 2011 г. (обн., ДВ бр. 1 от 4.01.2011 г.) е въведено изискване за вписване в личното кадрово дело на всеки съдия на резултати от запитвания по жалби и сигнали. (вж., чл. 30а, ал. 2 ЗСВ), както и че преценката на нравствените качества на съдиите, очакващи повишение в ранг, трябва освен всичко друго да се основава на информация за сигнали за нарушения на правилата за професионална етика (вж. чл. 192, ал. 4 ЗСВ). Прави впечатление фактът, че при оценката на нравствените качества на кандидатите за административни ръководители не се изисква изрично подобна информация (вж. чл. 194б, ал. 2 и 3 ЗСВ).

² Някои председатели на съдилища са създали собствени правила за реда на разглеждане на сигнали. Не е съвсем ясно доколко съответствието им с АПК и политиката на ВСС е гарантирано на практика.

³ Поправките в закона от януари 2011 (обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г.) включват в ЗСВ разпоредби във връзка със статута на КПЕПК и по този начин повишават значението на комисията. Вж. чл. 37, ал. 1 и чл. 39а ЗСВ.

с консултативни и координационни функции към КПЕПК с участието на представители от повечето неправителствени организации, работещи за утвърждаване върховенството на закона. Не е ясно обаче дали този орган продължава да функционира и с каква интензивност. В началото на 2013 г. бе учреден Граждански съвет към ВСС, който обединява неправителствени организации, занимаващи се в областта на правосъдието и съдебната система. Той се създаде с цел „гарантиране на открито и ефективно участие на гражданските и професионални организации при формулирането на стратегиите за реформи в съдебната власт, както и за осигуряване на обективност при техния мониторинг“. Вж. Правила за действие на Гражданския съвет от професионални и неправителствени организации към Висшия съдебен съвет¹. Предстои тази форма на съвместно действие между неправителствените организации и ВСС да демонстрира своя потенциал и възможности за ефективно функциониране в бъдеще.

Жалби до КПЕПК могат да се подават по пощата, по електронна поща или чрез специалните „антикорупционни пощенски кутии“ в съдилищата. Страницата на ВСС предоставя възможност за електронно подаване на жалби, но препраща към страницата на Комисията по превенция и противодействие на корупцията и остава неясно дали електронният формуляр на тази страница продължава да функционира². Електронната страница на ВСС също така информира потенциалните жалбоподатели, че не се допускат анонимни жалби и сигнали и предоставя образец на жалба, който може да бъде подаден чрез обикновена или електронна поща. Във формуляра трябва да се посочи подробна информация за жалбоподателя и кратко описание на фактите. От жалбоподателите се изисква също да посочат вида на съответното нарушение и да формулират искане.

Практиката на КПЕПК е да се класифицират жалбите в пет групи:

- „Общи сигнали“, т.е. жалби срещу погрешно взети решения или решения в противоречие на правноустановените норми, при които жалбоподателите се обръщат с молби за преразглеждането им;
- Твърдения, съдържащи конкретни данни за корупционни прояви и практики – този вид сигнали могат да се отнесат към компетентния правоприлагащ орган или към ВСС, като последният може да започне разследване по административен ред;
- Твърдения за нарушения на етичните правила, по които се извършва проверка по административен ред;
- Сигнали, съдържащи данни за противоречива практика – отнасят се съответно към Върховния касационен или Върховния административен съд, чието основно задължение е да способстват за уеднаквяване практиката на съдилищата в рамките на своята компетентност;
- Жалби във връзка с управлението и движението на дела, управлението и организацията работата на съдилищата, спазването на сроковете и т. н – отнасят се до Инспектората към ВСС.

При разглеждането на жалби/сигнали КПЕПК може да извършва проверки самостоятелно или да отнесе случая към административните ръководители на съдилищата или Инспектората.

¹ Правилата са достъпни в секция „Граждански съвет“ на интернет страницата на ВСС.

² Комисията е орган на изпълнителната власт, който видимо е преустановил дейността си от 2009 г. насам (последната актуализация на страницата) Вж. <http://anticorruption.government.bg>.

Жалби, подадени към КПЕПК (всички магистрати*)

Вид/година	2007	2008	2009	2010	2011
Общи	1385	1934	998	1856	767
Корупционни практики	**	**	18	**	0
Нарушения на етичните норми	**	**	85	19	16
Противоречива практика	**	**	28	11	5
Движение на делата	**	**	168	43	34
Общ брой подадени	**	**	1793	1624	1346
Общ брой завършили с решение за годините	**	1880	1679	1930	**

*Комисията има правомощия по отношение на всички магистрати и не публикува конкретна информация само за съдиите.

** Няма данни в докладите на КПЕПК.

Източник: Годишните доклади на КПЕПК и на ВСС за годините 2008, 2009, 2010 и 2011¹.

Налице са значителен брой жалби и сигнали, подадени към ВСС и обработени от КПЕПК. Вж. таблицата. Статистическите данни свидетелстват за съществено увеличение в сравнение с информацията, докладвана в Индекса от 2006 г.: ВСС е получил чрез Комисията по жалбите 10 сигнала срещу съдии през 2004 г., 33 жалби през 2005 г. и 13 жалби към 4 април 2006 г. Данните отговарят на цялостната атмосфера на недоволство към работата на съдилищата. При все това те трябва да се разглеждат също и като отражение на очакванията, че ВСС е способен да се справи със съществуващите проблеми. Резултатите от социологическото проучване „Индекс на търговското и административното правораздаване“, изготвено от БИПИ и проведено чрез Алфа ризърч през 2010 г., показват, че докато повече от анкетираните „клиенти“ на българските съдилища докладват за проблеми с различен характер, общата оценка по отношение на представянето на съда не е катастрофална. Прави впечатление фактът, че оценките от страна на реалните потребители на услугите на съдилищата са поумерени от тези на широката общественост. Това е показателно за положителната промяна в резултат от реформите и подобреното управление на съдилищата през предишни години, които започват да се чувстват и на нивото на отделния човек, влизащ в пряк контакт със системата. От друга страна, по този начин се демонстрира, че все още е налице база за значителни подобрения по отношение имиджа на съдилищата, като излиза наяве нуждата да се положат повече усилия за информиране на обществеността за ползата и резултатите от реформата чрез засилена отчетност и прозрачност отстрана на ВСС и помощните органи към него.

Достъпните доклади на КПЕПК² свидетелстват за значително нарастване на вниманието, което ВСС отделя на жалбите на гражданите, които ползват услугите на съдебната система. За съжаление те не позволяват да бъде извършен обстоен анализ върху работата на Комисията и да се определи с точност дали всички жалбоподатели са получили равноправно третиране и своевременни решения и по този начин да се направи преценка дали отговорът е адекватен от гледна точка на клиента, подал оплакването. По-конкретно непоследователното позоваване на статистика прави не-

¹ Информацията е достъпна на страницата на ВСС: www.vss.justice.bg.

² Пак там.

възможно да се оцени с точност какъв е на практика резултатът от подхода да се диференцират жалбите в пет групи и доколко адекватно са разгледани съответните жалби. В допълнение липсата на по-детайлно представяне на информацията в докладите на КПЕПК е пречка да се получи представа за степента, до която отказът да се уважат жалбите е по формални причини (например поради неспазване на изискването жалбоподателят да посочи правилно вида на съответното нарушение или да формулира иска). В заключение, докато като цяло трябва да се подчертае и приветства наличието на ясна воля да се вземат под внимание сигналите и да се разработи институционален механизъм за тяхното разглеждане, невъзможността да се анализират ключови елементи от дейността на КПЕПК е пречка за по-позивната оценка на работата ѝ.

Някои от анкетиранияте съдии споделиха впечатлението си, че подходът на ВСС към различните жалби и произтичащите от това процедури не е напълно еднакъв и по-конкретно са налице необосновани забавяния по отношение на някои сигнали. Някои от интервюираните посочиха, че не може напълно да се изключи възможността такива случаи да създават напрежение (целенасочено или не) върху отделни съдии или че не са правени опити да се манипулира процесът, за да се завиши оценката от атестацията или да се улесни провеждането на процедура по повишение. Тези критики би трябвало да се разглеждат в общия контекст на сравнителна непрозрачност на институцията по отношение на дисциплинарната практика и нарушения на правилата за професионална етика.

Други съдии споделиха, че процедурата по подаване на жалби е била използвана с цел да се опетни името на даден съдия. Една от тях дори разказа, че едно и също твърдение за извършено от нея нарушение, публикувано преди години в медиите, което след проверка на Инспектората по случая се е оказало напълно неоснователно, продължава да изплува в многобройни жалби срещу нея. Това е поредното доказателство, че макар и да е невъзможно напълно да се избегне наличието на необосновани жалби, подадени с цел злоупотреба и причиняване на вреда, гарантирането на един по-прозрачен процес на вземане на решения и подробното им публикуване би спомогнало най-вече за защита репутацията на добросъвестните съдии.

В заключение трябва да се подчертае още веднъж, че се приветства повишеното внимание към обработването на жалби и сигнали от страна на Комисията към ВСС, но за в бъдеще следва те да се съпровождат от повишаване на прозрачността и отчетността на работата ѝ. Така ще се даде възможност да се консолидират положителните резултати от усилията ѝ и да се гарантира, че при обработването на жалби и оплаквания от клиентите на съдилищата, а също и в отношението си към отделните съдии ВСС прилага единен и ясен стандарт към всички при гаранции за справедливост на процеса. По този начин прозрачността ще допринесе едновременно за възвръщане на общественото доверие в правосъдието и за гарантиране независимостта на отделните съдии.

Друг орган, натоварен с получаването и разглеждане на сигнали, е създаденият с поправките в Конституцията от 2007 г. Инспекторат към ВСС. Правомощията му, заложи в Конституцията, са да „проверява дейността на органите на съдебната власт“, като осъществява проверките „служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии“. Вж. чл. 132а, ал. 6 и 7 от Конституцията. В допълнение към тези правомощия ЗСВ натоварва Инспектората със задължението да сигнализира председателите на съдилищата и ВСС за установени нарушения и нередности и да прави предложения за налагане на дисциплинарни наказания на съдии. Вж. чл. 54, ал. 1, т. 5 и 6 ЗСВ.

Правилникът на Инспектората съдържа подробни правила за извършването на проверки по сигнали. Вж. чл. 18–21 от Правилника за организацията на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет и за дейността на администрацията и на експертите, приет от Инспектората през 2009 г. (обн., ДВ, бр. 63 от 7.08.2009 г.). Проверките по сигнали могат да бъдат извършвани по жалби и молби на физически лица, юридически лица, държавни и административни органи и магистрати. Сигналите трябва да са подадени в писмен вид, да са регистрирани в деловодството на Инспектората и да са подписани от подателя. Анонимните сигнали се оставят без разглеждане. Вж. чл. 18, ал. 1–3. Инспекторатът може да отнесе въпроса до друг компетентен орган или да извърши проверка. Обхватът на проверката може да бъде разширен по преценка на Инспектората. За всяка проверка се изготвя писмен акт за резултатите от проверката и се изпраща по компетентност на висшестоящия в съответния орган, докладва се на ВСС и до страната, подала сигнала. Писменият акт може да съдържа и предложение за налагане на конкретно дисциплинарно наказание.

Сигнали в Инспектората към ВСС (всички магистрати*)

Сигнали/година	2008	2009	2010
Общ брой подадени	1644	1949	1509
Общ брой разгледани	1534	1812	1656

*Инспекторатът е компетентен по отношение на всички магистрати и не публикува статистически данни отделно за съдиите

Източник: Годишните доклади на Инспектората към ВСС за годините 2008, 2009, 2010¹.

Инспекторатът е работил активно за изпълнение на възложените му задължения. Похвални са демонстрираните ръководни умения при проследяване налагането на наказания за нередностите и уеднаквяването на дисциплинарната практика на ВСС. Като резултат от всички проверки по сигнали Инспекторатът е отправил 32 препоръки за дисциплинарни наказания през 2009 г. и 4 през 2010 г.

В съответствие с разпоредбите на Закона за омбудсмана, обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г., посл. изм., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., гражданите могат да подават сигнали срещу съдии, когато считат, че са застрашени техните права и свободи, също и към омбудсмана. Вж. чл. 2 от Закона за омбудсмана. Жалбите може да се подават в устен или писмен вид, но не се допускат анонимни сигнали, а омбудсманът следва да ги отнесе по компетентност към съответната държавна институция (в този случай – ВСС), която е задължена да отговори с решение в 14-дневен срок. Вж. чл. 24–28 от Закона за омбудсмана. Омбудсманът може да се намеси като посредник при спора, да го отнесе към Министерството на правосъдието, ако са налице съмнения за извършено длъжностно престъпление, или да предприеме други действия, посочени в закона. Вж. чл. 19–22 от Закона за омбудсмана. В наличните доклади на омбудсмана се споменават най-общо „жалби, свързани с управлението на съдебната власт“, без да се прави разграничение за съдии и без да се предоставя конкретна статистика. В докладите се посочва обаче, че най-често проблем представлява забавяне на процеса и неспазване на сроковете.

Друго съществено средство за защита е възможността за сезиране на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), достъпно в случаите, когато пороци в дейността на

¹ Достъпни на страницата на Инспектората: www.inspectoratvss.bg Информацията е само до 2010 г., тъй като в докладите за 2011 и 2012 г. тази информация липсва.

съдилищата водят до нарушаване на човешките права на засегнатата страна, залегнали в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи¹ [по-нататък Конвенцията]. Въпреки че тази възможност е налице само след изчерпване на всички вътрешноправни средства за защита и че средната продължителност на процеса е 6 години, решенията на Съда в Страсбург са от ключово значение, тъй като те са средство да се набележат по авторитетен начин системни вътрешни проблеми, свързани със защитата на човешките права. От 1992 г. насам България е сред страните-членки на Съвета на Европа с най-висок брой жалби и присъди на глава от населението². Вж. Таблицата за обща статистика за жалбите и решенията срещу България.

Обща статистика за жалбите и решенията срещу България

Данни на ЕСПЧ за България 1992 – 2011³

Общ брой решения	375
Решения, установяващи нарушения	343
Решения за липса на нарушения	19
Други решения	13
Решения за недопустимост	4804
Очакващи решение	3466

Тенденции за 2007 – 2011⁴

Статут на подадените жалби/година	2007	2008	2009	2010	2011
Преразпределени към съдебен орган	818	890	1194	1348	1206
Отхвърлени като неоснователни или заличени	586	434	596	525	543
Докладвани до правителството	103	137	208	92	141
Осъдителни присъди	65	62	107	84	73

През 2008 г. Министерството на правосъдието публикува „Концепция за преодоляване на причините за осъдителни присъди на ЕСПЧ срещу България и резолюция за произтичащите проблеми“ [по-нататък Концепция на ЕСПЧ]. Концепцията предлага подробен анализ на проблемните области за България и предлага по-нататъшни стъпки за решаването им. Предложенията са инкорпорирани в СТРАТЕГИЯТА за продължава-

¹ Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана през 1950 г., в сила от 1953 г., ратифицирана от България и в сила от 1992 г.

² Вж. „Анализ на статистиката 2010“, ЕСПЧ. „Табл. 2 Приложения по страни-членки и население“, с. 12–60, достъпно на: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.

³ Източник: „Country fact sheets: 1959–2010, Bulgaria“, достъпно на <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.

⁴ Източник (за 2007 и 2008) „Статистика за България от 1 януари 2009“, ЕСПЧ, достъпна на: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>. За 2009–2010 „Анализ на статистиката 2010“, ЕСПЧ, достъпен на: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.

не на реформата в съдебната система на Министерството на правосъдието за 2010 г. и според сведенията е създадена работна група за приложението им.

Поведението на съдиите традиционно се поставя сред приоритетите на съдебната реформа, като с последните законодателни, институционални и процедурни промени се продължава политиката на непрекъснато усъвършенстване на процеса. Въпреки това е налице упорстваша нужда от продължаване на работата в тази посока, особено що се отнася до изграждането на ясно съзнание у съдиите за заеманата от тях важната обществена роля да служат като пример за безупречно поведение. Всички институции, имащи връзка с този въпрос – ВСС, Инспекторатът, Министерството на правосъдието, би трябвало да координират по-добре дейността с цел повишаване на прозрачността, за да може да се отчитат не само количествените параметри от нея, но и нейните качествени характеристики.

Разпоредбата от Конвенцията, която е най-релевантна във връзка с настоящия фактор и с цялостно предоставената възможност на страните, засегнати от недостатъците в работата на съдилищата, да се защитят, е чл. 6: „Право на справедлив съдебен процес“, който предоставя минимални стандарти за достъпа до правосъдие и правораздаване, включително продължителността на процеса. Вж. Таблицата за броя осъдителни присъди срещу България по чл. 6.

Нарушения на правото на справедлив съдебен процес в Конвенцията (чл. 6) за България¹

Нарушение/година*	2007	2008	2009	2010	2011	Общо от 1992
Право на справедлив съдебен процес (общо)	6	8	11	6	2	49
Продължителност на процеса	19	25	21	31	21	162
Неприложени	*	*	*	3	0	3

*Няма данни за 2007, 2008 и 2009 г.

През август 2011 г. ЕСПЧ осъди България в две решения по чл. 6, ал. 1 ЕКПЧ с дванадесетмесечен срок за реакция в посока изпълнението им и въвеждането на средства за защита в съответствие с разпоредбите на Конвенцията (съотв. Димитров и Хаманов срещу България във връзка с наказателното производство и Фингер срещу България във връзка с гражданското)².

¹ Източник „Violations by Article and by country“, ЕСПЧ, 2010 г., достъпно на: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.

За 2007 г. достъпно на: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.

За 2008 г. достъпно на: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.

За 2009 г. достъпно на: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.

За 1992–2010 г. достъпно на <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.

² Вж. Решение на ЕСПЧ по делото Димитров и Хаманов срещу България (10.05.2011 г.) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=885172&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> и Решение на ЕСПЧ по делото Фингер срещу България (10.05.2011 г.) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=885172&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

С изменение на Закона за съдебната власт бяха предприети мерки от държавата, които представляват важна стъпка в посока предоставянето на решение за една от най-проблемните области за потребителите на услугите на българските съдилища и на ефективни средства за компенсиране на произтичащите щети. Вж. глава трета „а“ ЗСВ, нова, ДВ, бр. 50 от 3.07.2012 г. Новите разпоредби уреждат разглеждането на заявления на граждани и юридически лица срещу актове, действия или бездействия на органите на съдебната власт, с които се нарушава правото им на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. Централни участници в това производство са Инспекторатът към ВСС, чрез който се подават заявленията, и министърът на правосъдието, който в случай на нарушено право на разглеждане и решаване на делото в разумен срок определя размер на обезщетението съобразно практиката на Европейския съд по правата на човека и предлага сключване на споразумение със заявителя. Обезщетения се изплащат въз основа на така сключеното споразумение. Предвиден е 6-месечен срок за подаване на заявленията от приключване на съответното производство с окончателен акт. Вж. чл. 60а, ал. 1 и 4, чл. 60е, 60з ЗСВ.

От 1.10.2012 г. към ИВСС работи специализирано звено, което се занимава със заявленията на гражданите и юридическите лица срещу актове, действия или бездействия на органите на съдебната власт, с които се нарушава правото им на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. Създаден е и нов регистър, в който се завеждат тези заявления. В периода 1.10.2012 г. до 31.12.2012 г. в Инспектората са постъпили общо 79 броя заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. От тях 40 са били препратени към министъра на правосъдието. Останалите са били подадени или след 6-месечния срок, или по все още висящи производства, а по две специализираното звено е преценило, че не е компетентно да се произнася¹.

Така установеният компенсаторен механизъм е сравнително нов, той функционира едва от 6 месеца. Ефективността на неговото въздействие предстои да се установи в хода на по-нататъшното му прилагане.

¹ Данните са от Отчет от Инспектората към ВСС за установените нарушения на правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок, обхващащ периода 1.10.2012–31.12.2012 г., достъпен на интернет страницата на Инспектората към ВСС <http://www.inspectoratvss.bg/bg/page/16>.

Фактор 23: Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството

Съдебните заседания са открити и има възможности на тях да присъстват както гражданите, така и медиите.

Заклучение**Съотношение: Положително Тенденция: ↔**

Нормативната уредба, която урежда откритост на съдебните производства и достъп на медиите до тях, е адекватна и, с някои забележими изключения, се прилага правилно в ежедневието. Въпреки това императивите на реформата в съдебната власт, общественото недоверие и политическият натиск могат да изискват ангажиране в по-сложни и активни форми на работа с обществеността, за да се защити независимостта на отделните съдии.

Анализ/правна уредба:

Разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго. Вж. чл. 121, ал. 3 от Конституцията. Гражданите имат правото на информация от който и да е държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна тайна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права. Вж. чл. 41, ал. 2 от Конституцията. ЗСВ предвижда общо право за всички граждани на достъп до информация за работата на съдебната власт и изисква съдебните институции да осигурят откритост, достъпност и прозрачност на своите действия. Вж. чл. 5, ал. 1 и 2 ЗСВ. Освен това ЗСВ гарантира на всеки правото на справедлив и публичен процес и изисква съдилищата да разглеждат дела в открити съдебни заседания, като този принцип може да бъде ограничаван само по силата на законова разпоредба. Вж. чл. 7, ал. 1 и чл. 132 ЗСВ. Тези принципи са отразени в процесуалните кодекси. Вж. чл. 20 НПК; чл. 11 ГПК; чл. 12, ал. 1 и чл. 144 АПК.

По наказателни производства се провеждат закрити заседания, ако това се налага за опазване на държавна тайна, за да се опази нравствеността или за да се предотврати разгласяването на факти от интимния живот на гражданите. Вж. чл. 263 НПК. Възможно е разглеждане на дело в закрито заседание и за даване на свидетелски показания от свидетел, чиято безопасност или безопасността на чието семейство би била изложена на риск чрез публично даване на показания, или в случаи, касаещи непълнолетни. Вж. чл. 123, 141, 391 НПК. По граждански дела, ако обстоятелствата по делото са такива, че би било вредно за обществения интерес делото да бъде разглеждано в открито заседание, засягат личния живот на дадена страна, отнасят се до поверителна информация (като търговска или данъчна тайна) или поради „други основателни причини“, съдът служебно или по молба на някоя от страните може да постанови разглеждането на делото или извършването само на някои действия да стане при закрити врата. Вж. чл. 136 ГПК. Същите принципи се прилагат спрямо административните съдилища, тъй като АПК препраща към ГПК за съдебно-производствените правила. Вж. чл. 144 АПК.

Както е отбелязано в ИСП от 2006 г., практиката по прилагане на тези правила е съдиите рядко да обявяват закрити заседания и оплакванията в тази област продължават да са рядкост. Има обаче едно видимо изключение по отношение на практиката по разглеждане на наказателни дела, засягащи доказателства, генерирани на базата на прилагане на специални разузнавателни техники, при закрити врата като правило.

Тази практика е основана на тълкуването, че включването на „информация относно приложени [...] специални разузнавателни техники (техническите средства и/или методите за тяхното прилагане)“ сред категориите информация, която подлежи на класифициране, означава, че доказателствата, създадени въз основа на приложеното разузнаване, също са държавна тайна и следователно наказателните дела, по които се засягат такива доказателства, се разглеждат при закрити врата. Вж. чл. 25 и т. 6 от част II на Приложение № 1 към Закона за защита на класифицираната информация и чл. 263, ал. 1 НПК. Освен спорния характер на това тълкуване бяха споделени притеснения, че заедно с увеличеното използване на специални разузнавателни техники тази практика води до ограничаване на обществения достъп до прекалено много дела, включително т.нар. „дела от голям обществен интерес“ в частност. Напоследък все повече съдии започнаха да отхвърлят това тълкуване, като се налага мнението, че по-правилно би било да се прилагат принципите на НПК и чл. 6 от ЕКПЧ, вместо да се ограничават възможностите за защита на страните чрез твърде стриктното прилагане на Закона за защита на класифицираната информация.

ИСР от 2006 г. отрази процес на откриване на съдебния процес към обществото и медиите и, като се изключат сферите на загриженост, посочени по-горе, институционалните елементи на това откриване изглежда са станали стандартът за това как съдилищата подхождат към своето сътрудничество с медиите на ежедневно ниво. В допълнение към Медийната стратегия, приета от ВСС, отделните съдилища поддържат сходни собствени инструменти. Сега фактически всеки съд има своя собствена интернет страница и много от съдилищата използват активно тези страници като инструмент за контакт с медиите и обществото. Вж. повече във фактор 24. Няма статистически данни за броя съдилища, които назначават пресаташета или определят говорител или съдия за връзка с журналистите, но тези практики са станали част от нормалния диалог между съдилищата и медиите. Съдии отбелязват, че на сегашното им ниво на компетентност пресаташетата са най-полезни при рутинна координация с медиите и че е необходимо повече обучение и по-голяма специализация за тях, за да бъдат в състояние да изпълняват по-сложни функции по връзки с обществеността. Интервюирани репортери отбелязват, че се ползват с принципно добро ниво на достъп до информация относно ежедневната работа на съдилищата. Те оценяват достъпа до действителните съдебни заседания като удовлетворителен при ограниченията, свързани с физическите габарити на съдебните зали. Практиката да се допускат камери в съдебна зала само за първите няколко минути от заседанието и след това да им се позволява да изчакаят непосредствено до вратите на залата извън нея продължава и се приема за нормална.

Някои от интервюираните съдии обаче считат, че тези форми на работа с медиите са недостатъчни за посрещане на предизвикателствата, пред които е изправена съдийската професия. Както е отбелязано във фактор 20, отделните съдии демонстрират все по-голямо желание да се ангажират в диалог с обществеността и журналистите. Това е вярно не само по отношение на изразяването на мнение по общи въпроси, които се отнасят до тяхната професия, но и когато съдиите обсъждат своите решения по дадено дело. В поне един добил публичност случай, съдия коментира своето решение по дело от „голям обществен интерес“ в интервю за национална медия. Макар това да може да се тълкува като отклонение от дългогодишната формула, че „съдията говори само чрез своите решения“, не липсват международни прецеденти и интервюираните като цяло го считат за необходима стъпка в балансирането срещу силния натиск, на който са подложени всички съдии в България. Също така изглежда, че се разширява практиката на преки неформални контакти между съдиите и репортерите. Въпреки че няма как да анализираме този процес, е ясно, че бъдещата работа по медийните стратегии на съдилищата ще трябва да се изправи пред него и че и двете гилдии следва

да работят, за да осигурят спазване на съответните етични стандарти на всяка от професиите при такива обмени.

От другата страна на отношенията съдебна власт – медии много от интервюираните отбелязаха увеличаващата се специализация на журналистите, които представят репортажи от съдилищата и по въпроси, свързани с реформата в съдебната система. Това е довело до значително подобрене в качеството на репортажите и анализите. Ние намираме индикации за тази тенденция не само в централните, но и в няколко регионални медии. Интервюираните отбелязват, че това е довело до повишени нива на диалога и доверието между журналистите и съдиите и във времето може да помогне за подобряване на правната култура и разбиране на политиките на реформата в съдебната система. Увеличената компетентност при отразяването също се проявява в много по-фокусирано установяване на проблемите в работата на съдилищата и отделните съдии.

Множество интервюирани подчертават, че е важно тези процеси да бъдат използвани като една здрава основа и да се организират обучителни програми за отношенията между съдебната система и медиите и за съдии, и за журналисти, за да се увеличи компетентността на всяка от двете групи във взаимната им работа.

Доколкото става дума за работата на ВСС, неговите заседания са открити, с изключение на случаите, когато се разглежда класифицирана информация или се обсъжда налагането на дисциплинарна санкция. Решенията (т.е. само резултатът), приети в закрити заседания, се обявяват публично. Вж. чл. 33, ал. 4 и 5 ЗСВ. Протоколите от заседанията на ВСС са достъпни онлайн, както и официални доклади, изготвени от Съвета и неговите комисии. Заседанията на ВСС се провеждат в сравнително малка конферендна зала, която стига едва за неговите членове и ключовия персонал, така че заседанията се заснемат с камера и се показват в реално време в съседна зала за медиите. Поне в един случай, с оглед важноста на обсъждания въпрос, заседанието беше излъчено по националната телевизия. Може би следващата логична стъпка е да се предостави онлайн достъп до видеопотоци от заседанията на ВСС.

Макар ежедневиият достъп до заседанията на ВСС за медиите да се оценява положително от интервюираните, имаше и критики. Една такава област на критики е за това колко информация се публикува за дисциплинарни и етични производства. Вж. фактори 17 и 21. Друга област на критики, както в интервютата, така и в медиите, е начинът на избиране на председатели на съдилищата. Макар да отговарят на формалните изисквания на закона, тези процедури не се разглеждат като провеждани по начин, водещ до резултат, който би увеличил общото доверие в съдебната система. По-специално процесът е критикуван заради често отсъстващата смислена конкуренция и обществен надзор спрямо кандидатите и заради непрозрачността на мотивите за избора на победител. Средствата за справяне с тези притеснения включват събирането и публикуването на подробна информация относно кандидатите (техния личен статус, професионална кариера и целена политика) и извършването на тези действия в такъв срок преди избора, че да се даде възможност за публично обсъждане на техните заслуги и провеждане след това на разумно обществено разглеждане, по време на което се обсъждат надлежно всички притеснения на обществеността.

Заседанията на Конституционния съд не са открити, освен в редки случаи, когато Съдът реши да прикани към устно представяне на аргументи, да снесе показания на експерти или по друг начин обяви заседанието за открито. Вж. чл. 21 ЗКС. Съдът счита производствата пред него за безспорни по своя характер и използва заседанията си, за да получи изходните данни от съдията-докладчик, за да разгледа становищата

на заинтересуваните страни и за да разгледа представените въпроси, преди да се произнесе.

Като общо заключение, макар огромният напредък в отварянето на съдебната власт, отбелязан в ИСП за 2006 г., да засяга основно институционални мерки, изглежда, че процесът на осъзнаване на ползите от едно активно търсене на контакт започва да пробива своя път сред редовите представители на професията. Често пъти, подложени на силен натиск от общественото мнение и политическия диалог, все повече отделни съдии изглежда достигат до осъзнаването, че активното ангажиране с медиите може да осигури защита за тяхната репутация и независимост. Ако лидерите в професията, донорите, лицата, които предоставят обучение, създателите на политики и етичните регулатори инвестират в доразвиване в тази посока, още повече български съдии биха повишили своята медийна активност, намирайки своя общ глас на политическата арена и отстоявайки независимата си роля. Подобна инвестиция от страна на специализиращите журналисти и по-широкия кръг заинтересовани лица от гражданския сектор би осигурила ефективността на публичния контрол. Взаимодействието между тях може да бъде дълго търсенят последващ стимул за устойчиво подобрене на правосъдието в България. Особено важно ще бъде структурите на съдебната власт – както на равнище отделни съдилища с техните мерки за централизирано осъществяване на контакт с медиите, така и на национално равнище, ВСС и ръководната роля на върховните съдилища, да встъпят по-ефективно в своите съответни роли на институционализирани говорители на съдебната гилдия. В този смисъл институциите на съдебната власт ще трябва да подобрят своя диалог с редовите съдии и вероятно ще трябва да отворят и демократизират общите процеси на разглеждане и представителство в рамките на гилдията.

Фактор 24: Публикуване на съдебните решения

Поначало съдебните решения са достъпни, а важните решения на апелативните инстанции са достъпни за преглед от страна на академичните среди и гражданите.

Заключение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
<p>Позитивно е предвиждането на задължение за сравнително цялостно публикуване на съдебните актове, наличието на страници в интернет на всички съдилища в страната, както и изграждането на единен портал за автоматично извличане на съдебните актове от тези страници. Реалното изпълнение на закономото изискване за обществен достъп до съдебната практика обаче изисква да се унифицира форматът на публикация и възможностите за търсене, както и да се предвидят гаранции, че всички актове ще бъдат публикувани, а веднъж публикуваните няма да бъдат премахвани. На този етап това все още не е постигнато.</p>		

Анализ/правна уредба:

По силата на чл. 121, ал. 4 от Конституцията всички съдебни актове трябва да се мотивират, а чл. 132, ал. 3 ЗСВ предвижда за съдиите задължение да обявяват актовете си по установените със закон ред и срок. По граждански дела решението се обявява с мотивите най-късно месец след заседанието, в което е приключило разглеждането на делото. Освен това решението подлежи на обявяване в публичния регистър на съдебните решения, до който всеки има свободен достъп. Вж. чл. 235, ал. 5 ГПК. При оспорване на индивидуални административни актове съдът постановява своето реше-

ние в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото. Вж. чл. 172, ал. 1 АПК. Ако оспорването на общи административни актове е редовно, то се съобщава в същия срок чрез обявление в „Държавен вестник“ и се публикува на интернет страницата на ВАС. По същия ред се съобщава и определянето за спиране на делото. Вж. чл. 181 АПК. Съдебните решения, с които се обявяват за нищожни или се отменят подзаконовни нормативни актове и срещу които не са подадени в срок касационна жалба или протест или те са отхвърлени от второинстанционния съд, се обнародват по начина, по който е бил обнародван актът, и влизат в сила от деня на обнародването му. Вж. чл. 194 АПК.

По наказателни дела присъдата се обявява незабавно от председателя след подписването ѝ от всички членове на състава. Вж. чл. 310, ал. 1 НПК. Независимо дали делото е разгледано при закрити врата, обявяването на присъдата трябва да е публично. Вж. чл. 263, ал. 4 НПК. Изготвянето на мотивите може да стане най-късно петнадесет дни след обявяването на присъдата, а при дела с фактическа и правна сложност този срок е тридесет дни. Вж. чл. 308 НПК. Решението на въззивната инстанция заедно с мотивите се изготвя не по-късно от тридесет дни от съдебното заседание, в което делото е обявено за решаване, и се обявява в съдебно заседание с призоваване на страните или им се съобщава писмено, че е изготвено. Вж. чл. 340 НПК. Решението на касационната инстанция се обявява не по-късно от тридесет дни от съдебното заседание, в което делото е обявено за решаване. Вж. чл. 354, ал. 4 НПК.

Решенията на Конституционния съд заедно с мотивите се обнародват в официалния раздел на „Държавен вестник“. Вж. чл. 151, ал. 2 от Конституцията и чл. 4, ал. 1, т. 6 и т. 11 от Закона за „Държавен вестник“. Могат да бъдат открити на интернет страницата на съда: <http://constcourt.bg>. Тълкувателните решения и тълкувателните постановления на ВКС и ВАС са задължителни за органите на съдебната и изпълнителната власт, като първите се публикуват ежегодно в бюлетин, който се издава от ВКС или ВАС, а тълкувателните постановления – в двата бюлетина. Вж. чл. 130 и чл. 131 ЗСВ. Освен това са достъпни и на техните интернет страници: <http://www.vks.bg/> и <http://www.sac.government.bg/>.

Наред с това новият ЗСВ задължи всички съдилища да публикуват своите актове на интернет страници си, като последните изменения в чл. 64, ал. 1 ЗСВ предвиждат това да става веднага след постановяването им. Публикуването трябва да се извърши в съответствие с разпоредбите на Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация. Изискването за публикуване се отнася и за мотивите на актовете с изключение на тези от тях, които засягат гражданския или здравния статус на лицата. Вж. чл. 64, ал. 2 ЗСВ. ВСС доразви законовата уредба, като прие решение по протокол № 42 от 29.10.2009 г., с което конкретизира задълженията на съдилищата, свързани с публикуване на актовете им. В кръга на последните влизат както тези на правораздаването, така и онези, които прекратяват или препятстват по-нататъшното развитие на производството. Ако актът на съда е присъда, диспозитивът ѝ се публикува незабавно след нейното обявяване, а мотивите – след като бъдат изготвени. Освен това не се публикуват съдебни актове, постановени по охранителни, частни граждански и частни наказателни производства, с изключение на тези, които слагат край или препятстват по-нататъшното развитие на производството. Предвижда се също така обезличаване на имената, ЕГН и адресите на физическите лица, участници в процеса. ВСС определя основните въпроси, които административните ръководители трябва да вземат предвид при актуализирането на Вътрешните правила за организацията на публикуването на съдебните актове. Така например при възникване на нужда от конкретна преценка относно публикуването на определен акт е предвидено съдията-докладчик или друг съдия, респективно заместник на административния ръководител, да дава становище относно необходимостта от публикацията и съдър-

жанието на акта. Освен това на административните ръководители е предоставена дискрецията да определят предпоставките за вземане на решение относно снемането на данните от интернет страницата при липсата на достатъчно дисково пространство.

Връзки към интернет страниците на всички съдилища и публикуваните там съдебни актове могат да бъдат открити на сайта на ВСС <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>. Наред с това през 2009 г. се създаде централизиран уеб базиран интерфейс за публикуване на съдебни актове по Проект „Обновени информационни системи за по-добро обслужване. Нормативна уредба на електронното правосъдие“, осъществен с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“¹. Идеята на портала е автоматично публикуване на съдебните актове, постановени по граждански и наказателни дела на всички районни, окръжни и апелативни съдилища, както и тези на ВКС и ВАС.

Приетият от ВСС през 2009 г. нов Правилник за администрацията предвижда страниците, техните представители и адвокатите да осъществяват правото си на достъп до информацията в производствата по реда на процесуалните закони, а третите лица – при наличие на законен интерес, заявен с мотивирана писмена молба. Справки по движението на делата следва да се предоставят незабавно. Вж. чл. 86 от Правилника. Служба „Съдебно деловодство“ издава копия от приложените към делата книжа в деня на тяхното поискване. По писмена молба същата издава съдебни удостоверения, преписи и извлечения от приложените към делата книжа в деня на постъпване на молбата или най-късно на следващия ден след разрешение на съдията докладчик. Вж. чл. 87.

Заслужава да бъдат отбелязани както опитите за усъвършенстване на законодателната рамка, която урежда процеса по публикуване на съдебните актове, така и стремежът за изграждане на добри практики в тази насока. Към момента всички съдилища в страната разполагат със собствени интернет страници, където публикуват своите актове. На практика обаче съществуват различни модели за осъществяване на задължението по чл. 64 ЗСВ. Форматът, в който актовете се публикуват, не е унифициран. Подходът за намирането им също: някои съдилища предлагат списъци с актове за определена година, разграничени по различни критерии; други – възможност да бъдат открити чрез търсене по конкретни показатели; трети – комбинация между двата варианта. Прави впечатление противоречието в практиката по публикуване дори в рамките на един и същи съд – в определени актове имената на магистратите са изписани, в други – присъстват само инициали. Не всички изпълняват изискването за публикуване на мотивите, а някои от качените на интернет страниците съдебни актове дори не се отварят. Периодът, в който се съхраняват и са достъпни, също е променлив. До подобни заключения стига и извършеното в края на 2009 г. проучване на интернет страниците на съдилищата от работната група по дейност IV по Проект „Консултативен форум на районните съдилища“². Според изследването „дейността по публикуване не се разбира еднозначно и не съответства изцяло на нормативните изисквания за това“ и поставя акцента върху тези съдилища, които са изградили добри практики. Последните, макар и добри, отново се различават едни от други.

¹ Сайтът е достъпен на: <http://legalacts.justice.bg/>.

² <http://cfrc.info/practice/%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B8-%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%8A%D0%B4>.

Необходимо е уеднаквяване на практиката не само по отношение на формата, в която се извършва публикуването, но и на изискванията за представяне на съдържанието на акта. Важна стъпка в това направление е създаването на единния уеб портал <http://legalacts.justice.bg/> с цел публикуването на актовете на всички съдилища на едно място. Това би позволило и унификация за възможностите за търсене в архива. За съжаление този ресурс очевидно не се поддържа достатъчно добре и в момента далеч не всички актове могат да бъдат открити там. Така например излиза, че Бургаският апелативен съд за 2009 г. е решил само две дела (при справка с интернет страницата на съда се вижда явното несъответствие с този факт), а актовете на върховните съдилища липсват.

Важно е да се изгради система, която да гарантира реалното публикуване на всички съдебни актове съгласно законовите изисквания, като за тази цел се предвиди механизъм за мониторинг и евентуално налагане на санкции при неспазване на предвиденото по закон. Друг съществен проблем е липсата на сигурност, че веднъж публикуваните актове няма да бъдат премахвани по технически и други съображения. Изпълнението на законното изискване за публичен достъп до всички съдебни актове означава не просто качването им за някакъв (потенциално кратък) период от време, а гарантирането на постоянен и пълен достъп до цялостния архив на съдебната практика в страната.

Фактор 25: Поддържане на архив от съдебните заседания

За съдебните заседания се води протокол или друга надеждна документация, до която има публичен достъп.

Заклучение	Съотношение: Отрицателно Тенденция: ↔
Макар практиката по съставяне на протоколи да осигурява разумно общо ниво на сигурност за процесуалните действия, отсъствието в голямата част от случаите на контролен аудиозапис във всяка съдебна зала лишава българското правораздаване от важна гаранция за сигурност, етичност и добро водене на съдебните заседания.	

Анализ/правна уредба:

За всяко съдебно заседание се съставя официален свидетелстващ документ с обвързваща доказателствена сила, наречен протокол. По силата на чл. 14 ЗСВ той се изготвя на български език. Протоколът се съставя от секретаря под диктовката на председателя на съдебния състав и се подписва от двамата. Вж. чл. 150, ал. 2 и 4 ГПК; чл. 311, ал. 2 НПК. Законодателната рамка, обхващаща процеса на водене на протокол, не предвижда задължение за изготвяне на звукозапис на съдебното заседание – това е само възможност, чието прилагане зависи от техническата база и преценката на съда. Вж. чл. 150, ал. 3 ГПК; чл. 311, ал. 3 НПК.

Протоколът от заседания по граждански дела трябва да съдържа: (i) мястото и времето на заседанието, (ii) състава на съда, (iii) името на секретаря, (iv) явилите се страни и техните представители, (v) същността на изявленията, исканията и изказванията на страните, (vi) представените писмени доказателства, (vii) показанията на свидетелите и на другите лица по делото и (viii) констатациите и определенията на съда. Вж. чл. 150, ал. 1 ГПК. Протоколът се предоставя на страните в тридневен срок от заседанието. От

този момент всеки участник в процеса разполага с една седмица да поиска допълване или поправка на протокола. Ако е направен звукозапис, това се допуска само въз основа на звукозаписа. Съдът се произнася по искането за поправки и допълване, след като призове страните и молителя и изслуша звукозаписа, съответно обясненията на секретаря. Звукозаписът се съхранява до изтичането на срока за искане на поправки и допълване на протокола, а ако е направено такова искане – до влизането в сила на решението по делото. *Вж. чл. 150–152 ГПК.*

По наказателни дела за всяко действие по разследване и съдебно следствено действие се съставя протокол на мястото, където то е извършено. Той съдържа информация за датата и мястото на действията по разследване и съдебните следствени действия; времето, когато са започнали и завършили; лицата, които са участвали; направените искания, бележки и възражения; извършените действия в тяхната последователност и събраните доказателства. В протокола от съдебното заседание освен тези данни се посочват и: (i) неявилите се лица и причините за неявяването; (ii) данни за личността на подсъдимия; датата, на която му е връчен препис от обвинителния акт или от тъжбата с разпореждането; (iii) обясненията на подсъдимия, показанията на свидетелите и отговорите на вещите лица; (iv) всички разпореждания на председателя и определения на съда; (v) прочетените документи и протоколи, както и използваните кинозаписи, звукозаписи или видеозаписи; (vi) кратко съдържание на съдебните прения и на последната дума на подсъдимия; (vii) обявяването на присъдата по съответния ред и разясненията на председателя относно реда и срока за нейното обжалване. Протоколите, съставени в съответствие с изискванията на НПК, са доказателствени средства за извършване на съответните действия, за реда, по който са извършени, и за събраните доказателства. Страните имат право в тридневен срок от датата на изготвянето на протокола да направят писмени искания за поправки и допълнения. *Вж. чл. 128–131, чл. 311 и чл. 312 НПК.*

Воденето на протокол е стандартна практика в много европейски страни, включително България. Този процес обаче в голяма степен зависи от уменията на съдията да преформулира непрецизирани изявления в стегнат и разбираем текст при запазване действителната воля на лицето. Така липсата на дословна транскрипция на съдебното заседание може понякога да доведе до съставяне на недотам точен и пълен протокол. С цел по-голяма прецизност и надеждност на протоколите още през 2004 г. Инициативата за укрепване на съдебната система (ИУСС) на USAID започна процес на въвеждане на система за дословен запис на съдебни заседания. Според окончателния доклад на ИУСС към 2007 г. оборудваните със средства за дигитален аудиозапис съдилища в страната са 31, като заедно с това е обезпечено обучение на съдии и персонал за работа със системата¹. Ползата от осигурената техника се отбелязва от всички интервюирани. За съжаление обаче след приключването на Инициативата през 2007 г. ВСС не предприема никакви стъпки за доразвиване процеса по оборудване на съдебните зали със звукозаписна техника и към настоящия момент не осъществява каквато и да е политика в тази насока. Това намалява възможността за водене на попълни и лишени от фактологически грешки протоколи, което от своя страна неминуемо влияе на качеството на съдебното производство.

Практиката по водене на протоколи в българското правораздаване зависи много от личните умения и отношение на председателя на състава и секретаря, а често и от тези на процесуалните представители на страните. Не е ясно до каква степен се полага систематична грижа за усвояването на тези умения и дали има форми на контрол в това отношение. Липсата на особени проблеми по отношение на протоколите се дъл-

¹ <http://bulgaria.usaid.gov/cdir/bulgaria.usaid.gov/files/EWMI-Bulgaria-JSI-Report.pdf>.

жи колкото на утвърдеността на практиката по работа с тях, толкова и на високата степен на отдръпване от устното начало в процеса и функционирането на въззивното производство като втора първа инстанция. В този смисъл усилията по ограничаване на тази роля на втората инстанция трябва да бъдат съобразени с ограниченията в сигурността на водените протоколи при липсата на контролен аудиозапис.

Част от интервюираните, на които се е налагало да искат нанасяне на поправки в протокол, споделят, че при липсата на аудиозапис производството често зависи изцяло от спомените на секретаря. Ако поради натовареност или лоша организация протоколът не бъде изготвен в изискуемия тридневен срок, каквито случаи има, това прави коректната му поправка още по-несигурна. В случаите, когато в съдебна зала има прояви на неетично поведение на някоя от страните или на съдебния състав, и то не бъде отразено в протокола надлежно, това лишава засегнатата страна от важна гаранция за защита.

Разумно би било аудиозаписът по време на съдебно заседание да стане задължителен, защото така ще се добави още една гаранция за сигурност и справедливост на процеса. Още повече че стойността на аудиооборудването постоянно намалява и аргументът за липсата на финансови средства не е от съществено значение. Препоръчително е също така удължаване срока на съхранение на аудиозаписите с оглед възможността за осъществяване на правомощията на ИВСС по отношение на повишаване качеството на ръководството на съдебните заседания и етичната регулация.

За разлика от ИСР от 2006 г., където се отбелязва, че правото на свободен достъп до документите по делото е признато само в Закона за адвокатурата, но не и в Правилника за съдебната администрация, към настоящия момент този пропуск е коригиран. Новият Правилник за съдебната администрация препраща към чл. 31 ЗА, който позволява на адвоката да осъществи правото си на достъп до информация по делото само въз основа на адвокатска карта. Въпреки това голяма част от съдилищата продължават да изискват освен адвокатска карта и представяне на пълномощно. Нещо повече, често срещана практика е при искане от страна на адвокат да се копира документ от дело това да става само след писмено подадена молба, резолирана от съдията-докладчик. Така законно създадената възможност за адвокатите да ползват информация по делата с предимство бива нарушавана чрез създаването на местни практики, които водят до забавяне и ограничаване на достъпа. По отношение ползването на информация от страните и трети лица вж. анализа на фактор 24.

VI. Ефективност

Фактор 26: Съдебни служители

При извършването на дейността си всеки съдия разполага с минимално необходимо съдействие от страна на сътрудници, например достатъчно съдебни служители за обработка на документите и извършване на юридически справки.

Заклучение	Съотношение: <i>Неутрално</i>	Тенденция: ↔
<p>Преобладаващата част от съдиите не разполагат със сътрудници, които да им помагат при осъществяване на ежедневните им функции. Длъжността „съдебен помощник“ е разкрита във върховните, някои апелативни съдилища и Софийския градски съд. Съдебните служители обикновено са на разположение на съда като цяло, а не работят с конкретно определени съдии. През последните години след проведени конкурси, в условията на много кандидати и голяма конкуренция, съставът на съдебните служители е попълнен с много по-образовани, квалифицирани и по-добре обучени служители, а начинът им на работа в по-голяма степен е насочен към качествено обслужване на потребителите на системата.</p>		

Анализ/правна уредба:

Според чл. 244, ал. 1 ЗСВ (след промяната от 2009 г.) в окръжните, административните и апелативните съдилища, както и във върховните съдилища може да има съдебни помощници. Длъжността „съдебен помощник“ се заема от лице, което отговаря на всички изисквания за назначаване като съдия (без обаче да е магистрат) и е издържало конкурс, като се назначава от административния ръководител на съответния съд. След измененията на ЗСВ (обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г., в сила от 4.01.2011 г.) разпоредбите на чл. 246а–б уреждат задълженията на съдебните (и прокурорските) помощници във връзка с тяхната подпомагаща функция, закрепено е задължението за спазване на служебна тайна и професионална етика. С приемането на новия Правилник за администрацията се урежда по-подробно статутът на съдебните помощници. Тяхната най-обща задача да „подпомагат съдиите в тяхната дейност“ е конкретизирана в примерно изброяване на задълженията им: извършване на проверка по допустимостта на жалби, протести и молби за отмяна; изготвяне на проекти на съдебни актове; обобщаване практиката на ВКС и ВАС; даване мнения по дела, изготвяне на доклади и др. задачи, възложени от административния ръководител. Вж. глава четвърта от Правилника. Така съдиите от различни съдилища могат да разчитат на съдействието на лица с юридическо образование, като по този начин се намалява прекомерната им натовареност и се ускорява разглеждането на делата. Наемането на помощници не натоварва бюджета с големи разходи за заплати; освен това помощниците нямат гарантиран статут на несменяемост след изтичането на определен период от време.

Според един източник във ВКС работят само един или двама такива помощници във всяка колегия и всеки един от тях подпомага по 40 съдии, като върши предимно канцеларска работа. От докладите на съда за 2010 г. може да се констатира увеличение на броя на съдебни помощници, съотв. шестима работят към Гражданската колегия и трима към Наказателната, като на всеки от тях се пада да обслужва по около десет

съдии¹. Във ВАС такива съдебни помощници работят от доста по-дълго време и към началото на 2010 г. наброяват 15 души (при 77 съдии), а според доклада за дейността на съда за 2010 г.² във всяко отделение са разпределени от един до трима помощници (във всяко отделение работят средно по десет съдии), като изрично е спомената тяхната роля с оглед разтоварването на съдиите и подобряване работата на съда като цяло.

Докато в ИСР 2006 г. се сочи, че „идеята за назначаване на съдебни помощници е добра, но към настоящия момент полезността ѝ не се усеща“, то няколко години по-късно може да се отчете, че работата на съдебните помощници има положителен ефект за по-добрата организация и функциониране на съда. Големият брой на участниците в организираните конкурси през последната година в отделните съдилища дава възможност да се подберат най-добре подготвените служители, които да работят ефективно в съдебната система. В тази връзка всички интервюирани отбелязват и позитивния ефект от тяхната работа.

Преди измененията на ЗСВ обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2011 г., в районните съдилища *нямаше съдебни помощници*. Вследствие на това на съдиите се налагаше да вършат неприсъща за тях работа по делата, юридическите справки, подготовката на съдебните актове и много други. Нещо повече, голяма част от интервюираните обосноваха необходимостта от подпомагане и на съдийската работа от съдебни помощници в първоинстанционни съдилища. Конкретно решение в това отношение беше намерено в най-големия съд в страната – Софийския районен съд. От лятото на 2009 г. към него стартира т.нар. Стажантска програма³, чиято основна цел е едновременно да предостави възможност на студентите да придобият практически правни умения и да компенсират липсата на съдебни помощници в съда. Програмата се радва на изключителна популярност сред студентите по право не само поради директния им досег със системата, но и поради факта, че работата им в съда не е ограничена единствено и само до чисто административни дейности. Не на последно място, това решение показва как съществуващият държавен стаж може да бъде изпълнен със съдържание. От друга страна, ползата за съдиите е безспорна и се доказва необходимостта от въвеждането на фигурата на съдебния помощник и на ниво районен съд, отчитайки спецификите, свързани с натовареност, местонахождение на съда и обем на документооборота. От януари 2011 г. във всички съдилища могат да се разкриват позиции за съдебни помощници по преценка на ВСС въз основа на степента на натовареност на съответния орган. По-подробно са разписани и разпоредби, с които се допълва статутът им – техните функции, права и задължения във връзка с изпълнението на длъжността (спазването на служебна тайна, забрана за правни консултации на страните, професионална етика и поведение).

¹ Докладът е достъпен на уебсайта на съда, http://www.vks.bg/Docs/VKS_Doklad_2010.pdf.

² Докладът е достъпен на уебсайта на съда, <http://www.sac.government.bg/home.nsf/0/780E854EE8A7D96DC2256E27002F8033?OpenDocument>.

³ За повече информация относно програмата вж. <http://srs.justice.bg/srs/161-%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0>.

Общ брой на съдебните помощници за съдилищата в страната

Година	Брой
2008	1
2009	102
2010	142
2011	141
2012	182

Източник: ВСС

С изключение на председателите на съдилищата *съдиите по правило не ползват секретарска или друга административна помощ*. Вместо това съдебните служители са част от администрацията на съда като цяло, където изпълняват задачи било в общата администрация (бюджет/финанси, човешки ресурси, поддръжка на съдебната инфраструктура и др.), било в специализираната администрация (водене на протоколи, деловодство или призоваване). Поради недостига на съдебни зали на протоколните/съдебните секретари може да се наложи да работят за различни съдии и състави през седмицата.

Правилата на ЗСВ относно съдебните служители са закрепени в чл. 340 и сл. от закона.

Броят на съдиите, както и броят на съдебните служители се определя от ВСС съобразно степента на натовареност по предложение, направено от административните ръководители на органите на съдебната власт, като може да разкрива, но и да съкращава длъжности. Вж. чл. 30, ал. 1, т. 3 и За ЗСВ.

Според *статистическите данни на ВСС* към края на 2012 г. броят на съдиите и на съдебните служители по щат е както следва:

Брой на съдиите и съдебните служители

	Съдии	Съдебни служители	Съотношение съд. сл. /съдия
Съдилища			
Апелативни⁽¹⁾	143	205.5	1.43:1
Окръжни⁽²⁾	668	1496	2.23:1
Административни	257	838	3.26:1
Военни	27	79	2.92:1
Районни⁽³⁾	904	2962	3.27:1
ОБЩО:	1999	5580.5	2.79:1

⁽¹⁾ Военно-апелативният съд спада към апелативните съдилища за целите на тази таблица.

⁽²⁾ Софийският градски съд спада към окръжните съдилища.

⁽³⁾ Районните съдилища включват и Софийския районен съд.

Според предоставената информация от ВСС през периода 2007–2009 г. не са отпускани нови щатни бройки за назначаване на магистрати. Решаването на кадровите въпроси, свързани с различната натовареност в различните органи на съдебната власт, се извършва чрез трансформиране на съществуващите щатни бройки от по-малко натоварени звена, в такива с по-голяма натовареност. Щатни бройки за магистрати и съдебни служители са открити единствено в новите административни съдилища.

Преди измененията в ЗСВ от януари 2011 г. беше неясен въпросът дали ВСС използва някаква формула или друг критерий, за да определи подходящия брой на съдебните служители в даден съд при определен брой съдии. След измененията ВСС определя броя им по предложение на съответния административен ръководител, като се съобразява със степента на натовареност на съответния орган. Въпреки че е твърде рано да се даде оценка за резултатите от нововъдените промени, все пак е важно да се отчетат в достатъчна степен разликите в отговорностите на различните нива на съдебната система и в различните региони. Подобен подход би позволил по-пълноценното и гъвкаво използване на помощния персонал в отговор на нарастващия обем работа в съдебната система и като алтернатива на продължаващия уклон към често механичното откриване на значително по-скъпо струващите съдийски бройки.

В миналото съдебните служители страдаха от лоша репутация сред магистратите, адвокатите и обществеността като цяло с оглед на квалификацията, обучението, мотивацията, ефективността и отношението им към потребителите на системата. Въпреки че критиките не са изчезнали, цялостното впечатление е, че през последните години тези служители са станали като цяло по-организирани и по-добри професионалисти. Този напредък се обяснява с различни фактори: създаването и развитието на Националното сдружение на съдебните служители, първоначални и периодични обучителни програми, въведеното конкурсно начало при назначаването на нови съдебни служители и др. Интересът към професията през последните години е нараснал, за което свидетелства и големият брой кандидати за едно свободно място (45 – 50), което е индикация за престижа на тези позиции. Съдебните служители играят важна роля – осигуряват приемствеността в съдебната система – те са тези, които въвеждат новоназначените съдии в ежедневните функции и задължения на съда. Те са и хората, които допринасят за естественото изграждане на екипния принцип в работата на съдилищата.

НИП е натоварен да съдейства за квалификацията на съдебните служители и предлага различни по вид програми, насочени към тази група обучаеми. НИП има ресурса да предоставя първоначално обучение на всички новоназначени съдебни служители и продължаващо обучение за назначените служители.

Броят на обучените от НИП съдебни служители значително е нараснал през годините. По данни от НИП през 2007 г. са проведени 29 обучения, на които са обучени общо 735 съдебни служители. За учебната 2008 г. са организирани 31 обучителни модула, в които са участвали 767 служители. През 2009 г. са осъществени 36 обучения, с общ брой на обучените служители – 907. За 2010 г. и 2011 г. са обучени съответно 887 и 1113 съдебни служители.

Тематичните модули на обучение, видно от справка, предоставена от НИП за 2009 г., включват: работа по граждански и наказателни дела; процес на призоваване; граматика и протоколиране; защита на класифицирана информация; работа в бюро „Съдимост“ и др. Повечето от интервюираните смятат, че тези модули са остарели и повтарящи се от години и че не отговарят на новите изисквания в пряката им работа. Като нови и представляващи интерес обучителни модули интервюираните сочат: работа в екип, стресоустойчивост и управление на времето. За тях твърдят, че трудно се намират

свободни места. Правят се предложения за предварително обсъждане (оценка на нуждите) на предпочитани теми за обучение, които да изхождат от самите обучавани, а не да има повторение на едни и същи теми, чиято полезност е изчерпана.

Усилията за реформирането и оптимизирането на работата на съдебната администрация следва да продължат и да се усъвършенстват чрез използване на по-ефективни средства за атестиране на съдебните служители, както и за тяхното поощряване или дисциплиниране. Напредък по няколко от тези направления вече има и той е отразен и в приетите през 2009 г. и действащите подзаконови нормативни актове: Правилник за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища, Правилник за администрацията на ВАС, Правилник за администрацията на ВКС, Правилник за организацията на дейността на ВСС и неговата администрация.

Длъжността на съдебния администратор е въведена в щатното разписание на съдилищата от 2003–2004 г. През последните две години е увеличен броят на съдебните администратори, така че във всеки голям съд има по един или двама. Правомощията на съдебните администратори са подробно уредени в чл. 4 от Правилника за администрацията. На тях са възложени и функции по подпомагане работата на малките районни съдилища и на прокуратурите от съответния съдебен район. На съдебните администратори са възложени и други функции, свързани с водене на статистическа отчетност, изготвяне на електронните справки и др.

Общ брой на съдебните администратори в съдилищата*

Година	Брой
2008	90
2009	94
2010	95
2011	88

*Източник: Справка, предоставена от ВСС, актуална към 12.2011 г.

Фактор 27: Съдебни длъжности

Съществува система, която позволява при необходимост да бъдат създавани нови съдебни длъжности.

Заклучение	Съотношение: Положително	Тенденция: ↔
ВСС не е увеличавал броя на съдиите през последната една-две години поради намаления бюджет. Намаляването на натовареността на съдиите в най-заетите съдилища се преодолява чрез трансформиране и пренасочване на бройки от по-малко натоварени съдилища. Други реформи също биха могли да намалят натовареността на съдиите, без да бъде увеличаван техният брой.		

Анализ/правна уредба:

Според ЗСВ ВСС е органът, който „определя броя на съдиите [...] във всички съдилища [...]“. Вж. чл. 30, ал. 1, т. 3 ЗСВ. Упражняването на това правомощие естествено е ограничено от бюджетни съображения и следователно силно повлияно от действията на Министерския съвет и особено на Народното събрание при подготовката и приемането на държавния бюджет, особено през последните две години. МП от своя страна е натоварен да подготви проекта за бюджет на съдебната власт и да го внесе за обсъждане във ВСС, като по този начин също може да влияе (да ограничи или евентуално да подпомогне) при определянето на броя на съдиите. Вж. чл. 130а, ал. 1 от Конституцията. В процедурно отношение предложения за броя на съдиите могат да бъдат направени от председателя на съответния съд, поне една пета от членовете на ВСС или МП.

Според сведенията, получени от ВСС, критерият, който се използва при определянето на броя на съдиите, е средномесечната натовареност на съдията от съответния съд, измерена въз основа на броя на приключените дела. Когато тази усреднена стойност в даден съд е по-висока в сравнение с числата, които се наблюдават в други сравними съдилища в страната, ВСС увеличава броя на съдиите, така че натовареността на съдиите да спадне до средните за страната стойности.

Според данни¹, предоставени от ВСС, направени след извършена проверка и анализ на статистическата отчетност за периода от 2006 до 2009 г. на различните видове съдилища, се налага изводът, че е налице голяма разлика в броя на решаваните дела и преписки от един магистрат в отделните съдилища. От анализа на натовареността (среден индекс на натовареност) се налага изводът, че най-натоварени са ВКС и ВАС.

За 2009 г. съдиите от ВКС решават средно по 20.93 дела месечно, а съдиите от ВАС – 22.58 дела. Съдиите от апелативните съдилища за 2009 г. са решавали средно по 7.4 дела за един съдия месечно, а през предходната 2008 г. по 10.25 дела. В новосъздадените административни съдилища средната натовареност за 2009 г. е 15.69 дела на един съдия месечно, което е минимално увеличение в сравнение с 2008 г., където този показател е 14.98. На ниво окръжен съд се наблюдава известен спад. Докато

¹ Доклад на работната група, избрана с решение по протокол № 6/7.02.2009 г. на ВСС, със задача: да определи показателите за натовареността на магистратите в отделните нива и звена на съдебната власт във връзка с правомощията на Висшия съдебен съвет по чл. 30, ал. 1, т. 2 и 3 ЗСВ.

през 2008 г. натовареността е била 21.93 дела месечно на съдия, то през 2009 г. вече се падат средно 15.33 дела.

В таблицата, която следва, се показва натовареността на съдиите по категории съдилища през 2012 г. (групирането съответства на Таблица за натовареността на магистратите в съдилищата за 2012 г., налична на интернет страницата на ВСС, където данните за СРС и СГС са отделени):

Съдилища	Натовареност по щат към 31.12.2012 г.				Действителна натовареност към 31.12.2012 г.	
	Брой дела за разглеждане	Брой дела за разглеждане месечно на 1 съдия	Брой свършени дела	Брой свършени дела месечно на 1 съдия	Брой дела за разглеждане месечно на 1 съдия	Брой свършени дела месечно на 1 съдия
Апелативни	15 032	6.12	12 675	5.38	6.82	6.01
Военни	1576	4.81	1472	4.46	5.16	4.77
Окръжни	72 409	8.76	62 539	7.61	10.51	9.16
Районни в областни центрове	249 834	44.79	219 617	39.82	51.66	46
Други районни	150 378	28.61	133 328	28.61	38.12	33.85
СРС	145 969	87.51	111 718	66.98	146.41	112.05
СГС	49 613	30.40	34 155	20.93	50.06	34.47
Административни	59 179	14.47	44 666	11.92	17.05	13.88

Източник: ВСС

Интересно е да се отбележи, че съществува голяма разлика между съдилищата по отношение на броя на приключените дела, които средно се падат на всеки съдия, като този брой е относително нисък в апелативните и военните съдилища, а е значително по-висок в районните и окръжните съдилища. Дори в една и съща категория съдилища се наблюдават значителни разлики. Направени са изводи, че не се налага разкриването на нови щатни бройки, а е крайно належащо реструктурирането на същите в рамките на системата чрез трансформиране на бройки и тяхното прехвърляне в по-натоварените съдилища. Затова и според данни от ВСС през 2009 г. не са разкрити нови щатни бройки.

През последните няколко месеца ВСС се занимава активно с изследване на натовареността на съдиите и възможните начини за нейното измерване и намаляване. На фона на увеличаващия се поток от дела предимно в първоинстанционните съдилища механичното увеличаване на броя на съдиите невинаги е най-работещото средство за справяне с натовареността. В края на месец септември 2010 г., ВСС организира мероприятие, на което беше проведен задълбочен дебат по темата и бяха предложени и други мерки, които след осъществяване на нужните законодателни промени да доведат до реално намаляване на натовареността. В частност тези мерки включват:

- Промяна в НПК с цел намаляване броя на делата, постъпващи във ВКС;
- Изменения в АПК с цел промяна подсъдността на някои административни дела от ВАС в съответните административни съдилища;

- Промени в ЗСВ, които да дадат възможност на ВСС по предложение на административния ръководител бързо и без конкурс да премества магистрати на същото ниво в други органи от съдебната структура, които са много по-натоварени;
- Изработване на подробна методология с конкретни показатели, които да измерват натовареността не само от гледна точка на количеството, но и от гледна точка на качеството на делата.

Въпросите, свързани с неравномерната натовареност на съдиите и с липсата на общ стандарт за натовареност, бяха посочени като важни от повечето интервюирани. Няма определен механизъм и за допълнителни възнаграждения за натоварените съдии. Прави се предложение за въвеждане на диференцирано заплащане на съдиите в зависимост от реалната им натовареност.

В някои съдилища се прибегва до алтернативни методи за разрешаване на спорове като арбитраж и медиация, които са в състояние да извадят много дела от съдебната система. Арбитражът има дълга традиция и е широко възприет в България. Процедурата по медиация също е уредена със закон в България, но все още не е достатъчно популярна както сред съдиите, така и сред гражданите. От 2009 г. към СРС се осъществява специална програма „Спогодби“, която предлага възможност на страните по едно дело да разрешат спора си чрез процедура по медиация. Делата се пращат към медиаторите от специално обучени съдии, които още в хода на съдебното заседание обясняват предимствата на процедурата¹. Необходимо е подобни програми да заработят към повече съдилища в страната, за да доведат до реално намаляване на значителното натоварване на съдебната система.

Фактор 28: Системи за образуване и проследяване движението на делата

В съдебната система се използва система за образуване и проследяване движението на делата, която гарантира достатъчно ефективното им разглеждане.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
<p>Повечето съдилища продължават да правят вписванията в регистрите и книгите на ръка и боравят с документи на хартиени носители, като отделно вписват данните чрез въведените във всички съдилища в страната деловодни програми. Повсеместното внедряване и използване на електронната система за управление на делата се отчита като най-големия напредък в тази част от съдебната реформа. Въпреки това призоваването по електронен път и електронната размяна на книжа продължават да се разглеждат като изключение, а не като част от ежедневната работа на съда.</p>		

Анализ/правна уредба:

ЗСВ предвижда, че ВСС одобрява всички автоматизирани информационни системи за органите на съдебната власт, както и реда на тяхното изграждане, внедряване и използване. Вж. чл. 30, ал. 1, т. 16 ЗСВ.

¹ За повече информация относно програмата вж. <http://srs.justice.bg/srs/82-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D0%A1%D0%BF%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%B8>.

Българската съдебна система вече е внедрила повсеместно **електронни системи за управление на делата**, с което отчита изпълнение на този показател в пълен обем в сравнение с ИСП от 2006. Електронните системи са напълно инсталирани, функциониращи и използвани от обучени служители в съдилищата. Автоматизираният контрол над постъпването на книгата по делата и възможността за електронно наблюдение на тяхното движение води до оптимизиране работата на съдебната администрация, а оттам и на ефективно разглеждане на самите дела. Вж. чл. 9, ал. 1 ЗСВ. Изследвайки възможностите за образуване и проследяване движението на делата, трябва още веднъж да бъде подчертано следното разграничение. Съществуват интегрирани системи за управление и разпределение на съдебните дела и отделни програмни продукти, които се използват само за случайното разпределение на делата в съдилищата. Както беше отбелязано и във фактор 18, контролът по внедряването им е възложен на заместник-председателите или ръководителите на отделения в различните съдилища. В изпълнение на това свое задължение административните ръководители на повечето съдилища са изготвили Вътрешни правила за работа с Програмата за случайно разпределение на делата, с която се уреждат условията и реда за работа с програмата, както и се осъществява контрол по изпълнението им. Наред с това ВСС прие и Инструкция за организацията и реда за използване на програмните продукти за разпределение на делата в съдилищата на случаен принцип, което е още една крачка в посока оптимизиране използването на отделните програми.

Според справка, предоставена от ВСС, в момента в съдилищата се използват 5 различни програми за управление на съдебните дела, които са одобрени от ВСС. Това са: АСУД, разработена по проект, финансиран от Американската агенция за международно развитие (ААМР); СУСД, разработена от фирма Сименс по програма ФАР; САС, разработена от „Информационно обслужване“ АД (най-повсеместно използвана), EMSG, разработена от частна фирма. Отделно от тях функционират и системата за управление на делата на Върховния административен съд и ССМС на военните съдилища, която е разработена по проект на ОПАК и оперира в 3 военни съдилища. По указания на ВСС всеки съд може да избира измежду програмите.

Всички интервюирани отчитат като положителен момент повсеместното въвеждане на електронните програми за управление на делата. Като отрицателен елемент обаче се сочи използването на различни програми от отделните съдилища, дори от тези в рамките на един апелативен район. Тъй като програмите не са уеднаквени, това възпрепятства безпроблемното прехвърляне на информация по движението на делата между съдилищата от различните инстанции. В допълнение към това някои от програмите са остарели софтуерни платформи, които не се доразвиват и актуализират (EMSG), а влошената скорост на опериране на други (СУСД) създава проблеми за по-натоварените съдилища. Негативни са последствията за бързината на обработване на делата, а създаването на практики да не се въвеждат всички данни в системата затруднява публикуването на съдебни актове (напр. такава информация е налична за Софийски районен съд)¹. От 2008 г. е поставен за обсъждане въпросът за уеднаквяване на действащите програми. ВСС работи по транспонираща програма, за да може да се прехвърлят данни между РС, ОС, АС и върховните съдилища.

Обучения на съдиите и съдебните служители за работа с програмите са проведени през 2008/2009 г. от Министерството на държавната администрация. След този период обучения по места се извършват от съдебния администратор на съответния съд, а съ-

¹ Доклад от 2011 г. на Центъра за изследване на демокрацията, финансиран от ЕК: „Електронни инструменти за ефективно управление на наказателните дела в отделни страни-членки на ЕС“.

що и от Националното сдружение на съдебните служители. Обучения от НИП по тази тематика не са организирани.

Въпреки въвеждането на електронните програми за управление на делата, понастоящем повечето съдилища в България продължават да приемат и съхраняват **книжата по делата на хартиен носител**. Всички документи, постъпващи в съда, продължават да са на хартия, не всички се сканират и прехвърлят на електронен носител. Много малко съдилища се опитват да водят документооборота само в електронен вариант, но в този случай разпечатват описните книги, което е доста трудоемко. Към настоящия момент създаването и поддържането на електронно досие може да се прави със съществуващите програми за електронно водене на делата. Няма пречка всички документи по делото да бъдат сканирани и да се създаде електронно такосване. Приложението на тази възможност обаче е по-скоро изключение, отколкото установена практика. Проблеми има и при призоваването по електронен път, въпреки че всички програми с изключение на АСУД разполагат със съответната функционалност на системно ниво. Голяма част от интервюираните бяха на мнение, че при липсващо законово основание за извършване на призоваване по електронен път неговото приложение е минимално. Към това трябва да се прибавят и опасенията за сигурност и в частност, отсъствието на гаранции, свързани с електронното призоваване. В отделни съдилища се използва електронна поща за изпращане на съобщения или на други второстепенни съдебно-административни документи.

Все още обаче действащата нормативна уредба, липсата на единни механизми за електронно управление на делата, а донякъде и установените традиции, се явяват пречка за преминаване към електронно водене на дела в пълния смисъл на това понятие.

Освен програмата за управление на съдебните дела в съдилищата се ползват още няколко електронни програми: програма за издаване на свидетелства за съдимост, счетоводна програма, програма „Труд и работна заплата“ и др.

С измененията в ЗСВ, обн., ДВ, бр. 50 от 3.07.2012 г. бе създадено Централно бюро за съдимост при Министерство на правосъдието. Вж. чл. 386 ЗСВ, нов, бр. 50 от 2012 г. То изпълнява задълженията на централен орган, който обменя информация с централните органи на други държави-членки на Европейския съюз относно влезли в сила присъди на български и чужди граждани, вписани в регистрите за съдимост в съответствие с националното законодателство. За целите на организацията на дейността на бюрото Министерството на правосъдието създава и поддържа информационна система „Централна база данни „Съдимост“¹.

Измененията са приети в отговор на задължението на България да въведе две решения, които предвиждат да се създаде уредба относно организацията и съдържанието на обмена на информация, получена от регистрите за съдимост, между държавите-членки. Това са Рамково решение 2009/315/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г. относно организацията и съдържанието на обмена на информация, получена от регистрите за съдимост, между държавите-членки, и Решение на Съвета на ЕС 2009/316/ПВР от 6 април 2009 г. относно създаването на Европейска информационна система за съдимост (ECRIS) в изпълнение на член 11 от Рамково решение 2009/315/ПВР.

¹ Повече информация за Централното бюро за съдимост може да бъде открита на официалната интернет страница на Министерството на правосъдието, секция Централно бюро за съдимост: <http://www.justice.government.bg/44/>.

Въпреки въведените програми проблем за съдилищата продължават да са статистическите данни, които трябва да се предоставят с 6-месечните отчети на съдилищата. Не съществува някаква специална система за нуждите на тези отчети, поради което по двама съдебни служители се отклоняват от ежедневната си дейност, за да може в рамките на около 20 дни в месеца на всеки 6 месеца да броят делата. Интервюираните отчитат тази дейност като загуба на много време и възпрепятстване работата на съдебните служители. Правят се препоръки за въвеждане на електронно правосъдие в пълен обем в бъдеще, включително и по отношение на статистическите данни и цялостната отчетност в съдилищата. Сериозна заявка в това отношение беше направена и в Стратегията, приета от МС, където в отделна точка „Информационно и технологично модернизиране“ изрично е предвидено „Въвеждане на системи за автоматизирано управление на делата, включително и въвеждане на електронна папка, започвайки от първия акт на производството [...]“ и „Създаване на нормативни, програмни и организационни условия за въвеждане на електронен обмен на документи, съобщения и процесуални действия между звената на съдебната власт и участниците в отделните производства“¹. В ИТ Стратегията на правораздавателните органи за периода 2011–2013 г., приета от ВСС, и План-графика към нея се предвижда: поетапна интеграция на автоматизираните системи, създаване на автоматизиран статистически инструментариум за извличане на данни от съдилищата, както и създаването на централно звено за планиране и развитие на ИТ към ВСС, но на този етап поради липса на достатъчно средства мерките не са обвързани с конкретни срокове за изпълнението им.

Фактор 29: Компютри и офис оборудване

Съдебната система разполага с достатъчно компютри и друго оборудване, което ѝ позволява да се справи достатъчно ефективно с натоварването си.

Заклучение	Съотношение: Положително	Тенденция: ↑
<p>Като цяло съдиите и съдебните служители разполагат с достатъчно компютри и са преминали през необходимото обучение, за да работят с тях. Повечето не използват всички функции на компютрите, а работата им с тях е свързана основно с ползването на необходимите за ежедневните дейности програми и операции.</p>		

Анализ/правна уредба:

Според данните на ВСС за 2007 г. общият брой компютри за съдилищата (за съдии, съдебни служители и за нуждите на съдебните зали) е бил 5 338. За 2008 г. техният брой е нараснал на 6 477 броя. Комисията „Професионална квалификация, информационни технологии и статистика“ към ВСС води подробна статистика за броя на използваните компютри в съдилищата, отделно за нуждите на магистратите, съдебните служители и тези в съдебните зали. За 2009 г. и 2010 г. поради намаления бюджет нови компютри не са закупувани от ВСС, затова и не е водена статистика. През този период отделните съдилища са закупували компютри със свои средства. Приема се, че наличната техника, използвана в съдилищата, е достатъчна към този момент. Основните притеснения на интервюираните са свързани с перспективите за следващата година, в рамките на която ще трябва да се подменя остарялата техника.

¹ Вж. т. 1.6. и следващите от Стратегията: <http://www.justice.government.bg/107/>.

Не бяха предоставени данни за ВКС и ВАС, но може да се предполага, че те са поне толкова компютъризирани, колкото и окръжните и районните съдилища. На ВАС се гледа с особено уважение с оглед на широкото използване на информационните технологии в този съд.

ВСС сочи, че компютрите в окръжните и районните съдилища се използват за текстообработване, юридически справки, управление на делата и счетоводство. Тъй като съдилищата разполагат с електронни системи за управление на делата, както и с други електронни системи, посочени в отделни фактори, може да се твърди, че използването на компютрите е свързано предимно с работа с тези системи.

Министерството на правосъдието за периода 2007–2009 г. също е закупувало компютри, принтери и друга техника за нуждите на Агенцията по вписванията, бюрата за съдимост и съдилищата в страната (съдебно-изпълнителните служби) като част от различни европейски проекти.

Всички компютри имат достъп до интернет. Разбира се, наличието на компютри не означава непременно, че съответните потребители са били обучени да ги използват в пълната степен на техните възможности. Няколко интервюирани споделят, че последните обучения са правени от Министерството на държавната администрация преди няколко години. Оттогава системният администратор в съответния съд обучава отделните служители или съдии. Според някои от интервюираните навлизането на нови електронни програми или честата промяна в тях налага провеждане на по-чести обучения, за да може да се използва пълният капацитет на съответната програма.

Общото ниво на компютърна грамотност в съдилищата е добро, което налага извода, че компютърните умения на съдии и съдебни служители са адекватни. За поддръжане и работа със съответните програмни продукти в съдилищата има назначени съдебни администратори, които подпомагат ефективно дейността на съдии и съдебни служители и са част от самата съдебна администрация. В рамките на ИТ Стратегията на правораздавателните органи за периода 2011–2013 г., приета от ВСС, и План-графика към нея е заложено разработването на стандарт за ИТ умения на магистратите и съдебните служители, учебна програма и включването на такъв компонент при атестиране. За съжаление, както беше споменато вече във фактор 28, на този етап във ВСС няма яснота в какви срокове ще бъдат приведени в изпълнение тези мерки.

Фактор 30: Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство

Съществува система, чрез която всички съдии своевременно получават действащите национални нормативни актове и съдебната практика, както и национална система за проследяване и организация на измененията в законодателството.

Заклучение	Съотношение: Положително Тенденция: ↔
<p>Във всички съдилища в страната съдиите имат достъп до правно-информационни системи и една официална публикация („Държавен вестник“), които им осигуряват безплатен достъп до актуализираното законодателството и важните съдебни решения, които са им нужни, за да изпълняват задълженията си. Единствено в по-натоварените съдилища, най-вече поради липса на достатъчно място, е проблематично използването на тези системи, защото се налага няколко съдии да ползват един компютър.</p>	

Анализ/правна уредба:

По данни от ВСС всички съдилища са абонирани по техен избор за предлаганите на пазара в страната правно-информационни системи. Съдържанието им е сходно – актуализирани версии на вътрешното законодателство и международните договори, както и важните решения на Конституционния съд, ВКС и ВАС, а понякога и на апелативните съдилища. Някои са достъпни чрез интернет, докато други се инсталират и се актуализират на място. Няколко от тях са неограничено достъпни срещу платен абонамент, докато за достъпа до другите се плаща в зависимост от обема на ползваната информация.

Наличието на правно-информационните системи в съдилищата осигурява достъп и до актовете и съдебната практика на ЕС, които са от първостепенно значение след присъединяването на България към ЕС. Съществуващите европейски портали с информация, предоставена от няколко министерства, също съдържат полезна и актуална информация относно европейските актове и съдебна практика.

Резюмета на статиите, публикувани в някои правни списания, също се съдържат в тези информационни системи.

Получените сведения посочват, че системите имат разработени функции, които позволяват лесно търсене в базата данни и съдържат препратки към важните съдебни решения и правни разпоредби от други актове, които имат отношение към даден закон или нормативен текст. Съдилищата имат абонамент и за ДВ, който получават на хартиен носител. Освен това ДВ има своя собствена безплатна интернет страница (<http://dv.parliament.bg>), която съдържа не само заглавията на обнародваните актове, но и пълния им текст.

Съдиите имат безплатен достъп до най-добрите системи чрез осигурените от съдилищата компютри, а могат да използват тези услуги и от вкъщи, ако имат собствени компютри. Това им позволява да работят вкъщи, което не е без значение в случаите, когато няколко съдии делят един кабинет. Често срещана практика е съдиите да вземат „домашно“ (дела), които да работят от вкъщи.

Освен електронните източници съществуват, разбира се, и хартиени версии на законите, както и броевете на ДВ, които съдържат новите и изменени закони и някои решения на висшите съдебни инстанции. Невинаги има достатъчен брой хартиени версии за всички съдии, на които може и да се наложи да закупят свой собствен екземпляр.

Наред с тези системи има и **нарастващ брой интернет страници**, поддържани от различните съдилища, които осигуряват достъп до съдебните им решения и по този начин служат като ръководство за съдиите и адвокатите относно приложението на закона. Създаването и актуализирането на тези интернет страници се отбелязва като част от постиженията в съдебната реформа с оглед публичността на издадените съдебни решения. Тези усилия обаче не са координирани на държавно равнище. Няма единни критерии за разработването на интернет страниците на съдилищата, което създава проблем при търсенето на информация в тях. Унифициране на системата в момента се търси чрез създаване на една обща интернет страница на ВСС, от която да се влиза в страниците на отделните съдилища.

В интернет страниците на съдилищата се публикуват всички съдебни решения на съответния съд при спазване на изискванията на Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация. Вж. чл. 64 ЗСВ. Но и тук липсват унифицирани правила кои решения и коя част от тях трябва да се публикуват. Някои от интервюираните дадоха пример с подлежащите на обжалване решения или части от решения, които отиват на по-горна инстанция. За тях не е ясно кой съд публикува влязлото в сила решение. Тези и други проблеми трябва да бъдат решени чрез общи правила, създадени от ВСС. Някои от съдилищата са приели Вътрешни правила за организацията на публикуването на съдебните решения в интернет, с които се прави опит да се запълнят празнините в уредбата, но тяхното действие е в границите на съответния съд и затова не може да реши всички възникнали проблеми в случаите, когато съдебните решения са обжалвани пред по-горестоящата инстанция.

Поради ограничения бюджет през последните две години липсват средства за закупуване на правни списания или друга специализирана литература. Това затруднява създаването и поддържането на библиотеки в съответните съдилища, които да са достъпни за всички съдии. Дарената от различни министерства или ведомства специализирана литература е предоставена за общо ползване. Единици са съдилищата, които имат своя библиотека. Такива са върховните съдилища, а в един от окръжните съдилища се помещава библиотека, която обаче се поддържа от местната адвокатска колегия, а не от съда.

Списък на съкращенията

ВАС	Върховен административен съд
ВКС	Върховен касационен съд
ВСС	Висш съдебен съвет
ДВ	„Държавен вестник“
ЕС	Европейски съюз
ЗВО	Закон за висшето образование
ЗКС	Закон за Конституционен съд
ЗПСЖМ	Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите (отм.)
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ПСР	Преглед на съдебната реформа
КПА	Комисия по предложенията и атестирането
КС	Конституционен съд
МВР	Министерство на вътрешните работи
МП	Министерство (или министър) на правосъдието
НАОА	Национална агенция за оценяване и акредитация
НИП	Национален институт на правосъдието
ППО	продължаващо правно обучение
Стратегията	Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз
ССБ	Съюз на съдиите в България
ЧСИ	частен съдебен изпълнител



ПРЕГЛЕД НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ

ЧАСТ IV
ФЕВРУАРИ 2013

Настоящият анализ представлява четвъртият поред Преглед на съдебната реформа (ПСР), който обхваща периода от 2006 г. до февруари 2013 г. Използвайки методологията на Американската асоциация на юристите (ABA ROLI), БИПИ направи пълен законодателен и институционален анализ на промените и напредъка в осъществяването на съдебната реформа в страната.

Всяко едно от предходните издания включва оценка, групирана в поредица от тридесет критерия, отразяващи онези фактори, които благоприятстват развитието на една отговорна, ефективна и най-вече независима съдебна власт. За всеки фактор има описание на основанието за съответния извод и задълбочен анализ, който подробно разглежда темата. Систематизирането на данните по този начин позволява на читателя лесно да сравнява и съпоставя постиженията в различните държави, където се публикува анализът, в отделните области, както и настъпилите с течение на времето промени в рамките на дадена държава с оглед на периодичното актуализиране на прегледа.

Анализът по прегледа за България през 2013 показва, че за последните шест години съдебната реформа в страната не се е придвижила значително и доста елементи от нея все още очакват да бъдат въведени. По някои аспекти все пак е отбелязан известен напредък, но продължава да съществува остра необходимост от подобрения в едни от най-важните насоки.

Големият период от време дава възможност да се направи обстоен преглед на развитието на съдебната реформа от началото на пълноправното членство на България в Европейския съюз до настоящия момент. Въпреки многобройните законодателни и структурни промени, отнасящи се до функционирането на съдебната власт, ПСР не успява да констатира сериозни подобрения по отношение функционирането и независимостта на същата. От 30-те фактора, анализирани в ПСР за България през 2013 г., три получават по-добра оценка в сравнение с 2006 г. Същевременно нито един от останалите фактори не получава по-ниска оценка. По този начин общият брой на факторите, които получават най-високата оценка, възлиза на тринадесет. Петнадесет фактора получават неутрална оценка в настоящия доклад. Само два фактора продължават да са отрицателно оценени.

Направеният анализ води до извода, че положените през тези години усилия от страна на трите власти, а също и от страна на представителите на гражданското общество демонстрират само минимален и по-скоро повърхностен резултат, но не показват осъществяването на устойчива реформа в дълбочина.



AMERICA FOR BULGARIA
FOUNDATION

Фондация Америка за България