



ИНДЕКС НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА

В

БЪЛГАРИЯ

Април 2006 г.

© American Bar Association

ЧАСТ III

Констатациите и анализът, които се съдържат по-долу, са дело на Правната инициатива за Централна Европа и Евразия на Американската асоциация на юристите (ABA/CEELI), която носи пълната отговорност за тяхното съдържание. Съветът на директорите на Американската асоциация на юристите не ги е преглеждал или одобрявал. Поради това не бива да се смята, че изразените тук становища отразяват насоките на работа на Американската асоциация на юристите. Наред с това нищо в този доклад не следва да се възприема като правна консултация по конкретни случаи и читателите са отговорни за предприемането на необходимите действия за получаване на такава консултация от свои правни съветници. Това издание е осъществено с подкрепата на Българската мисия на Американската агенция за международно развитие (USAID) съгласно Споразумение за асоциирано сътрудничество № 183-A-00-00-00103-00 и Основно споразумение за сътрудничество № ENI-A-00-00-00003-00. Становищата, изразени по-долу, са на автора (авторите) и не отразяват непременно становището на Американската агенция за международно развитие.

ISBN: 1-59031-685-1

Printed in the United States of America

Copyright © 2006 by the American Bar Association
740 15th Street, NW, Washington, DC 20005

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	i
Резюме	1
Предварителна информация за България	5
Правна рамка	5
История на съдебната власт	6
Структура на съдилищата.....	7
Условия, свързани със заеманата длъжност.....	10
<i>Квалификация</i>	10
<i>Назначаване и несменяемост</i>	10
<i>Обучение</i>	10
Анализ по ИСП 2006 в България	
Таблица на съотношенията между факторите	11
I. Качество, образование и многостранност	6
1. Квалификация и подготовка на съдиите	6
2. Процес на подбор/назначаване.....	8
3. Продължаващо правно обучение.....	9
4. Представителство по малцинства и пол	10
II. Съдебни правомощия	11
5. Съдебен преглед на законодателството.....	11
6. Съдебен контрол на административната практика	12
7. Компетентност на съдилищата по въпросите на гражданските свободи.....	13
8. Система за преглед и обжалване	14
9. Неуважение към съда/Призоваване/Изпълнение на съдебните актове	15
III. Финансово обезпечаване	17
10. Участие в определянето на бюджета	17
11. Адекватност на заплатите в съдебната система.....	19
12. Съдебни сгради	20
13. Сигурност в съдебната система.....	21
IV. Организационни гаранции	22
14. Несменяемост.....	22
15. Обективни критерии за повишаване в длъжност в съдебната система.....	23
16. Съдебен имунитет за действия, извършени в служебно качество.....	24
17. Отстраняване от длъжност и дисциплинарна отговорност на съдиите	25
18. Разпределяне на делата.....	27
19. Сдружения на съдии.....	29

V.	Отговорност и прозрачност	30
20.	Съдебни решения и неправомерно външно влияние	30
21.	Етичен кодекс	31
22.	Процедура за разглеждане на жалби във връзка с поведението на съдиите	33
23.	Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството	35
24.	Публикуване на съдебните решения	36
25.	Поддържане на архив от съдебните заседания	37
VI.	Ефективност	38
26.	Съдебни служители	38
27.	Съдебни длъжности	40
28.	Система за образуване и проследяване движението на делата	41
29.	Компютри и офис оборудване	42
30.	Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство	43
	Списък на съкращенията	66

Въведение

Индексът на съдебната реформа (ИСР) е инструмент, разработен от Правната инициатива за Централна Европа и Евразия на Американската асоциация на юристите (ABA/CEELI). 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, ИСР е подходящ и важен механизъм за оценка. ИСР ще позволи на ABA/CEELI, 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 ABA/CEELI се ръководи от разбирането, че липсва единно мнение за всички елементи на съдебната реформа. По-специално ABA/CEELI 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 ABA/CEELI 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 ИСР 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 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, независимостта 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 от съдебните дела, или (4) произволният характер на присъждането на числова оценка на някои аспекти на независимостта на съдиите.

Пак там, стр. 615.

По-нататък Ларкинс критикува конкретно едно изследване от 1975 г., проведено от Дейвид С. Кларк, чиято цел е даването на числова 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).

Според Ларкинс проблемът в изследването на Кларк е, че тези формални показатели за независимост на съдебната власт често не отговарят на действителността. Например по време на изследването съдиите в Аржентина се ползват с гаранции за несменяемост, но на практика от 1940 г. до тогава във Върховния съд на страната са били правени поне пет чистки. Като използва такива показатели, Кларк надценява . . . независимостта на съдилищата в някои страни, поставяйки съдилища като тези в Бразилия по-напред от съдилищата в Коста Рика – страната, която според почти всички наблюдатели има най-независимата съдебна власт в Латинска Америка.

Ларкинс, *по-горе*, стр. 615.

Използването на критерии, които са по-скоро субективни, отколкото обективни, също е повод за критика – вж. например Ларкинс *по-горе*, стр. 618 (там той критикува методологията – анкетиране на 84 социолози за съдилищата в Латинска Америка, като доближаваща се до позоваване на слухове). 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; те са по-склонни да прикриват своята липса на независимост.” Ларкинс, *по-горе*, стр. 616.

Методология, използвана от ABA/CEELI

ABA/CEELI 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 относно независимостта на съдебната власт*; *Препоръка R(94)12 на Съвета на Европа относно независимостта, ефективната работа и функциите на съдиите*; и *Европейската харта за статута на съдиите*, на Съвета на Европа. Използвана е и Концепцията за независимостта на съдебната власт, изготвена от ABA/CEELI, както и критериите на Международната асоциация на съдиите за оценка на молбите за членство.

Като се опира върху тези норми, ABA/CEELI изготви 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, ABA/CEELI разработи и съответен коментар, в който се посочва основанието 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 застъпени 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 традиции в света. Наред с това ABA/CEELI извърши преглед на всеки фактор в светлината на своя десетгодишен опит и стигна до извода, че всеки от възприетите фактори може да повлияе върху процеса на съдебна реформа. Дори ако някои фактори не са общоприети като основни елементи, според ABA/CEELI тяхното оценяване е полезно и оправдано от програмна гледна точка. Използваните фактори са свързани с качеството, образovanieto 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 използва “числова оценка” беше един от най-трудните и противоречиви при изпълнението на този проект, и ABA/CEELI проведе вътрешни разисквания дали този механизъм въобще да бъде възприет. През периода 1999-2001 г. ABA/CEELI използва експериментално различни механизми на числово оценяване. След оживена дискусия, в която участваха членове на Съвета на директорите и на Консултативния съвет на организацията и външни експерти, ABA/CEELI реши 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 ABA/CEELI 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, ABA/CEELI 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 ИСР за отделна страна тридесетте отделни оценки са представени в стандартизирана форма. След всеки фактор е дадена оценката на съотношението и са посочени основанията за направения извод. Включен е и позадълбочен 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 ИСР се актуализира – и постиженията на отделна страна в течение на времето.

Периодичното актуализиране на ИСР ще бъде извършвано с няколко цели. Първо, така ще бъде предоставяна осъвременена 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 ИСР ABA/CEELI 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 млада 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 ИСР. Този процес ще включва преглед на всички закони, други нормативни актове и разпоредби, както и други източници на правото, 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 ИСР.

При втората и следващите оценки по ИСР 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 ИСР 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 ABA/CEELI 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. По начало ИСР е предназначен за бързо изготвяне от един или няколко специалисти – юристи, които са запознати със страната и региона, събират обективна информация и провеждат събеседванията, необходими за оценяването на всеки фактор.

Една от целите на процеса на оценяване чрез ИСР е ABA/CEELI, 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) не винаги могат да бъдат пряко и ефективно решени от външни организации, предоставящи техническа помощ. ABA/CEELI 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. ABA/CEELI предлага настоящия продукт като конструктивна стъпка в тази посока и ще приветства конструктивни 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 ABA/CEELI, разработиха първоначалната концепция и структура на ИСР. Скот Карлсън, директор на програмите за съдебна реформа, ABA/CEELI (2000-2003 г.), ръководи приключването на ИСР. Съдействие при проучването и събирането на данни за ИСР оказаха Дженър Брайс Еделман, програмен сътрудник в ABA/CEELI, и Джеймс Макконки, студент-стажант в ABA/CEELI.

При разработването на ИСР ABA/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 ABA/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 ABA/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 за аналитична оценка по ИСР 2006 за България бе ръководен от Дениъл ФицГибън, бивш представител на ABA/CEELI и правен специалист, работил в Русия и други страни в Източна Европа, Северна Африка и Близкия Изток, включително по три проекта в България. Останалите участници в екипа са Христо Иванов, адвокат от Софийска адвокатска колегия; Зорница Зафирова, правен сътрудник в софийския офис на ABA/CEELI; както и Виолета Костадинова, Тодор Дочев и Биляна Гяурова-Вегертседер, адвокати в софийския офис на ABA/CEELI. Екипът получи силна подкрепа от служителите на ABA/CEELI в София и Вашингтон, в това число директора за България Марк Ласман, представителката Джоана Джейкъбс и програмната сътрудничка Люси Джилърс. Заместник-координаторката на ABA/CEELI по въпросите на съдебната реформа Олга Руда се включи като редактор и подготви доклада за издаване. Заключениеята и анализът се основават на събеседвания, проведени в България през м. март 2006 г., като по същото време е извършен и прегледът на относимите документи и актове. Копия от цитираните актове и документи както и поверителен списък на лицата, приели да бъдат интервюирани, се пазят в ABA/CEELI. Изключително благодарни сме за отделеното време и оказаната подкрепа от приелите да бъдат интервюирани във връзка с този проект.

Обобщение

Кратък преглед на резултатите

От 30-те фактора, анализирани в Индекса на съдебната реформа (ИСР) за България през 2006 г., седем получават по-добра оценка в сравнение с 2004 г. Същевременно нито един от останалите фактори не получава по-ниска оценка. Факторите, които бяха положително оценени през 2004 г. запазват положителната си оценка в настоящето изследване, като в допълнение още три фактора получават положителна оценка през 2006 г. По този начин общият брой на факторите, които получават най-високата оценка, възлиза на десет. Осемнадесет фактора получават неутрална оценка в настоящия доклад, в това число четири, които имаха отрицателна оценка през 2004 г. 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. Съотношенията по общо 16 фактора не бяха положителни нито през 2004, нито през 2006 г. и продължават да не са положителни в настоящето изследване. Тези заключения показват, че все още предстои много работа, въпреки че анализът на някои от факторите разкрива насърчаващи признаци на напредък и съзнание за необходимостта от подобрения. Често пъти лансирането на пилотен проект или полагането на основите на дадена реформа оправдават известен оптимизъм. В същото време обаче самият факт, че реформата все още не е изцяло осъществена след 15 години демократичен режим, е източник на притеснения.

Към м. март 2006 г., когато екипът по изготвянето на доклада проведе събеседванията, българската съдебна система се намираше в процес на бърза промяна в редица области, в това число обучението, разработването на критерии за оценяване на работата на съдиите, административния контрол, компютризацията и изменението на всички процесуални кодекси. Някои от тези промени са наложени от подготовката за присъединяването към Европейския съюз, което се очаква да стане през м. януари 2007 г. Иницирането на други промени не е пряко свързано с подготовката за членство, а се извършва под въздействието на онези, които подкрепят реформата, модернизацията и реорганизацията. Общо взето поредицата от нови закони и други промени все още не се беше конкретизирала под формата на значителни подобрения в повечето от тези области, но цялостната посока на развитие е положителна.

Положителни аспекти, установени в ИСР 2006 за България

- Насърчаващо развитие през последните две години е създаването на **Националния институт на правосъдието (НИП)** и по-специално на **програмата за първоначално обучение на младшите съдии**. Практически единодушната висока оценка, която интервюираните дават на наскоро преминалите обученията, свидетелства за качеството на програмата, преподавателския състав и интерактивната методология. Въпреки че някои аспекти на процеса на квалификация и назначаване на съдиите продължават да предизвикват критика, шестмесечната програма за първоначално обучение в НИП със сигурност представлява светъл лъч в цялостната картина на съдебната система. Дейността на НИП, свързана с продължаващото правно обучение, обаче все още е доста ограничена и ще бъде истинско предизвикателство да се осигури на всички съдии достатъчна подготовка както в областта на правото на Европейския съюз така и по отношение на процесуалните кодекси, по чието изменение се работи в момента.
- Много съдии започват да оценяват **значението да се поддържат връзки с медиите и да се провеждат разяснителни кампании сред обществеността** и взимат съответни мерки в своите съдилища за подобряването на

информационния поток към обществото. Тези мерки включват назначаването в някои съдилища на прес аташета, които отговарят за контактите с медиите, подпомагането на медиите по отношение на достъпа до съдебните заседания и разбирането на съдебните производства и лансирането на Интернет страници на няколко съдилища с основни сведения за съда и насрочените заседания както и някои съдебни решения.

- През последните години **възнагражденията на съдиите** са се увеличили до равнище, което изглежда да е достатъчно за привличането и запазването на компетентни юристи, повишаването на престижа на професията и отхвърлянето на едно от оправданията, което понякога се изтъква във връзка с корупцията в съдилищата.
- **Контролът за конституционност** на законодателството и **контролът за законосъобразност на индивидуалните и нормативните административни актове** са два аспекта, които продължават да предизвикват положителни отзиви както и в миналото. Конституционният съд се радва на високо уважение заради своята компетентност, ефективност и независимост, а Върховният административен съд (ВАС) - заради своята стабилност, степен на компютризация и прозрачност.
- Посредством Висшия съдебен съвет (ВСС) съдебната власт все още изглежда да има **правото да предлага и изпълнява собствения си бюджет**. Скорошните изменения на българската Конституция предоставиха на Министерството на правосъдието (МП) известни правомощия по отношение на подготовката на бюджета на съдебната система и управлението на имуществото ѝ. Въпреки че тези промени предизвикаха някои опасения и тълкуването и прилагането им ще бъдат следени внимателно, ВСС изглежда запазва най-важните правомощия в тази административна област.

Основни проблеми, установени в ИСР 2006 за България

- Продължава да съществува широко разпространеното **обществено мнение, че съдебните решения често са резултат на неправомерно влияние** било под формата на подкуп, било под формата на лични или семейни връзки, било под формата на намеса от страна на по-високопоставени съдии или чрез други средства. Основателността на това обществено впечатление в никакъв случай не е установена, но трябва да се вземат решителни мерки за преодоляването му преди да се е стигнало до допълнително подкопаване на общественото доверие в правната система. Една спорна особеност в устройството на съдебната власт се състои в това, че прокурори и следователи, в качеството им на магистрати, са членове на ВСС и на комисията му, която се занимава с назначенията, атестирането, повишенията и дисциплинарната отговорност на съдиите. Наред с други обстоятелства това е признак за **нездравео институционално влияние от страна на прокуратурата**, по-специално по отношение на кариерата/назначенията и повишаването на съдиите, а оттам потенциално и върху решенията на отделните съдии.
- Редица проблеми, установени в настоящето изследване, произтичат от явни недостатъци, засягащи **стратегическото планиране, виждането в перспектива и управлението на съдебната система**. ВСС и МП както и в миналото продължават заедно да отговарят за различни аспекти на системата, като периодично някои задължения се прехвърлят от единия на другия орган, което понякога води до объркване по отношение на изпълняваните функции. В интерес на независимостта на съдебната система е цялостната отговорност да е поверена

на ВСС. Всички негови членове обаче имат и други важни отговорности, чието изпълнение изисква работа на пълно работно време, а администрацията на ВСС вече е напълно ангажирана с ежедневни задачи и задължения. Ето защо следва да се помисли за реструктурирането на ВСС с оглед на повишаването на възможностите му в тази жизненоважна област.

- **Забавянето на делата** е източник на значителни оплаквания от работата на съдебната система, изразени и от мнозинството събеседници. Не липсват явни причини за това забавяне, включително триинстанционното разглеждане на делата; апелативното и касационното обжалване, недостига на съдебни зали за провеждане на заседанията; прекаленото натоварване на съдиите в различните съдилища и инстанции; трудностите, свързани с призоваването на страните и свидетелите на заседанията; както и изключително формализираните правила на всички фази от процеса. Положителната страна на тези оплаквания е, че водят до призови за реформи, които тепърва могат да предизвикат осезаеми резултати.
- Всяка година се наблюдават **преки назначения** на много нови съдии, които не се явяват на конкурс, не участват в програмата за първоначално обучение на НИП и не получават подходящ инструктаж при влизането си в системата. Отделни, но свързани опасения съществуват по отношение на критериите и процедурите за **атестирание и повишаване** на съдиите, които бяха в процес на изменение, когато екипът по изработване на изследването провеждаше събеседванията. Година преди това ВСС беше приел временни правила, чието практическо и последователно прилагане обаче бе подложено на съмнение от някои оплаквания и които щяха да бъдат подменени от нов правилник, вероятно въвеждащ нови критерии и процедури.
- Въпреки че ВСС е одобрил разработен от Съюза на съдиите в България **етичен кодекс на съдиите**, документът представлява твърде кратка и обща компилация от широко формулирани изявления и не дава ясните и изчерпателни насоки, необходими за адекватното регулиране на съдийското поведение. Новият кодекс сякаш не е широко възприет сред съдиите, а и малко или никакви усилия не са положени за обучение на съдиите във връзка с неговите правила и прилагане или за осведомяването на обществеността за неговото съществуване и разпоредби. Ефективността му като правно основание на евентуални дисциплинарни санкции остава неясна.

Други проблеми, установени в ИСР 2006 за България

- Липсата на обективни и прозрачни правила за **разпределението на делата** сред съдиите в отделните съдилища отдавна се посочва като проблем. Твърде често то влиза в прерогативите на председателя на съответния съд и е съпроводено от възможности за неправомерно или несправедливо разпределение. Издаването на правилник за съдебната администрация, който налага разпределение на делата на случаен признак, представлява положителна стъпка, но ефективността му е отслабена от непоследователното му прилагане в различните съдилища и честите случаи на отклонения от страна на председателите на съдилища в условията на липсваща прозрачност.
- **Изпълнението на съдебните решения** продължава да е трудно и дълго начинание при наличието на тромави правила, които закриват длъжниците. Събирането на съдебно установени парични вземания срещу държавни органи е особено бавен процес с твърде неясен завършек. По време на изготвянето на настоящия доклад се обсъждаше проект за нов Граждански процесуален кодекс, насочен към значително усъвършенстване на процеса. Друг положителен знак

може да се съзре в закон, приет през 2005 г., но който все още не се прилагаше по време на провеждането на събеседванията, и предвиждащ въвеждането на частни съдебни изпълнители.

- **Достъпът до съдебните решения** (особено в първоинстанционните съдилища) **и протоколите от съдебните заседания** продължава да е смущаващ въпрос в България. Без да се оспорва фактът, че дела, засягащи интимния живот на страните, непълнолетни лица, националната сигурност или търговски тайни, по правило заслужават закрила, следва да се признае, че съществуващите ограничения далеч надхвърлят тези категории. Понякога се допускат изключения, но това става в съответствие с критерии, които не се прилагат в национален мащаб и не са еднакви навсякъде. Очаква се достъпът до съдебните дела да се подобри с постепенната **компютризация** на съдилищата, но предстои още много работа. Компютрите са широко разпространени и правно-информационните системи функционират, но инсталирането и прилагането на електронни деловодни системи се оказва много бавно и хаотично.
- Въпреки че броя на **дисциплинарните производства срещу съдии** е нараснал значително между 2004 и 2006 г., той остава доста под онзи, който обикновено се наблюдава в други демократични системи. Съществуват различни възможни обяснения, но едно явно опасение е, че председателите на съдилища в своите предложения, а дори и ВСС в своите решения, подхождат прекалено закрилчески спрямо своите колеги. При всички положения се стига до липса на обществено доверие в обективността и ефективността на дисциплинарния процес.

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. 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 обществения 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 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 и избрани от Народното

събрание лица. 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 Народно 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.

По време на провеждането на събеседванията през м. март 2006 г. България обсъждаше, приемаше или започваше да прилага значителни изменения и допълнения в Конституцията, материалните и процесуалните закони. Повечето от тези промени се обясняват с желанието да бъдат изпълнени условията за присъединяване към Европейския съюз (ЕС), което се очаква да бъде осъществено на 1 януари 2007 г., но има и промени, преследващи други цели. Обхватът на промените и ритъмът на въвеждането им предизвикаха широко разпространени опасения в средите както на съдебната власт така и на юридическата общност като цяло относно възможностите им като институции да ги асимилират и приложат на практика по компетентен и навременен начин. Същото се отнася и за нормативните актове и съдебната практика на ЕС. 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 1 април 2006 г. законодателство. Ще се позоваваме на бъдещите промени, които се обсъждаха към тази дата, само доколкото са релевантни.¹

В интерес на по-голямата 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.

¹ След 1 април бяха приети значителни изменения на Закона за съдебната власт (ЗСВ) както и нови Административно-процесуален кодекс, Наказателно-процесуален кодекс и други относими закони. Тъй като обаче са приети съвсем наскоро, екипът по изготвянето на изследването не бе в състояние да оцени практическото им влияние. Въпреки това и в интерес на точността, в съответните бележки под черта ще посочваме наличието на относими изменения само на ЗСВ (приети на 12 май 2006 г.), тъй като измененията на другите закони нямат толкова голямо значение за настоящия доклад.

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 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. По начало 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 юли 1991 г., *посл. изм.* ДВ бр. 27 от 31 март 2006 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 юли 1994 г., *посл. изм.* ДВ бр. 86 от 28 октомври 2005 г. [по-нататък ЗСВ] – е приет три години по-късно.

През последните години правителството предприема действия за преодоляване на много от проблемите, свързани със съдебната власт, като изготвя план за действие, свързана с него стратегия и законодателни изменения. ЗСВ и Конституцията са изменени 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.

Съдебната реформа е широко разисквана тема в българското общество и се разглежда като въпрос с решаващо значение за очакваното присъединяване на страната към Европейския съюз. Самата енергичност, с която се води този дебат, е знак за реална сила в българската политическа и съдебна система. 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. Следва да се признае, че ВСС изцяло се състои от членове, имащи освен това и други професионални ангажменти, които предполагат работа на пълен работен ден и не им позволяват да свършат много повече от това да реагират на текущите или спешните въпроси, записани в дневния ред на съответното заседание. ВСС обикновено заседава веднъж седмично; комисиите му също заседават веднъж седмично. Често пъти се свикват извънредни заседания, на които се обсъждат други въпроси. Въпреки че ВСС разполага с организирана в дирекции 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 система, 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.

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; 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. Втората инстанция на практика е втора поред първа инстанция. Решенията и присъдите на първоначалната първа инстанция могат да бъдат обжалвани на всички основания. Въззивният съд може да събира нови доказателства, включително съществували, но непосочени пред първата инстанция, или такива, възникнали след постановяването на първоинстанционното решение.² Касационният контрол има по-ограничен обхват и се свежда до проверка за законосъобразност.

Към 28 февруари 2006 г. българската система от съдилища с обща юрисдикция се състоеше от 1841 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 28 февруари 2006 г. съществуват 112 районни съдилища с 871 съдии. 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.

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, търговски и административни отделения.³ Състави на тези съдилища разглеждат като първа инстанция граждански и търговски дела с цена на иска,

² Проект за нов Граждански процесуален кодекс предвижда повече да не се допускат нови доказателства пред въззивния съд освен след одобрението на съда въз основа на определени критерии.

³ Вж. по-долу текста под „Административно право“ относно предвижданите законодателни изменения, които биха засегнали съществуването и юрисдикцията на административните отделения в окръжните съдилища.

надхвърляща 10 000 лв. (6 250 щ.д.⁴), 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. Административните отделения разглеждат жалби срещу индивидуални административни актове (например данъчни актове) на по-ниските по степен държавни органи. Първоинстанционните решения на окръжните съдилища, с изключение на постановените по административни дела, 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 има общо 729 съдии.

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 41 съдии.

Апелативните съдилища разглеждат жалби срещу актове на окръжните съдилища (с изключение на актовете, постановени по административни дела). Апелативните съдилища заседават в състав от трима съдии и в тях има граждански, търговски и наказателни отделения. Съществуват шест апелативни съдилища, включително един военно-апелативен съд, пред който се обжалват актовете, постановени от първоинстанционните военни съдилища. Петте невоенни апелативни съдилища имат общо 112 съдии. Актовете на апелативните съдилища на свой ред подлежат на обжалване пред ВКС.

Върховният касационен съд – третата и последна инстанция, в която има 88 съдии, разглежда жалби срещу актове, постановени от окръжните съдилища като въззивна инстанция, и срещу актове на апелативните съдилища. По сега действащия закон ВКС е длъжен да разгледа всяка подадена жалба, но по отношение на гражданските дела проектът на изменение на Гражданския процесуален кодекс предвижда да ограничи това задължение само до онези дела, които въззивният съд счете за достатъчно значителни, като преценката на въззивния съд по този въпрос също подлежи на обжалване пред ВКС. ВКС се състои от гражданска и наказателна колегия и разглежда касационните дела в състав от трима съдии. Ако възникнат въпроси относно конституционността 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 или наказателната колегия на ВКС приема съответни тълкувателни решения за осигуряване на еднообразното и точно прилагане на закона от по-долните 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 окръжен 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 (подзаконовни нормативни актове) на общинските съвети и по-нисшестоящите държавни органи става пред административните отделения на окръжните съдилища. Техните решения подлежат на обжалване пред **Върховния административен съд** (по-нататък ВАС), който се състои от 77 съдии, а не се обжалват пред апелативните съдилища. ВАС

⁴ Всички суми в доларово изражение в настоящия доклад са изчислени въз основа на обменния курс към момента на провеждането на събеседванията (1 щ.д. = 1,60 лв.).

разглежда жалбите срещу решенията на окръжните съдилища в състав от трима съдии, а по-нататъшното касационно обжалване става пред петчленен състав на ВАС.⁵

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 правораздаване. 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 подолните 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 Съда по конституционни въпроси, които са по-абстрактни или по-общи от онези, които възникват по конкретно дело. В съответствие с нова конституционна разпоредба омбудсманът също може да сезира Съда 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 шест от тях се избират от съдиите, трима – от прокурорите, и двама – от следователите. Членовете на ВСС трябва да имат най-малко 15-годишен юридически стаж, от които най-малко пет години като магистрат (т.е. съдия, прокурор или следовател) или преподавател по право. 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.

⁵ Към 1 април 2006 г. съществуваше проект за нов Административно-процесуален кодекс, създаващ на първоинстанционни специализирани административни съдилища, които вероятно ще разглеждат делата, понастоящем подсъдни на районните съдилища и административните отделения на окръжните съдилища, както и някои дела, които сега се разглеждат от тричленни състави на ВАС. Не се очаква тези нови съдилища да заработят преди 2007 г.

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; взема участие в организирането на повишаването на квалификацията на магистратите; и проверява организацията по образуването и движението на съдебните дела.

Условия, свързани със заеманата длъжност

Квалификация

Съдиите трябва да са български граждани, които: (i) имат завършено висше юридическо образование; (ii) са преминали тримесечен стаж в съдебната система; (iii) не са били осъждани за умишлено престъпление; и (iv) притежават “необходимите нравствени и професионални качества”, които се преценяват в светлината на Правилата за професионална етика на съдиите в България. 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 две 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 за 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 избирани за членове на Конституционния съд.

Назначаване и несменяемост

Както бе вече посочено, ВСС назначава съдиите. Младшите съдии (начална/най-ниската длъжност в съдебната система) се назначават въз основа на конкурс. В случай на пряко назначение въз основа на минималния двугодишен юридически стаж, председателят на съответния по-горен съд прави предложение за пряко назначение в някой от по-долните съдилища в съдебния район. Законът не изисква провеждането на конкурс, но някои съдилища организират конкурс по собствена инициатива.

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.

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 шестмесечно първоначално обучение на младшите съдии (и останалите млади магистрати). Обучението се провежда в сградата на НИП. След този период на обучение младшите съдии работят в продължение на 18 месеца в окръжния съд, в съдебния район на който се намира районният съд, в който са разпределени. През тези 18 месеца те разглеждат дела в тричленни съдебни състави заедно със старшите окръжни съдии. След края на този период те си изпращат в съответните районни съдилища като пълноправни съдии.

Съдиите, пряко назначени въз основа на минималния двугодишен юридически стаж, не преминават предоставяното от НИП първоначално обучение. Вместо това те направо заемат длъжността си в съответния съд. Всяка година НИП предлага на вниманието на пряко назначените съдии няколко семинара по някои основни теми, но съдиите трудно могат да вместят тези обучения сред множеството дела, които разглеждат.

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.

Анализ по ИСР 2006 за България

Като цяло България продължава да напредва по пътя на съдебната реформа въпреки известно забавяне и някои трудности, свързани с отговорността за стратегическото планиране, администрирането на системата и интегрирането на информационните технологии в съдилищата. Продължаващото развитие на НИП и програмата му за първоначално обучение, подобрените връзки с медиите и по-голямата откритост на системата, както и широко разпространеното съзнание за необходимостта да се преодолеят слабостите в съдебните процедури и компютризацията са все насърчаващи признаци. Въпреки това съдебната система продължава да се бори с някои структурни спънки, неадекватни материални и технически условия и разпространено сред обществото впечатление/мнение за корупция и неправомерно влияние. Следва да се отбележи, че съотношенията и заключенията по факторите в ИСР 2006 за България са от по-голяма полза, когато бъдат разглеждани във връзка със съответните анализи и сравнени с ИСР 2004. В тази връзка АВА/СЕЕЛ очаква коментари и информация, които ще й дадат възможност да подготви по-добри и подробни отговори в бъдещите ИСР. АВА/СЕЕЛ разглежда анализа ИСР като част от процеса на продължаващи усилия за наблюдение и оценка на реформата.

Таблица на съотношението между отделните фактори и съществуващите условия

Фактор по ИСР		Съотношение 2004 г.	Съотношение 2006 г.	Тенденция
I. Качество, образование и многостранност				
Фактор 1	Квалификация и подготовка на съдиите	Отрицателно	Неутрално	↑
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	Отрицателно	Неутрално	↑
III. Финансово обезпечаване				
Фактор 10	Участие в определянето на бюджета	Положително	Положително	↔
Фактор 11	Адекватност на възнагражденията в съдебната система	Неутрално	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	Отрицателно	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	Неутрално	↔
Фактор 23	Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството	Положително	Положително	↔
Фактор 24	Публикуване на съдебните решения	Отрицателно	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	Неутрално	Положително	↑
Фактор 28	Системи за образуване и проследяване движението на делата	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 29	Компютри и офис-оборудване	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 30	Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство	Неутрално	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 разноски за това) съответно обучение във връзка с основните отрасли на материалното и процесуалното право, ролята на съдията в обществото и съзнание за културните различия.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↑
Изисква се висше юридическо образование, но качеството му варира и повдига въпроси. Въпреки че младшите съдии се явяват на конкурс, преминават добре оценявано първоначално обучение и работят в окръжен съд в продължение на 18 месеца, като им се заплаща през това време, другите съдийски длъжности могат да се заемат от лица, които не са минали през тези стъпки и не притежават в достатъчна степен съответния практически опит.		

Анализ / правна уредба:

По силата на чл. 126(1) ЗСВ завършеното висше юридическо образование, преминатият изискуем стаж и придобитата юридическа правоспособност са сред изискванията, необходими за назначаване като съдия.

Основният закон, уреждащ висшето образование в България, е Законът за висшето образование, *обн.* ДВ бр. 112 от 27 декември 1995 г., *посл. изм.* ДВ бр. 103 от 23 декември 2005 г., който определя правата и задълженията на висшите учебни заведения. Законът предвижда, че за висшето образование отговарят както Народното събрание така и Министерският съвет, като последният е специално натоварен да утвърди държавните изисквания за придобиване на висше образование по специалностите от регулираните професии. *Вж.* чл. 9(3)(5) ЗВО. Със закона също така се създава Национална агенция за оценяване и акредитация [по-нататък НАОА]. *Пак там* чл. 11. НАОА прави периодични оценки както на висшите учебни заведения така 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. *Пак там* чл. чл. 75-83.

Конкретните изисквания за юридическите факултети, в това число редът и условията за приемане, задължителните и избираемите предмети и съответният хорариум, се съдържат в 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. 69 от 23 август 2005 г. [по-нататък *Наредба за единните изисквания*]. Според тази наредба обучението в юридическите факултети трябва да е с продължителност не по-малко от 10 семестъра и минимален хорариум 3 500 учебни часа, като включва 19 посочени предмета, всеки със съответен минимален хорариум. С някои изключения задължителните предмети, които възлизат на малко повече от половината от общия минимален хорариум, необходим за придобиване на висше образование, трябва да се преподават от хабилитирани в съответната научна специалност преподаватели. Часовете за лекции не могат да са по-малко от половината хорариум. Останалите предмети могат да са избираеми (наредбата посочва шест учебни дисциплини, които учебното заведение задължително включва сред избираемите) и факултативни. След втората учебна година студентите трябва да участват в практика, която се състои от поне 14 дни работа в администрацията или съдебната власт и се осъществява по програма на юридическите факултети, съгласувана с МП. През 2005 г. изменение на наредбата

изрично разреши организирането на правни клиники и участващите в тях студенти, които вземат съответния изпит, могат да не участват в 14-дневния стаж. 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".

Завършилите право след това преминават тримесечен неплатен стаж в съдебната система, след който трябва да положат друг устен изпит, организиран от МП. Вж. чл. 163 ЗСВ.⁶ По този начин се придобива юридическа правоспособност.

Дори сред преподавателите по право е разпространено мнението, че качеството на юридическото образование в България в най-добрия случай е различно в отделните факултети и като цяло незадоволително. Само преди 17 години страната имаше един единствен юридически факултет, докато сега са 10, един от които е в технически университет (в този факултет обаче има само петокурсници и акредитацията му изтича в края на годината). От десетте съществуващи факултета 7 са в държавни университети, 3 - в частни. Много са онези, които смятат, че това увеличение на броя на факултетите е поне една от причините за разпиляването, както на преподавателски така и на студентски талант; за сериозните предизвикателства пред акредитационния процес; за рязкото увеличение на броя на студентите, участващи в стаж и съпътстващия спад в качеството на обучението и надзора; и за притока от нови юристи в професията. Освен това голяма част от юридическото образование има теоретичен характер, изолирано е от обществото и се предоставя под формата на лекции, водени пред големи групи от пасивни студенти. Твърде малко се набляга на работата с казуси, придобиването на професионални умения и практически знания. Всички задължителни предмети са важни отрасли на материалното и процесуалното право, но факултетите по никакъв начин не се насърчават да предлагат избираеми или факултативни предмети в такива практически ориентирани области като юридическите проучвания и стилистика, уменията, свързани с воденето на съдебни процеси, както и да организират симулирани процеси. Професионалната етика не е нито задължителен предмет, нито сред избираемите предмети, които задължително трябва да се предлагат и тази липса има своето значение за проблемите, анализирани по другите фактори в настоящето изследване. Въпреки че изменението на Наредбата за единните изисквания от 2005 г. разрешава и индиректно насърчава правните клиники, които могат да помогнат на студентите да придобият умения по воденето на дела и други практически въпроси, съществуването и дейността им зависят от инициативата на отделни студенти и преподаватели в различните факултети. Създадените правни клиники понякога се борят за признаване от страна на факултетите и практикуващите адвокати и често пъти не разполагат с постоянни източници на финансиране, за да осигурят продължаването на дейността си след присъединяването към ЕС и оттеглянето на сегашните донори. Дори тримесечният практически стаж в съдебната система представлява отстъпление в сравнение с 12-месечния стаж, който съществуваше до 2002 г. Организираният от МП устен изпит след стажа като цяло се смята за прекалено лесен и на практика всички го полагат успешно. Тези слабости бяха констатирани в ИСР 2004 и признаците за подобрене през последните две години са твърде малко.

ЗСВ предвижда длъжността „младши съдия“ – лице, което отговаря на всички условия за заемане на съдийска длъжност и се назначава въз основа на централизиран конкурс за срок от две години (който може да бъде продължен с шест месеца). Вж. чл. 127а, чл. 147. Класираните се кандидати се разпределят по окръжни и военни съдилища, но преди това трябва да преминат шестмесечно първоначално обучение в НИП, наследник на неправителствената организация Център за обучение на магистрати. Като младши съдии те получават полагащото им се възнаграждение по време на обучението в НИП, не плащат

⁶ Продължителността на стажа наскоро бе променена на шест месеца (вместо досегашните три месеца).

такса за обучението, но сами покриват разходите, свързани с престоя в София. Нещата стоят по подобен начин за младшите прокурори и следователи, които се присъединяват към младшите съдии за първоначалното обучение в НИП.

Обучението в НИП предполага, че младшите съдии вече имат необходимата теоретична основа и 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. С оглед на особеното им значение за България към настоящия момент НИП предоставя обучение в областта на правото на ЕС и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи [по-нататък ЕВРОПЕЙСКА КОНВЕНЦИЯ ЗА ПРАВТА НА ЧОВЕКА]. НИП набляга на интерактивните методи на обучение като дискусиите в малки групи, симулираните процеси и ролевите игри. Преподавателският състав включва шест души на пълно работно време. Всички те са магистрати, чиито съответни съдилища са им разрешили отпуск. Наред с това НИП разполага с компютърна зала с 16 компютри, които се използват за извършване на правни проучвания и текстообработка. Част от обучението на трите категории младши магистрати преминава отделно, за да могат да се съсредоточат върху темите и уменията, които са от по-голямо значение за избраната от тях професия. Младшите съдии се явяват на изпити по време на обучението и при завършването му, като оценките се предоставят и на председателите на съответните съдилища. Според един източник процентът на успеваемост на тези изпити е 100%.

Първият випуск от 143 младши магистрати, сред които 43 младши съдии, премина обучението в НИП през 2005 г. През 2006 г. випускът наброява 90 души, в това число 28 младши съдии. Към настоящия момент НИП може да обучава един випуск годишно.

След този период на първоначално обучение младшият съдия в продължение на 18 месеца участва в тричленни съдебни състави в окръжен съд. През това време младшият съдия не само наблюдава истински дела, но всъщност действа и като съдия-докладчик наравно със своите колеги, като може да разчита (в различна степен в различните съдилища) на подкрепа и надзор с цел да развие професионалните си умения и знания.⁷ След прослужването на една година (шест месеца в НИП и още шест месеца в окръжния съд) младшият съдия може да бъде командирован да изпълнява съдийска длъжност в районен съд. При всички положения след изтичането на 18-те месеца в окръжния съд и при липса на шестмесечно удължаване на срока съдията губи статута си на „младши съдия“ и заема длъжността районен съдия. Чл. 148 ЗСВ.

Въпреки относително скорошната поява на НИП и неизбежните трудности, свързани с всяко начало, на практика всички интервюирани се произнесоха положително относно програмата за първоначално обучение на младшите съдии и последващата работа на онези, които са преминали обучението в НИП. Обучените в НИП са смятани за по-добре подготвени от предшествениците си и се радват на добра оценка от страна на някои по-старши съдии, адвокати и други, които обикновено не се впечатляват лесно. Успехът на НИП при подготовката на младшите съдии е едно от насърчителните развития в съдебната система от 2004 г. насам.

Естествено НИП и програмата за обучение на младши съдии могат да бъдат усъвършенствани в някои свои аспекти. Няколко наблюдатели изразиха съмнение доколко е разумно класираните са на конкурса да бъдат назначавани в съответния окръжен съд преди да са преминали шестмесечното обучение. Те считат, че младшите съдии ще са по-

⁷ Измененията на ЗСВ вече предвиждат определянето на съдия ментор на всеки младши съдия.

мотивирани да полагат усилия по време на обучението в НИП, ако можеха след това да изберат съда, в който ще работят, с оглед на класирането си сред преминалите обучението в НИП. При сегашната система младшите съдии заемат щатни бройки в съответните съдилища, въпреки че докато се обучават в НИП не са на разположение, за да участват в разглеждането на дела. Овен това шест месеца се считат за прекалено кратък период за съдийско обучение, особено имайки предвид проблематичното юридическо образование и практиката на други европейски съдийски институти. Много повече може да бъде направено за специализираното съдийско обучение в НИП, може би като се отделят напълно съдиите от прокурорите и следователите и им се позволи да се съсредоточат в областта на търговското, административното, гражданското или наказателното право. Въпреки че в близко бъдеще се очаква създаването на специализирани първоинстанционни административни съдилища, а в по-далечно бъдеще и на специализирани търговски съдилища, НИП преподава същите предмети на всички младши съдии и не възнамерява да промени този свой подход.

ЗСВ все още допуска ВСС пряко да назначава като районни съдии лица, които имат двугодишен юридически стаж, като по този начин се заобикаля статута на младши съдия и се избягва както явяването на конкурс така и шестмесечното първоначално обучение в НИП. Вж. чл. 127.⁸ Специално изключение дори позволява на ВСС да не се съобрази и с това изискване за прослужено време. Този начин на постъпване в съдебната система, който все още се използва за значителен брой назначения, се обяснява с оправданието, че позволява бързо да се назначат опитни юристи на неочаквано освободени длъжности, без да се чака провеждането на конкурс за младши съдии и последващия период на обучение и стажуване. За пряко назначаване като окръжен съдия са необходими пет години юридически опит, за апелативен съдия – осем години, а за съдия във ВКС/ВАС – 12 години. Юридическият стаж обхваща не само прослуженото време като магистрат или адвокат, но и като дознател в Министерството на вътрешните работи [по-нататък МВР]. *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. Предполага се, че пряко назначените магистрати трябва да преминат поне 10-дневен курс за повишаване на квалификацията непосредствено след заемане на длъжността. Чл. 41 *Правилник на НИП, приет на 1 октомври 2003 г.* За съжаление обаче, въпреки че НИП предлага няколко петдневни програми, насочени към първоначалната квалификация на пряко назначените районни и окръжни съдии, тези програми не се предлагат 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 някои от тези съдии са без съмнение компетентни, знаещи и мотивирани, за други от тях, оценките не са така добри. . . След като съдии могат да бъдат и са пряко назначавани, без да имат качествено юридическо образование, съответен практически опит или предоставеното от НИП първоначално обучение, не е учудващо, че много от тях не разполагат с подходящата подготовка, за да изпълняват своята роля.

Окуражително е, че съществува информация, според която ВСС и НИП обмислят въвеждането на проект, по който новите съдии (били те бивши младши съдии или пряко назначени съдии) ще работят в екип с по-опитни колеги, които ще служат като техни наставници и ще им дават практически съвети и насоки при навлизането им в новата работа

⁸ След измененията ЗСВ предвижда назначаването на всички съдии да става чрез конкурс. С изключение на младшите съдии от всички останали новоназначени съдии отново не се изисква да преминат обучение в НИП.

Фактор 2: Процес на подбор / назначаване

Съдиите се назначават на основата на обективни критерии, като полагане на изпит, успеха 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: ↔
Понастоящем повечето нови съдии се назначават въз основа на централизиран конкурс. Въпреки несъвършенствата си той е като цяло обективен и добре приет. Един от проблемите е, че конкурсът набляга почти изцяло на академичните умения за сметка на други важни качества. По-обезпокояващ е фактът, че съдии все още могат да бъдат и често са пряко назначавани въз основа на необективни критерии, без да се явяват на конкурс.		

Анализ / правна уредба:

Чл. 129(1) от Конституцията предвижда, че съдиите и другите магистрати се назначават от ВСС. Наскоро приетите конституционни изменения добавиха чл. 130а, който позволява на МП да прави предложения за назначаване на магистрати.

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; и
- да притежава „необходимите нравствени и професионални качества“, преценени с оглед на приложимите правила на професионална етика.

Чл. 126 ЗСВ.

Както бе отбелязано под Фактор 1, много съдии първо се назначават като младши съдии въз основа на конкурс в съответствие с чл. чл. 127а – 127г ЗСВ.⁹ Конкурсът се обявява с решение на ВСС, което се обнародва в ДВ, като се посочват броят, видът и мястото на свободните длъжности, както и датата, мястото и часа на провеждане на конкурса. Конкурсът се провежда от петчленна конкурсна комисия, отделно назначена от ВСС за всяка подсистема на магистратурата, като един от членовете трябва да е преподавател по право. Гл. III от *Наредба № 2 от 14 юли 2004 г. за провеждане на конкурсите за младши съдии, младши прокурори и младши следователи*, обн. ДВ бр. 65 от 27 юли 2004 г. Първата част от конкурса е четиричасов писмен изпит, който се състои в решаването на казус и се оценява анонимно по шестобалната система. Оценяването се извършва от двама членове на конкурсната комисия 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). Кандидатите, получили оценка не по-ниска от 4.50, се допускат до устния изпит, който се провежда под формата на събеседване, по време на което се обсъждат три теми. На кандидатите се предоставя възможност да покажат

⁹ Според последните изменения в ЗСВ, така описаните конкурси ще се прилагат по отношение на назначенията в районните и окръжните съдилища, докато назначенията в апелативните съдилища и ВКС/ВАС ще стават въз основа на конкурс по документи и събеседване.

професионалните и личните си качества по време на събеседването. 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 взема предвид средната оценка от семестриалните и 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. *Пак там* гл. Гл. IV-VI; чл. чл. 127б-127в ЗСВ. Новоназначените младши съдии след това преминават първоначалното обучение в НИП, а по-нататък 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.

Централизираният конкурс за младши съдии е всеобщо признат като положително развитие за системата спрямо положението отпреди 2002 г., когато председателите на съдилища подбираха съдиите за съдилищата си. Според много източници някои съдии, подбрани по старата система, дължат назначаването си повече на лични връзки и политически симпатии отколкото на академичните си постижения или цялостна компетентност. В конкурса, проведен през 2005 г., участваха повече от 1 000 кандидати за 29 места за младши съдии и победителите в момента се обучават в НИП.

Естествено съществуват някои оплаквания относно конкурса, и то не само от страна на неуспелите кандидати. Няколко наблюдатели отбелязаха, че конкурсът набляга изключително на академичните способности, а не дава възможност да се преценят старателността, работните навици, почтеността, репутацията и съдийския стил на работа на кандидатите. Един източник посочи, че оценката, необходима за успешно полагане на писмения изпит, е прекалено ниска, в резултат на което твърде много кандидати се допускат до устния изпит. Това пренатоварва провеждането на събеседванията и пречи на комисията да отдели на всеки кандидат и оценяването му вниманието, което заслужават. Друг източник отбеляза, че някои съдилища и населени места са по-непопулярни от други и класирането на кандидатите по успех, без да се вземат предвид предпочитанията им относно населеното място, в крайна сметка може да разстрои работата на по-непривлекателните съдилища, тъй като недоволните съдии ще се опитат да се преместят в друг съд или ще напуснат, като по този се засилва текучеството. Друг интервюиран пък посочи, че при устния изпит няма достатъчни гаранции за анонимност и остава място за субективизъм в оценяването. Без изключение обаче всички интервюирани подкрепят идеята за конкурс макар и не винаги да одобряват някои от подробностите по провеждането му.

Както бе обяснено под Фактор 1 обаче, проблем продължава да бъде фактът, че ВСС все още може пряко да назначава съдии, без да им се налага да се явяват на конкурс, като по този начин нито преминават обучението в НИП, нито стажуват като младши съдии в окръжните съдилища.¹⁰ Според един източник през приблизително същия период, през който 143 младши магистрати бяха назначени чрез конкурс през 2004 г., 30 други съдии и прокурори са били пряко назначени. Европейска комисия, Мониторингов доклад за готовността на България за членство в ЕС, 25 октомври 2005г., стр. 9 Обикновено ВСС назначава тези лица въз основа на предложението на съответния председател на съд. Поне част от преките назначения може да са мотивирани от лични или политически съображения, а един интервюиран дори твърди, че понякога се назначават същите, които преди това са се явили неуспешно на конкурса. Преди малко повече от година ВСС бе разтърсен от критика след като синът на един от членовете на Съвета, който по-рано е бил назначен за районен съдия без конкурс, получи повишение в окръжния съд само след една

¹⁰ След измененията ЗСВ вече предвижда, че всички назначения стават въз основа на конкурс. Остава да се види обаче как тези изменения ще бъдат приложени на практика и дали проблемите, посочени в настоящия доклад, ще бъдат преодоляни.

година съдийстване. Това предизвика силна реакция от страна на Съюза на съдиите в България [по-нататък ССБ], която включваше и много критично и широко отразено в медиите открито писмо, подписано от 92 съдии, в което те се оплакват от назначението и засягат свързания въпрос за преките назначения. *Вж. например, Дачкова, Бунт на съдиите срещу назначенията с връзки*, в. СЕГА, 7 декември 2005 г., достъпно на <http://www.segabg.com/online/article.asp?issueid=2046§ionid=16&id=0000101>.

Основните причини, които се изтъкват като оправдание за преките назначения, са (i) убеждението, че тази възможност позволява назначаването на опитни юристи, и (ii) необходимостта да се попълват свободни места в съдилищата, без да се чака провеждането на следващия конкурс и изтичането на периода на обучение и стажуване на следващата група младши магистрати. Един от интервюираните отбелязва обаче, че наличието на толкова много свободни места е последица от лошото планиране на онези, които отговарят за администрирането на съдебната система. Част от проблемите в това отношение може би се обясняват с това, че отговорността за стратегическото планиране в съдебната система и различните ѝ подсистеми никога не е била напълно разграничена от 1991 г. насам, като някои аспекти постоянно се прехвърлят от ВСС на МП и обратно вследствие на измененията на ЗСВ, решенията на Конституционния съд, а в последно време и измененията на Конституцията. Няколко наблюдатели твърдят, че няма почти никакво стратегическо планиране. Основният проблем, който тези преки назначения поставят обаче, не е тяхното евентуално отражение върху администрирането на системата, а фактът, че могат да се основават и, както се твърди, понякога действително се основават на субективни, лични или политически съображения. Допълнителен проблем представлява фактът, че пряко назначените съдии не се ползват от съответното обучение, менторство и надзор на новите си длъжности.

Следва да се отбележи, че дори преди въвеждането на централизирания конкурс за младши съдии някои големи съдилища обявяваха собствени конкурси и продължават да правят това и сега, ако е необходимо да се попълни свободна длъжност чрез пряко назначение. Освен това според наличната информация Народното събрание обсъжда редица изменения на ЗСВ, които, ако и когато бъдат приети, ще променят практиката, свързана с преките назначения. По-специално, според измененията свободните длъжности ще се обявяват публично; магистратите ще могат да кандидатстват самостоятелно; председателят на съда или другото лице, предложило кандидат, ще трябва да събере данните, отнасящи до другите кандидати от средите на магистратурата; и ще се провежда конкурс за пряко назначение в съдебната система, ако няма кандидати от средите на съдебната система. Друго изменение ще изисква от първоначално назначените да преминат специален квалификационен курс по програма, одобрена от ВСС. Към момента на провеждането на събеседванията не беше ясно дали тези предложени изменения ще бъдат приети.¹¹

Фактор 3: Продължаващо правно обучение

Съдиите са длъжни да участват периодично в безплатни и професионално 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.

¹¹ В крайна сметка след измененията ЗСВ изисква конкурси за повишенията. Председателят на съответния съд вече няма право да предлага кандидати за повишение, а кандидатите, които отговарят на изискванията имат право да участват във всички конкурси по своя инициатива.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
Продължаващото правно обучение (ППО) за съдии не е задължително и е трудно за организиране поради натовареността на съдиите и ограничените ресурси на НИП. От друга страна дейността на НИП в тази област се е разраснала рязко през последните две години, обучението е безплатно за съдиите и съдиите участват в определянето на темите. Участието в ППО се взема предвид при атестирането с оглед на придобиването на статут на несменяемост и повишенията.		

Анализ / правна уредба:

Според чл. 35е(1) ЗСВ „поддържането и повишаването на квалификацията“ както на младшите съдии така и на останалите магистрати са поверени на НИП. НИП е финансирано от държавата юридическо лице с управителен съвет, който се състои от четирима представители на ВСС и още трима души, посочени от МП. НИП е второстепенен разпоредител с бюджетни средства към ВСС. При първоначално постъпване в органите на съдебната власт магистратите „преминават курс за повишаване на квалификацията по съответни квалификационни програми, приети от ВСС“. *Пак там*. чл. 35ж(6). ВСС е натоварен да осъществява общото ръководство на НИП, като приема, наред с други неща, „програмите за поддържането и повишаването на квалификацията“ на младшите магистрати и другите магистрати. Чл. 7 от *Правилника за работата на Висшия съдебен съвет и неговата администрация*, обн. ДВ бр. 54 от 23 юни 2004 г., *посл. изм.* ДВ бр. 37 от 29 април 2005 г. [по-нататък *Правилник на ВСС*]. Освен това последните изменения на Конституцията задължават МП да „участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите.“ Вж. чл. 130а.

Съдиите не са длъжни да участват в ППО или да предприемат други мерки за поддържане и повишаване на квалификацията си. От друга страна обаче, при атестирането на съдията с оглед на придобиването на статут на несменяемост или повишаването му в длъжност или ранг един от факторите, които се вземат предвид е „участие в квалификационни курсове и програми, в научни конференции и други.“ Чл. 30б(4)(7) ЗСВ. Освен това магистратите и другите представители на съдебната система имат право да участват безплатно в квалификационните курсове, като участието им се взема предвид при атестирането за несменяемост и повишение. Чл. чл. 43-45 *Правилник на НИП*. 10-те критерии за атестиране, използвани от ВСС, включват и недостатъчно ясната формулировка „поощрения, квалификации и образователни степени.“ Чл. 15 от *Временните правила на ВСС относно реда за атестиране на съдии, прокурори и следователи*, приети на 26 януари 2005 г. [по-нататък *Временни правила на ВСС за атестиране*]. По същия начин проект на наредба относно атестирането, който е изработен от специална работна група и по последни данни се обсъжда сериозно от ВСС, взема предвид „участие в квалификационни курсове и програми, в научни конференции и други“ в процеса на атестиране.

Същинската дейността на НИП в областта на ППО започва едва през 2005 г. През същата година НИП провежда 65 курса за ППО с участието на 1 148 съдии, като средната продължителност на всеки курс е около 3 дни. През м декември 2005 г. НИП публикува програма на семинарите за 2006 г. и предостави на магистратите възможност да се запишат. С възникването на нови развития и насрочването на нови програми календарът се актуализира през годината. Повечето семинари се организират в София, но няколко от тях се провеждат на няколко пъти в различни градове през годината. Темите включват въпроси от законодателството и съдебната практика както на България така и на ЕС, като и двете области придобиха по-голямо значение през настоящата година. Многобройните изменения, които вече са факт или предстоят, в материалните и процесуалните закони и дори в Конституцията предизвикаха значително обсъждане, но и засилен интерес към ППО

по съответните теми сред съдиите и другите представители на правната професия. НИП вече проведе обучение по новия Наказателно-процесуален кодекс и възнамерява да насрочи семинари по другите кодекси, когато бъдат приети. Съдиите освен това се обучават по въпроси на търговското право. НИП има готовност да предостави специализирано обучение по административно право на съдиите, които ще бъдат назначени в първоинстанционните административни съдилища, които са предвидени по бъдещето административно-процесуално законодателство. Обучението в областта на правото и съдебната практика на ЕС придобива особено значение с очакваното присъединяване на България към ЕС през м. януари 2007 г. Много интервюирани изразиха опасения относно ограничените знания на съдиите в областта на правото на ЕС и недостатъчната им подготвеност за присъединяването. НИП е подготвил материали по темата в електронна форма и ще прати копия до всички съдии. Насрочени са и семинари по въпроси на правото на ЕС.

При подбора на теми за програмите за ППО НИП изпраща анкетни карти до съдилищата, обработва обратната информация, подрежда приоритетите и представя препоръките си на Програмния съвет на Института за коментар. След това препоръките се предоставят на Управителния съвет на НИП за одобрение. По този начин избраните теми до голяма степен са съобразени с потребностите и желанията на съдиите, които ежедневно работят в съдилищата. В някои случаи чужди донори финансират програми по определени теми и, както може да се очаква, НИП отчита предпочитанията им. Гостуващи лектори както от България така и от чужбина преподават в програмите за ППО, тъй като шестте преподаватели на НИП са напълно ангажирани с първоначалното обучение на младшите магистрати.

Въпреки че НИП би искал да увеличи участието на съдиите в ППО, ППО не е задължително. Но дори и да беше задължително НИП признава, че не разполага с необходимите за това ресурси. Обикновено съдиите са много натоварени и трябва да искат разрешение от председателя на съда, за да може да отсъстват от работа с цел да участват в ППО. Някои председатели подкрепят ППО повече отколкото други. НИП не е единствената възможност за ППО за съдиите, тъй като програми с различно качество се предоставят от съдилищата по места, търговски фирми и други. Въпреки това НИП е главният „доставчик“ на такива програми и, колкото и много работа да предстои, е осъществил забележителен напредък през последните две години.

През 2005 г. бюджетът на НИП възлизаше на 1 298 700 лв. (811 688 щ.д.). Вж. ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2005 г., *обн.* ДВ бр. 115 от 30 декември 2004 г. през 2006 г. бюджетът на НИП нарасна на 2 334 000 лв. (1 458 750 щ.д.). Вж. ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2006 г., *обн.* ДВ бр. 105 от 29 декември 2005 г. НИП получава и известно финансиране от чужди донори. Според последните изменения на Конституцията, чл. 130а, МП придобива по-голяма роля при подготовката на бюджета на съдебната система и участва в организирането на квалификацията на магистратите. Към настоящия момент обаче не е ясно какво влияние ще окаже тази промяна върху финансирането и управлението на НИП. Присъединяването към ЕС също ще окаже въздействие върху наличието на държавно и чуждо финансиране за НИП. Един от най-важните проблеми на правната реформа в България е свързан с осигуряването на устойчивостта и развитието на НИП след присъединяването към ЕС и оттеглянето на неевропейските донори.

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.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
България не събира данни относно етническия или религиозен състав на съдебната система, но последните статистически данни и събеседванията показват, че мнозинството от съдиите са жени. Жените обаче не са толкова добре представени в ръководството на висшите съдебни инстанции.		

Анализ / правна уредба:

Чл. 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.” През 2003 г. Народното събрание прие Закон за защита срещу дискриминацията, *обн. ДВ бр 86 от 30 септември 2003 г., посл. изм. ДВ бр. 105 от 29 декември 2005 г.* (допълнителни изменения се обсъждаха към 1 април 2006 г.). Законът съдържа обща забрана на пряката и непряката дискриминация, основана на (наред с други признаци) пол или религиозна принадлежност (вж. чл. 4), изисква еднакви критерии за оценка и равни възможности за професионално израстване и достъп до професионално обучение (чл. чл. 14-15) и насърчава наемането на представители на по-слабо представения пол или етнически групи (чл. 24). В конкретния случай на магистратурата, атестирането трябва да се “осъществява в съответствие с принципите на законност, равенство, прозрачност, репутация в правното общество и справедливо професионално развитие..” Чл. 3 от *Временните правила на ВСС за атестиране*.

Според преброяването 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> (посетен за последно на 12 април 2006 г.). Тъй като няма официални статистически данни за броя на представителите на турското и ромското етнически малцинства в съдебната система, получената информация е устна. Общото мнение е, че има малко съдии от малцинствата, 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. Това е особено вярно по отношение на ромите, които са с неравностойно социално-икономическо положение в българското общество. Много хора смятат, че бедността, неотговарящите на нормите училища и други пречки лишават ромските деца от адекватно основно и средно образование, а по този начин и от подходяща подготовка за университетско образование, да не говорим за академичните изисквания за встъпване в съдебната система. Наред с това държавата и университетите по нищо не изглежда да полагат особени усилия за привличането на младежи от ромски произход във висшето образование и за насърчаването им да започнат професионални кариери. Един източник обаче посочи, че няколко ромски студенти следват в един от големите юридически факултети в страната така че има надежда за увеличено представителство сред съдиите в бъдеще.

По всичко изглежда, че нещата стоят по напълно различен начин що се отнася до представителството по пол. Действително данните показват, че жените представляват мнозинството от съдиите в България. Въпреки че не разполагаме с актуални официални статистически данни, интервюираните в различните съдилища посочиха, че жените съставляват между повече от 50% и 90% от съдиите в съответните съдилища. Според изчисленията, направени от ABA/CEELI, около 65% от всички съдии са жени. Данните от времето на ИСР 2004 показват, че две трети от съдиите са били жени и че делът им всъщност е бил по-висок в по-горните съдебни инстанции. Ако погледнем към бъдещето,

струва си да се отбележи, че 63% от младшите съдии във випуска на НИП през 2005 г. са били жени, сегашният випуск наброява 82% жени, а в юридическите факултети следват поне толкова жени колкото и мъже.

Единствено по отношение на заеманите ръководни съдийски длъжности жените са по-зле представени от мъжете, но сякаш има известен напредък през последните две години. Ако отново погледнем на данните от ИСР 2004, ще видим, 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 заемат 63 от общо 153 председателски длъжности (41%), в това число четири в апелативните съдилища и девет в окръжните съдилища. Сегашният състав на ВСС се състои от 18 мъже и седем жени. Въпреки че жените са непропорционално представени в този ключов орган, следва да се отбележи, че три жени заемат длъжност на заместник-председател, съответно във ВКС и ВАС.

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.

Заклучение	Съотношение: Положително	Тенденция: ↔
Конституционният съд, който се произнася окончателно по конституционността на законодателството, продължава да се радва на висока оценка като независим, ефикасен и компетентен орган. Макар и не винаги популярни, решенията му се спазват и изпълняват без изключение.		

Анализ / правна уредба:

Конституцията дава на Конституционния съд правомощието да осъществява контрол за конституционността на законодателството и някои други актове. Конституционният съд се състои от 12 съдии, като равен брой от тях се избират от Народното събрание, президента и общо събрание на съдиите от ВКС и ВАС. Вж. чл. 147. Мандатът на съдиите е деветгодишен без възможност за повторно заемане на длъжността. *Пак там.* Дългият мандат и невъзможността за повторно назначаване са предназначени да защитят независимостта на този важен орган. За съдии в Конституционния съд се избират „юристи с високи професионални и нравствени качества, най-малко с петнадесетгодишен юридически стаж.” *Пак там.* Следователно теоретично е възможно нито един от конституционните съдии да няма съдийски опит преди назначението си, въпреки че е малко вероятно ВКС и ВАС да изберат лица от среди извън съдебната система. В действителност сегашният състав на Конституционния съд се състои от седем бивши съдии (в това число бивши председатели на ВКС и ВАС), четирима преподаватели по право и един бивш адвокат. По време на мандата си конституционните съдии не могат да изпълняват някои несъвместими функции като заемане на държавна или обществена длъжност, (упражняване на представителен мандат), членство в политическа партия или упражняване на платена професионална дейност. *Пак там.*

Конституционният съд е независим от изпълнителната, законодателната и съдебната власт, а членовете му нито са част от съдебната власт, нито са подчинени на ВСС. Чл. 1

от Закона за Конституционен съд, *обн.* ДВ бр. 67 от 16 август 1991 г., *посл. изм.* ДВ бр. 114 от 30 декември 2003 г. [по-нататък ЗКС]. Съдът има самостоятелен бюджет, а възнагражденията на членовете му се определят въз основа на възнагражденията на президента на Републиката и председателя на Народното събрание. След изтичане на мандата им съдиите имат право на пенсиониране независимо дали са навършили пенсионна възраст. *Пак там* чл. чл. 3 и 10.

След надлежно сезиране, Конституционният съд е преди всичко компетентен да дава задължително тълкуване на Конституцията (абстрактно, а не с оглед на конкретен спор) и, да се произнася по конституционностъобразността на законите и другите актове на Народното събрание и президента. Чл. 149 от Конституцията. Съдът също така е компетентен да решава спорове за компетентност между някои органи; да се произнася за съответствието с Конституцията на международните договори преди ратификацията им както и съответствието на вътрешното законодателство с международноправните норми, обвързващи България; да се произнася за конституционността на политическите партии и сдружения, законността на някои избори и по обвиненията, повдигнати от Народното събрание срещу президента или вицепрезидента. *Пак там.* Съдът сам решава дали отправеният до него въпрос е от неговата компетентност. Чл. 13 ЗКС.

Конституционният съд не може да действа по собствена инициатива, а трябва да бъде сезиран от поне една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, ВКС, ВАС или главния прокурор. Чл. 150(1) от Конституцията. Последните изменения на Конституцията уредиха конституционния статус на омбудсмана и му дават възможност да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. *Пак там* чл. 91а, чл. 150(3). Общите съдилища нямат правомощието да решат, че приложимият по дадено дело закон е противоконституционен. Ако делото стигне до ВКС или ВАС, тези съдилища могат да спрат производството и да сезират Конституционния съд, стига да преценят, че приложимият закон противоречи на Конституцията. *Пак там* чл. 150(2). Ако гражданин смята, че определен закон или приложението му по конкретно дело противоречи на Конституцията, единственият начин да получи защита е да убеди някой от оправомощените органи да сезира Конституционния съд. Очаква се омбудсманът да играе важна роля при осигуряването на възможност на гражданите да повдигат конституционни въпроси, като в същото време филтрира неоснователните искания и предпазва Конституционния съд от прекомерен наплив на дела.

Конституционният съд е активен и ефективен и в двете главни области на своята компетентност, като през 2002-2003 г. зае твърда позиция в подкрепа на независимостта на съдебната система и срещу законодателните опити да се увеличат правомощията на МП по отношение на съдебната власт. Вж. например Решение на Конституционния съд № 3 от 10 април 2003 г. Иронията на съдбата се състои в това, че може би именно тази позиция предизвика последващите конституционни изменения, които прехвърлиха на МП някои административни и други правомощия, засягащи съдебната система. Наред с това Съдът уверено упражнява правомощието си да дава задължително тълкуване на Конституцията, като по този начин подчертава колко е важно това правомощие за определяне на насоките на бъдещите действия на Народното събрание и избягването на приемането на противоконституционни закони. Вж. например Решение на Конституционния съд № 8 от 1 септември 2005 г.

Конституционният съд не може да издава съвещателно мнение преди приемането на даден закон и не може да се произнася по един закон преди да е обнародван в ДВ. Само малка част от всички приети закони се пращат на Конституционния съд, за да се произнесе по конституционностъобразността им. През последните години, Съдът обикновено разглежда 10-15 дела годишно.

Като бе отбелязано в ИСР 2002 и ИСР 2004, Конституционният съд се радва на много добро име заради своята независимост, ефективност и компетентност. Въпреки че много от решенията му засягат въпроси, които са в центъра на обществените дискусии, Съдът е високо уважаван и решенията му се спазват и изпълняват.

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 задължени по закон.

Заклучение	Съотношение: Положително	Тенденция: ↔
Отговорността за съдебния контрол на административната практика в крайна сметка е поверена на ВАС. Според по-голямата част от получената информация този съд е ефективен, модерен, прозрачен и способен да взима независими решения. Въпреки това продължава да се чувства нужда от подобряване на някои практики и / или процесуални закони, например по отношение на събирането на съдебно установените парични вземания срещу държавата.		

Анализ / правна уредба:

Чл. 120 от Конституцията предвижда съдебен контрол за законосъобразност на административните актове и изрично позволява на гражданите и юридическите лица да обжалват административните актове, които ги засягат, с изключение на посочените със закон. ВАС „осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.“ Чл. 125 от Конституцията. Във връзка с това се произнася по „спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона.“ *Пак там*.

Съществуват четири основни закона, уреждащи административното правораздаване в България. Първият е ЗСВ, който съдържа някои основни разпоредби относно компетентността, дейността и вътрешните правила на ВАС. Вж. чл. 91-100 ЗСВ. ЗСВ предвижда, че ВАС е „висшата съдебна инстанция в административното правораздаване за осъществяване на върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите.“ *Пак там* чл. 91. ВАС е „касационна инстанция за съдебните актове на всички съдилища относно законосъобразността на административните актове“ и „единствената инстанция, която се произнася по спорове за законосъобразността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закон като подлежащи на обжалване само пред [ВАС].“ *Пак там* чл. 92. Съдът се състои от две колегии, в които има отделения, като целта е да се постигне известна специализация при разглеждането на делата, която позволява по-бързо и качествено правораздаване. *Пак там* чл. 93. Съдът заседава в тричленни съдебни състави, когато се произнася по жалби срещу ненормативни административни актове, както и когато се произнася по касационни жалби срещу решения на окръжните съдилища. Петчленните състави на ВАС се произнасят по жалби срещу нормативни административни актове както и по касационни жалби срещу решенията на тричленните състави на ВАС. Когато издава тълкувателни решения при наличието на противоречива съдебна практика или взима решение за сезиране на Конституционния съд, ВАС заседава като общо събрание на съответната колегия. *Пак там* чл. 95. Предложения за издаване на тълкувателно решение могат да правят председателят на ВАС, министърът на правосъдието, главният прокурор или заместник главният прокурор начело на Върховната административна прокуратура. *Пак там* чл. 97.

Вторият основен закон в областта на административното правораздаване е Законът за Върховния административен съд, *обн.* ДВ бр. 122 от 19 декември 1997 г., *посл. изм.* ДВ бр. 84 от 23 септември 2003 г. [по-нататък ЗВАС], който детайлизира компетентността на ВАС. Освен делата, посочени в ЗСВ, ВАС разглежда и жалби срещу решения на ВСС и Българската народна банка както и молби за отмяна на влезли в сила съдебни решения по административни дела. *Пак там* чл. 5. Не подлежат на разглеждане от ВАС обаче актове, свързани с упражняването на законодателна инициатива, външната политика, националната сигурност или вътрешната организация на администрацията. *Пак там* чл. 7. Основанията за отмяна на административните актове включват липса на компетентност, неспазване на установената форма, съществени нарушения на административнопроизводствените правила, противоречия с материалноправни разпоредби и несъответствие с целта на закона. *Пак там* чл. 12. ЗВАС предвижда, че страните по делото могат да посочват нови доказателства. *Пак там* чл. 25. Решенията на петчленните състави са окончателни и не подлежат на обжалване. *Пак там* чл. 23.

Третият закон е Законът за административното производство, *обн.* ДВ бр. 90 от 13 ноември 1979 г., *посл. изм.* ДВ бр. 55 от 17 юни 2003 г. [по-нататък ЗАП], който се отнася най-вече до индивидуалните административни актове или отказа да бъдат издадени такива актове. Индивидуалните административни актове са издадени от държавните (под равнището на президента и Министерския съвет) или общинските органи актове, които създават права и задължения или засягат правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. *Вж.* чл. 1, 2. ЗАП предвижда производство за издаването на административен акт, оспорването на акта по административен ред и съдебното му обжалване. Не е необходимо да се оспори актът по административен ред, за да се обжалва съдебно. *Пак там* чл. 6-18, 19, 33, 35. Ако административният акт е издаден или одобрен от министър, ръководител на ведомство, непосредствено подчинено на Министерския съвет, ръководството на обществена организация или областен управител, съдебното обжалване става направо пред ВАС. Окръжните съдилища са компетентни във всички останали случаи. *Пак там* чл. 36.¹²

Последният закон е Законът за административните нарушения и наказания, *обн.* ДВ бр. 92 от 28 ноември 1969 г., *посл. изм.* ДВ бр. 79 от 4 октомври 2005 г. [по-нататък ЗАНН], който позволява да се обжалват налаганите от някои административни органи административни наказания. Обжалването става пред съответния районен съд, чието решение подлежи на касационно обжалване пред окръжния съд *Вж.* чл. 59, чл. 63. Решението на окръжния съд не подлежи на обжалване.

Самият ВАС продължава да е високо уважавана институция заради своята прозрачност, ефективност и използването на модерни технологии. Съдиите във ВАС са смятани за компетентни, старателни и знаещи. Съдебните служители са отзивчиви и добре организирани. Съдът има страница в Интернет (<http://www.sac.government.bg>) с лесно достъпни документи. По време на социалистическия режим българските граждани не можеха да обжалват актовете на правителството и беше необходимо известно време след 1989 г., за привикването с нова възможност. Съдейки по статистическите данни на ВАС, изглежда, че хората вече са свикнали. Заведените дела са нараснали повече от два пъти през последните седем години (от 5 890 през 1998 г. на 12 366 през 2005 г.). ВАС е

¹² Към 1 април 2006 г. предстоеше приемането на нов Административнопроцесуален кодекс, с който се създават специализирани административни съдилища, натоварени с първоинстанционното разглеждане на жалби срещу някои административни актове. Предполага се, че разглеждането на делата, които понастоящем са подсъдни на окръжните съдилища, а вероятно и на някои дела, които сега се разглеждат от тричленните състави на ВАС, ще премине към новите съдилища. Ако кодексът бъде приет, не се очаква новите съдилища да заработят преди 2007 г., а дори и събдването на тази прогноза зависи от разрешаването на въпроси, свързани с финансирането на новите съдилища.

разгледал 16 410 дела и е решил 12 493 дела миналата година. Падат се средно по 192 решени дела на съдия.

ВАС не води статистика за съотношението между делата, решени в полза на жалбоподателя, и онези, които са решени в полза на администрацията. Води се обаче статистика за изхода от делата, по които се обжалват подзаконовни нормативни актове. През 2005 г. са обжалвани 92 такива акта пред ВАС, като Съдът се е произнесъл по 91 от тях. На 14 пъти се е стигнало до пълна или частична отмяна на обжалвания акт. Това представлява сравнително голям дял, възлизащ на 15%, което подсказва, че съдиите във ВАС са независими и не се плашат да отсъждат срещу правителството, когато има основание за това.

Докато работата на ВАС изглежда да е достойна за похвала, административното правораздаване като цяло има критици. Един източник описва процеса като бавен и поддаващ се на злоупотреба. Други имат усещането, че окръжните съдилища са пристрастни в полза на администрацията, когато се обжалват индивидуални административни актове (по данъчни дела например), като най-редовно ѝ дават процесуални отсрочки и уважават исканията ѝ по същество. Друг интервюиран твърди, че за жертвите на нарушения на правата на човека/хора, чиито човешки права са нарушени е трудно да получат обезщетение по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (предишен Закон за отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите), *обн. ДВ бр. 60 от 5 август 1988 г., посл. изм. ДВ бр. 105 от 29 декември 2005 г.* [по-нататък ЗОД, отбелязвайки, че съдиите често спъват усилията да се попълни доказателствения материал. Няколко интервюирани описаха трудностите, които срещат при изпълнението на съдебните решения, особено онези, с които се установяват/постановяват парични задължения на държавата. Действително, Гражданският процесуален кодекс, *обн. Изв. Бр. 12 от 8 февруари 1952 г., посл. изм. ДВ бр. 105 от 29 декември 2005 г.* [по-нататък ГПК] предвижда, че общите правила на изпълнителния процес не се прилагат, когато длъжникът е държавно учреждение. Кредиторът може само да предяви изпълнителния лист на финансовия орган на съответното учреждение. *Вж. чл 399.* Ако няма предвидени средства (както обикновено се случва), кредиторът трябва да чака до следващата година с надеждата, че вземането му ще бъде предвидено и изплатено. Чл. 399 засяга правото на справедлив процес и успешно атакуван като нарушение на Европейската конвенция за правата на човека, *вж. решението на ЕСПЧ от 30 септември 2004 г. по делото Манчева с/у България, жалба № 39609/98, Сб. 2004 г., стр. 101,* но не е заличен от ГПК и продължава да възпрепятства събирането на вземанията. Съдебният контрол за законосъобразност на административната дейност губи от своята стойност, ако не може да се получи изпълнение на съдебно установените парични задължения на държавата.

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: ↔
Съдебната власт разполага с пълна компетентност по делата, засягащи гражданските права и свободи. Не съществуват извънредни съдилища, които биха могли да ограничат правомощията на съдилищата в това отношение.		

Анализ / правна уредба:

Конституцията признава на българските граждани редица права и свободи, включително правото на всеки обвинен в престъпление „да бъде предаден на съдебната власт в законно определения срок.” Вж. чл. 31. Предвидено е също, че „[с]ъдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.” Пак там чл. 117(1), вж. също чл. 2(1) ЗСВ. Съдебната власт в България има компетентност по отношение на всички граждански, наказателни и административни дела. Създаването на извънредни съдилища е недопустимо. Всички граждани и юридически лица имат право на съдебна защита при нарушаване на правата и свободите им. Чл. чл. 3(4), 4(1), 7 ЗСВ; вж. също чл. чл. 1 и 6 от Наказателно-процесуалния кодекс, обн. ДВ бр. 86 от 28 октомври 2005 г., в сила от 29 април 2006 г. [по-нататък НПК].

ЗОД изрично позволява на гражданите да завеждат дела с цел да получат обезщетение за нарушение на гражданските им права от страна на държавата. Вж. чл. чл. 1 и 2. Наред с тези гаранции, гражданите могат да сезират Европейския съд по правата на човека при нарушение на правата им по Европейската конвенция за правата на човека, която е в сила за България от 7 септември 1992 г.

Въпреки че досъдебното наказателно производство се осъществява под контрола на прокурора и следователя в съответствие с чл. 193 НПК, задържането на кореспонденция и претърсванията могат да се предприемат само с разрешение на съда, с някои малки изключения. Пак там чл. чл. 161, 165.

При определени обстоятелства военните съдилища разглеждат дела за престъпления, извършени както от военнослужещи така и от цивилни лица, в това число на служба в системата за национална сигурност, извършили престъпление при или по повод изпълнение на службата им или в съучастие с военнослужещи. Пак там чл. 396. Военните съдии обаче са част от съдебната система и подчинени на същите правила като останалите съдии. Съществува и военно-апелативен съд като въззивна инстанция, а касационното обжалване става пред ВКС. Пак там чл. 397. Следователно всички тези производства се развиват в рамките на съдебната система.

Нито едно от проведените събеседвания не разкри признаци българската съдебна система да няма компетентност по отношение на дела, засягащи гражданските права и свободи.

Фактор 8: Система за преглед и обжалване

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

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
Съдебните решения могат да бъдат отменени само чрез въззивно и касационно обжалване в рамките на съдебната система. Целият процес обаче страда от факта, че обикновено са налице три инстанции, които често се изчерпват преди окончателното разрешаване на споровете. Усещането е, че това отнема прекалено много време и прახосва ресурсите на съдебната система, в резултат на което се чуват призови за реформа		

Анализ / правна уредба:

Както бе вече отбелязано, в общия случай първоинстанционните решения на районните съдилища подлежат на обжалване пред окръжните съдилища, а след това и пред ВКС по реда на касацията. По същия начин първоинстанционните решения на окръжните

съдилища подлежат на обжалване пред апелативните съдилища, а след това и пред ВКС по реда на касацията. Административните дела се разглеждат на първа инстанция пред окръжните съдилища, след което подлежат на обжалване пред тричленен състав на ВКС, а след това и на касационно обжалване пред петчленен състав на ВАС. В зависимост от характера на делото и автора на обжалвания административен акт някои административни дела могат да бъдат разгледани в една единствена инстанция или на първа плюс касационна инстанция. Вж.чл. чл. 39, 52, 57, 66, 72, 80-81, 91-92 ЗСВ; чл. чл. 258, 313, 346 НПК; чл. чл. 79, 196, 218а ГПК; чл. чл. 5-7, 22-23 ЗВАС; чл. 33 ЗАП; чл. 63 ЗАНН. По правило обаче съдебното производство в България е триинстанционно.

При наказателните дела въззивното обжалване може да стане по инициатива не само на осъдения, но и на прокурора или заинтересованата страна, недоволна от първоинстанционното решение. Чл. чл. 318, 335-337 НПК. По време на въззивното производство могат да се посочват нови доказателства, ако съдът сметне, че имат значение за правилното решаване на делото. *Пак там* чл. 327. По гражданските дела всяка една от страните може да обжалва. Въззивната инстанция разглежда делото наново, като нови доказателства се допускат само ако са новооткрити. Чл. чл. 196 и 205 ГПК.¹³ Касационната инстанция проверява единствено дали по-долните инстанции са допуснали нарушение на материалния или процесуалния закон; дали са се произнесли въпреки липсата на компетентност; дали наложеното наказание е справедливо; и други подобни въпроси, без да навлизат в съществуващото на делото или да преценяват нови доказателства. Вж. *например пак там* чл. чл. 218а-218б; чл. 348 НПК.

Екипът, изготвил изследването не разполага с никаква информация, която да поставя под съмнение факта, че съдебните решения в България не могат да бъдат отменяни освен по пътя на съдебното обжалване. Не съществуват извънсъдебни органи, които да се произнасят върху решенията на съдилищата, нито пък има данни представители на изпълнителната или законодателната власт да се намесват в работата на по-горен съд с цел да бъде отменено решение на по-долен съд. Както ще бъде отбелязано в анализа по Фактор 20, някои от интервюираните изразяват опасения, че правораздаването като цяло може да е засегнато от външни влияния. Тези опасения обаче не се отнасят пряко до системата за преглед и обжалване на съдебните решения и следователно не засягат настоящия анализ.

Важно е да се отбележи обаче, че донякъде встрани от тази дискусия системата за обжалване предизвиква редица коментари и препоръки, някои от които явно се обсъждат във ВСС и Народното събрание. На първо място, съществуващото триинстанционно производство поражда всеобща критика. Няколко от интервюираните се обявиха за премахването на една от трите инстанции, може би като се обединят районните и окръжните съдилища в една единствена инстанция и се разшири подсъдността на апелативните съдилища. Бе посочено, че апелативните съдилища не са много натоварени (средно на апелативен съдия се падат 9.5 разгледани дела и 7.8 решени дела през 2005 г.) и следователно могат да поемат повече дела. Във връзка с това повторното разглеждане на делото пред въззивната инстанция (като втора първа инстанция) изглежда напълно ненужно и излишно изразходва време, докато възможността за посочване на нови доказателства пред въззивната инстанция сякаш е неоправдана и насърчава задържането на ключов доказателствен материал на първата инстанция с цел да се постигне тактическа изненада пред следващата инстанция.

На второ място, някои препоръчват преди всичко ВКС, но също така и ВАС да бъдат оправомощени да ограничат делата, които разглеждат до онези, които са най-значими или следва да бъдат решени, за да се преодолеят противоречиви тълкувания и да се уеднакви съдебната практика в страната. Според информацията, с която разполагаме, се обсъждат

¹³ Според подготвян законопроект за нов ГПК, представянето на нови доказателства пред въззивната инстанция ще бъде ограничено.

изменения на ГПК, които възприемат тази идея само по отношение на гражданските дела. Според тези изменения въззивните съдилища ще се произнасят по значимостта на делото, като това решение ще подлежи на обжалване пред ВКС.

Третият основен проблем на съществуващата система е продължителността на процеса от завеждането на делото пред първата инстанция до окончателното му решаване. Това забавяне единодушно се приписва на ВКС, особено гражданските му колегии, където според някои данни заседанията се насрочват за две или три години напред, а след провеждането им е необходимо още време за произнасянето на съда. Дори и тогава, според някои, делото се връща на по-долния съд поради някоя процедурна нередност вместо да бъде решено по същество. Това дълго забавяне може да предизвика особени затруднения при трудовите дела, тъй като през цялото време уволненият работник или служител може да е без доходи. Натовареността на съдиите от ВКС е особено голяма, като средно на съдия се падат 204 приключени дела през 2005 г. Център за либерални стратегии, Съдебната власт: независима и отговорна. Показатели за ефективността на съдебната система. (Предварителен доклад по проект „Укрепване на управленския потенциал на българската съдебна система“ на Центъра за либерални стратегии, 2006), стр. 18 [по-нататък ЦЛС Предварителен доклад].

Предоставените от ВСС данни сочат, че между 10% и 14% от обжалваните решения се отменят – достатъчно висок процент, който показва, че обжалването на съдебните решения в България далеч не е чисто формален процес.

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.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↑
Съдиите разполагат с правомощия във връзка с призоваването, реда в съдебната зала и изпълнението на съдебните актове, но предвидените санкции са леки и съдиите сякаш не са мотивирани да прибегват до тях. Призоваването е изключително формализирана процедура, която лесно може да бъде успешно оспорена поради нередности. Изпълнителният процес пък често е тромав и дава прекалено много закрила на длъжниците. Нов закон, който въвежда частни съдебни изпълнители, и предложения за допълнителни изменения на ГПК могат да доведат до подобрения. Изпълнителната власт (МП и МВР) предоставя известно съдействие в тези области.		

Анализ / правна уредба:

Председателят на съдебния състав следи за реда в съдебната зала, а разпорежданията му са задължителни за всички лица в залата. Председателят на състава може да санкционира нарушителите на реда съобразно процесуалния закон. Чл. 103 ЗСВ.

ГПК урежда реда и условията за призоваване на страните и свидетелите (вж. чл. чл. 41-52); определя кой понася разноските, свързани с виновното забавяне на делото и късното представяне на доказателства (вж. чл. 65); оправомощава съда да налага глоба до 100 лв. (63 щ.д.) на свидетеля, който не се яви да свидетелства или откаже да свидетелства без уважителна причина (вж. чл. чл. 71-72); санкционира с глоба до 50 лв. (31 щ.д.) третите

лица, които не предоставят поискани им от съда документи, длъжностните лица, които са връчили неправилно призовка, или нарушителите на реда в съдебната зала (вж. чл. чл. 73-75); съдържа разпоредби относно влизането в сила на съдебните решения (вж. чл. чл. 219-224); съдържа разпоредби относно изпълнителните основания, издаването на изпълнителни листове и оспорването на вземането по изпълнителния лист (вж. чл. чл. 237-255); позволява налагането на обезпечителни мерки дори докато делото е висящо (вж. чл. чл. 308-322); и предвижда широк спектър от изпълнителни действия (и съответните защитни средства срещу тях), до които държавният или частният съдебен изпълнител може да прибегне (вж. чл. чл. 323-464).

По гражданските дела основните проблеми по настоящия Фактор 9 са следните: (i) забавянията вследствие на неявяването на страните и свидетелите поради незначителни нередности по призоваването или трудности по самото извършване на призоваването; и (ii) бавния и труден процес на привеждане в изпълнение на съдебните решения. Що се отнася до призоваването, процедурата е изключително формализирана и нередностите често водят до пренасрочване на заседанията или отмяна на решенията поради нередовно призоваване, което засяга правото на защита на съответната страна. Това се случва, например когато формулярът за призоваването е неправилно попълнен; длъжностното лице по призоваването не го е подписало; длъжностното лице не е посочило начина на връчване; призовката е връчена по-малко от седем дни преди заседанието; или призовката е връчена на адвоката, който е написал исковата молба, но не е упълномощен да представлява ищеца.

Що се отнася до проблема с изпълнението, държавните съдебни изпълнители, които са натоварени с изпълнението на решенията, са затруднени от нелеките условия на работа; от правилата на ГПК, които позволяват на длъжника да обжалва и забавя изпълнителните действия; от разпоредби като чл. 399, които ограничават възможностите за събиране на паричните вземания срещу държавни учреждения (вж. по-горе Фактор 6); от особени спънки при привеждането в изпълнение на непаричните задължения; от уклона в полза на длъжниците, омаловажаващ значението на финансовите задължения и по-благоприятното отнасяне към длъжниците отколкото към кредиторите; и от липсата на законови разпоредби, които да позволят на кредиторите да поискат обявяването в несъстоятелност на нетърговските длъжници. Един източник смята, че само 10% от паричните вземания се събират изцяло в рамките на една година от началото на изпълнителните усилия.

Наскоро в България бе приет Закон за частните съдебни изпълнители, *обн.* ДВ бр. 43 от 20 май 2005 г., който предвижда създаването на корпус от частни лица (частни съдебни изпълнители – ЧСИ), които ще предоставят за своя сметка изпълнителни услуги срещу заплащане. ЧСИ трябва да са юристи и да спазват етичен кодекс. Услугите им се заплащат по тарифа, одобрена от Министерския съвет. Осъществяват дейността си под общия надзор на МП. Законът отразява известно усилие да се приватизира старата система от държавни съдия-изпълнители и да се въведе елемент на парично насърчаване в изпълнителния процес. Броят на ЧСИ се определя пропорционално на населението, свободните места се попълват чрез конкурс. Действащите съдия-изпълнители (държавни съдебни изпълнители според новото им наименование) ще могат да станат ЧСИ без конкурс и 94 от приблизително 260-те държавни съдебни изпълнители са решили да направят тази крачка. Очаква се, че ЧСИ ще поемат голямата част от изпълнителните производства, а нови държавни съдебни изпълнители ще се назначават само за да поемат специфични задачи или за да се осигури поне по един държавен съдебен изпълнител към всеки районен съд. Системата от ЧСИ все още не е задействала, така че не е възможно да се прецени дали преследваните цели ще бъдат постигнати. Със сигурност обаче без съпътстващи промени в ГПК, които да ускорят изпълнението и ограничат възможностите на длъжниците да обжалват и забавят процеса, въвеждането на ЧСИ само по себе си трудно ще постигне чувствително подобрене на изпълнителния процес.

С оглед на наказателното правораздаване новият НПК предвижда правомощия във връзка с призоваването, спазването на реда в залата и изпълнението на съдебните актове. Съответните разпоредби се отнасят до призоваването (вж. чл. чл. 178-182, 256-257); функциите на председателя на състава и правомощието му да разпорежи отстраняването на нарушителите на реда от съдебната зала (вж. чл. чл. 266-267); изискванията, свързани с присъствието на страните и адвокатите на заседанието, с някои изключения (вж. чл. чл. 269 и 271); въззивното и касационното обжалване и основанията за отмяна (вж. чл. чл. 313-355); и привеждането в изпълнение на съдебните актове (вж. чл. чл. 412-418). Вж. също Закон за изпълнение на наказанията, *обн.* ДВ бр. 30 от 15 април 1969 г., *посл. изм.* ДВ бр. 105 от 29 декември 2005 г. Въпреки че трудности подобни на тези при гражданските дела се изпитват и при наказателните дела (във връзка с призоваването и предизвиканите от адвокатите отлагания), по понятни причини изпълнението представлява по-малък проблем в този контекст, особено когато подсъдимият вече е задържан.

Съдът получава съдействие от изпълнителната власт (МП и МВР) при осъществяването на правомощията си във връзка с призоваването, спазването на реда в залата и изпълнението на съдебните актове. ЗСВ например възлага на МП да създаде звено за съдебна охрана, която, наред с други задачи, поддържа реда, предоставя охрана, съдейства при призоваването и съдебното изпълнение и осигурява принудителното довеждане на лица, когато това е постановено от орган на съдебната власт. Вж. чл. 36г. Наред с това главна дирекция „Охрана“ на МП съдейства на съдилищата при призоваването на лица, установяването на адреси и принудителното довеждане на свидетели. Чл. чл. 21 и 23 от *Наредба № 1 от 30 януари 2003 г. за структурата, организацията и дейността на охраната на органите на съдебната власт*, *обн.* ДВ бр. 11 от 5 февруари 2003 г., *посл. изм.* ДВ бр. 13 от 10 февруари 2006 г.; вж. също чл. 30 от *Устройствения правилник на Министерството на правосъдието*, *обн.* ДВ бр. 83 от 30 август 2002 г., *посл. изм.* ДВ бр. 84 от 21 октомври 2005 г. [по-нататък *Устройствен правилник*].

По всички изглежда, че основната правна уредба, която предоставя поне някакви правомощия на съдиите във връзка с поддържането на реда в залата, призоваването и изпълнението на съдебните актове, е налице, но съответните разпоредби сякаш не действат много добре. Изглежда, че предвидените санкции са прекалено леки, за да имат превантивен ефект, а разпоредбите относно изпълнението на съдебните решения са твърде тромави и предоставят прекалено голяма защита на длъжниците. Правят се усилия или се предвижда полагането на усилия за преодоляването на някои от тези проблеми.¹⁴ Големият проблем е, че съдиите никога не са използвали много уверено правомощията, с които вече разполагат, и далеч не е сигурно, че биха го направили при наличието на по-сериозни санкции и ефективни процедури.

III. Финансово обезпечаване

Фактор 10: Участие в определянето на бюджета

¹⁴ Според наличната информация се обсъжда проект за нов ГПК, който ще намали възможностите на адвокатите да бавят хода на делото; ще подобри процедурите и правомощията, свързани с призоваването; ще предвиди задължение за съдията да насърчава постигането на споразумение между страните; ще даде на съдията повече правомощия за ограничаване на бавенето на делото и за отсъждане срещу неявилата се страна; ще задължи длъжниците да предоставят информация за имуществото си (вместо да принуждават кредитора и съдебния изпълнител да го издирват или да предприемат всеобхватни изпълнителни действия); и ще въведе други промени, които ще ускорят и подобрят гражданското съдопроизводство.

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

Заклучение	Съотношение: Положително	Тенденция: ↔
Въпреки последното конституционно изменение, даващо на МП правомощието да изготвя проект на бюджет на съдебната власт, който след това представя на ВСС, изглежда, че ВСС продължава да има отговорности и влияние по отношение на подготовката, изпълнението и отчитането на изпълнението на бюджета. През последните години обаче Народното събрание намалява значително бюджетните искания на ВСС и финансирането не е достатъчно с оглед на потребностите на системата.		

Анализ / правна уредба:

Чл. 117(3) от Конституцията предвижда, че „[с]ъдебната власт има самостоятелен бюджет.“ По силата на последните конституционни изменения МП вече има правомощието да „предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във [ВСС].“ *Пак там* чл. 130а(1). Според получената информация тази промяна отразява недоволството на Народното събрание и други среди от работата на ВСС по подготвянето на бюджета, а може би и от размера на бюджетните му искания, към което се добавя фактът, че Конституционният съд на няколко пъти обявява за противоконституционни законодателни мерки, които целяха да осигурят повече бюджетни правомощия на изпълнителната власт. *Вж. например* Решение на Конституционния съд № 18 от 16 декември 1993 г., *обн.* ДВ бр. 19 от 9 март 1994 г.; Решение на Конституционния съд № 4 от 7 октомври 2004 г., *обн.* ДВ бр. 93 от 19 октомври 2004 г. Остава да се види как и дали изобщо това изменение ще се отрази на подготвянето и размера на бюджета на съдебната система. Много ще зависи от неговото тълкуване и практическо приложение.¹⁵ Текстът на чл. 130а(1) сякаш оставя на ВСС поле за собствено бюджетно планиране и промени в проекта на МП вследствие на обсъждането в Съвета.

Съществува информация за недоволство сред представителите на ЕС от това изменение, което се разглежда като ограничаване на независимостта на съдебната система. Ако то окаже неблагоприятно влияние върху присъединителния процес, Народното събрание може да се види принудено да го преосмисли. От друга страна много от интервюираните бяха критични към ВСС, когато ставаше въпрос за неговото управление на бюджета и административна ефективност. Не е изключено по-голямото ангажиране на МП – с оглед на опита на кадрите му и другите му ресурси – всъщност да е от полза на съдебната система, стига вижданията и потребностите на съдебната система да продължават да намират отражение в крайните резултати.

ЗСВ предвижда, че ВСС внася проекта на бюджет на съдебната власт в Министерския съвет и контролира изпълнението му. *Вж.* чл.27(1)(8). Предполага се, че тази схема ще се запази и при действието на конституционното изменение. Законът определя бюджетната процедура, която предвижда, че бюджетът на съдебната власт е част от държавния бюджет, като ВСС е първостепенен разпоредител, а съдилищата и другите органи на съдебната власт – второстепенни разпоредители с бюджетни средства. *Пак там* чл. 196. След изготвянето на проекта на бюджет на съдебната власт Конституцията предвижда, че Министерският внася проекта на държавен бюджет в Народното събрание (*вж.* чл. 87(2)),

¹⁵ След измененията ЗСВ предвижда, че МП подготвя проект на бюджет на съдебната власт и го внася във ВСС за обсъждане и одобряване преди внасянето му в Народното събрание.

Народното събрание приема бюджета и отчета за изпълнението му (вж. чл. 84(2)), а Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет (вж. чл. 106).

Правилникът на ВСС предвижда създаването на постоянна Комисия „Бюджет и финанси“, състояща се от членове на ВСС, и я натоварва с различни задачи. Вж. чл. 18. Правилникът също така излага вътрешните правила за подготовка и изпълнение на бюджета (вж. чл. чл. 8-12); функциите на административното звено, наречено Дирекция „Бюджет и финанси“ (вж. чл. 72); както и ролята на вътрешния финансов контрол, осъществяван от Отдел „Вътрешен финансов контрол“ (вж. чл. 76).

Както става ясно от таблицата по-долу, през последните години съдебният бюджет нараства заедно с целия държавен бюджет, като представлява 2.2 – 2.3% от него. Според Предварителния доклад на ЦЛС, този процент общо взето е сравним с цифрите в повечето европейски страни. Част от приходите на съдебната власт се състоят от различните съдебни такси, чийто прогнозиран размер възлиза на 48 000 000 лв. (30 000 000 щ.д.) през 2006 г. При приемането на държавния бюджет Народното събрание орязва сериозно бюджетните искания на ВСС (с 30% през 2004 г. и 2005 г. и с 42% през 2006 г.). приетият бюджет на съдебната система за 2006 г. възлиза на 273 500 000 лв., което се равнява на 170 937 500 щ.д.

БЮДЖЕТ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА (в хиляди)

	Искане на ВСС		Съдебен бюджет		Държавен бюджет		Дял на съд. бюджет в държ. бюджет (%)
	Лв.	Щ.д.	Лв.	Щ.д.	Лв.	Щ.д.	
2004	292158.9	182599.3	205222.0	128263.8	9289533.0	5805958.1	2.2
2005	328564.5	205352.8	230105.3	143815.8	10467241.3	6542025.8	2.2
2006	471900.0	294937.5	273500.0	170937.5	11901110.7	7438194.2	2.3

Източник: Администрация на ВСС

През 2006 г. бюджетните средства са разпределени както следва (в хиляди):

	Лв.	Щ.д.
Върховен административен съд	8939	5587
Върховен касационен съд	11220	7013
Прокуратура на РБ	58388	36493
Национална следствена служба	7082	4426
Национален институт на правосъдието	2334	1459
Висш съдебен съвет	8010	5006
Окръжни следствени служби	50712	31695
Съдилища на РБ	126215	78884
Резерв	600	375
ОБЩО:	273500	170938

Източник: ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2006 г., обн. ДВ бр. 105 от 29 декември 2005 г.

Няколко от интервюираните изразиха мнение, че съдебният бюджет е недостатъчен, особено във връзка със средствата за построяването на съдебни сгради и ремонтиране на съществуващите, и че средствата не се разпределят справедливо в рамките на съдебната система.

Фактор 11: Адекватност на възнагражденията в съдебната система

Заплатите в съдебната система по начало 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 са се подобрили значително през последните години. Като цяло вече се смятат за достатъчни за привличането и задържането на квалифицирани съдии и за осигуряването на разумна издръжка на тях и техните семейства.		

Анализ / правна уредба:

По силата на чл. 27(1)(5) ЗСВ ВСС „определя възнагражденията на съдиите, прокурорите и следователите.“ По-специално основното месечно възнаграждение на председателите на ВКС и ВАС, на главния прокурор и на директора на Националната следствена служба е равно на 90% от възнаграждението на председателя на Конституционния съд. Чл. 139(1) ЗСВ. Председателят на Конституционния съд получава месечно възнаграждение, равно на средноаритметичното месечно възнаграждение на президента на републиката и на председателя на Народното събрание; останалите конституционни съдии получават 90% от тази сума. Чл. 10 ЗКС.

Основното месечно възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност се определя в размер удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера. Чл. 139(2) ЗСВ. Според данните на Националния статистически институт, през м. декември 2005 г. тази стойност възлизаше на 366 лв. (229 щ.д.), което води до месечна заплата на младши съдия, равняваща се на 732 лв. (458 щ.д.). Възнагражденията за останалите магистратски длъжности се определят от ВСС. *Пак там* чл. 139(3). В решение № 5341 от 9 юни 2005 г. ВАС се произнесе, че ВСС разполага с право на преценка при определянето на заплатите за тези длъжности и преценката на Съвета не подлежи на съдебен контрол.

Екипът, изготвил изследването, не успя да получи достатъчно навреме преди публикацията на настоящия доклад таблицата на ВСС със заплатите за всички съдийски длъжности. Но би било логично да се предположи, че заплатите нарастват постепенно и значително колкото по-висока е съответната длъжност.

Наред с основното възнаграждение съдиите получават годишна сума за тога или облекло в размер две средномесечни заплати на заетите лица в бюджетната сфера (сума, която възлиза понастоящем на 732 лв. или 458 щ.д.); допълнително възнаграждение за изпълнение на служебните задължения през почивни или празнични дни; обществено и здравно осигуряване за сметка на бюджета на съдебната власт; еднократно парично обезщетение при освобождаване от длъжност (освен ако освобождаването настъпва вследствие на осъждане на лишаване от свобода за умишлено престъпление или системно неизпълнение на служебните задължения или друго подобно неправомерно поведение); обезщетение за незаконно уволнение; и сума за покриване на разноските, свързани с промяна на местоработата; предвидено е отделянето на средства за изграждането на ведомствен жилищен фонд. Чл. чл. 139(4) и 139а-139е ЗСВ.

По всеобщо признание, възнагражденията в съдебната система са се подобрили значително през последните години, докато само допреди няколко години заплатите се смятаха за много ниски, съдиите не се ползваха с голямо уважение, а съдийската кариера не привличаше завършващите студенти. Твърди се, че много съдии са били обезкуражени

тогава и са се оттеглили, за да станат адвокати. Сега обаче за заплатите се казва, че са „прилични, дори високи“, „съвсем приемливи с оглед на бюджетните ресурси и се увеличиха значително през последните години“, „увеличиха се значително напоследък... и толкова по-добре“, „съвсем адекватни... високи заплати“, „по-добро заплащане“, „постоянно подобряване на заплащането“ и т.н. В резултат на това „сега съдебната система привлича младите хора“. Възнагражденията продължават да са доста по-ниски от тези на най-успешните адвокати, но стабилността, сигурността и нарастващият престиж на съдебната кариера компенсират това в очите на много хора.

Единствените оплаквания засягат липсващата диференциация между заплатите на заемащите еднакви длъжности и рангове съдии въз основа на продуктивността и на други критерии, отнасящи се до качеството на работата. Един интервюиран твърди, че макар и да има минимален и максимален размер на заплатата за всяка длъжност на практика всички, които заемат същата длъжност, получават максималния размер. В същия дух, друг интервюиран посочи, че възнаграждението трябва да съответства на натовареността на съдията, като отбеляза, че няма разлика между заплатата на съдия, който решава 49 дела месечно в даден съд, и възнаграждението на съдия със същата длъжност и ранг, но в друг съд, който решава седем дела месечно. Същият интервюиран бе на мнение, че следва да се възприеме по-обективен подход към определянето на възнагражденията. От друга страна, друг интервюиран спомена, че съществува предложение да се въведе известна диференциация, но че е трудно да се постигне съгласие по подходящи приложими критерии.

Въпреки че напредъкът по отношение на възнагражденията на съдиите е насърчителен и заслужава да бъде отбелязан, добре е този важен фактор за ефективността на съдебната система да не се изпуска от внимание. ВСС, ССБ и другите заинтересовани организации следва да не допускат заплатите да стагнират, а да продължават да са достатъчно високи, за да остане професията привлекателна в очите на най-добрите кандидати.

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: Неутрално	Тенденция: ↔
Условията в съдебните сгради са различни в цялата страна. Много от сградите са удобно разположени и в относително добро състояние докато други се нуждаят от ремонт, разширяване или подмяна. Недостатъчният брой на съдебните зали и съдийските кабинети представлява сериозен проблем (особено в София) и затруднява насрочването на делата, бави разглеждането им и допринася за нелеките условия на работа.		

Анализ / правна уредба:

Отговорността за строежа, ремонтирането и поддръжката на съдебните сгради в България е донякъде размита. Нито Конституцията, нито ЗСВ не възлагат изрично тази задача на ВСС, въпреки че това може и да следва от независимостта на съдебната власт и самостоятелния характер на бюджета ѝ. Чл. 117 от Конституцията. ЗСВ предвижда МП да създаде звено, което, наред с други неща, да взаимодейства с ВСС и съдебните органи по отнасящите се до съдебните сгради въпроси. Вж. чл. 35(1)(6) ЗСВ. Намеренията на Народното събрание да разшири правомощията на МП в тази и други области винаги са били възпирани от Конституционния съд като накърняващи независимостта на съдебната

система. Вж. например Решение на Конституционния съд № 4 от 7 октомври 2004 г., обн. ДВ бр. 93 от 19 октомври 2004 г.; Решение на Конституционния съд № 11 от 14 ноември 2002 г., обн. ДВ бр. 110 от 22 ноември 2002 г. Все в този дух ВСС има постоянна комисия „Инвестиционна политика“, която отговаря за бюджетното планиране и инвестиционната политика на съдебната власт и стопанисването на сградния ѝ фонд. Чл. чл. 13(2)(10) и 25а от *Правилника на ВСС*. ВСС разполага и с административно звено, наречено дирекция „Инвестиционна политика и съдебни сгради“, което подпомага Съвета при осъществяването на тези проекти. *Пак там* чл. чл. 70(3а) и 73а. Поемането и изпълнението на тези функции от страна на ВСС бе потвърдено от ВАС в решение № 10507 от 28 ноември 2005 г. Съвсем наскоро обаче Народното събрание явно реши да се опита да преодолее ограниченията, произтичащи от решенията на Конституционния съд, като въведе нов изричен текст в самата Конституция, според който МП „управлява имуществото на съдебната власт.“ Чл. 130а(2) от Конституцията. Остава възможността, разбира се, Конституционният съд да даде тясно тълкуване на изменението, за да запази в крайна сметка правомощията на ВСС по отношение на съдебната инфраструктура в съответствие с принципа за независимост на съдебната власт, или да реши, че изменението е от такъв характер, че е трябвало да бъде прието от Велико народно събрание. Засега обаче изглежда, че МП ще управлява имуществото.¹⁶

Неясните и постоянно променящи се рамки на правомощията в тази област не допринасят за наличието на точни и последователни критерии или задоволителни постижения по отношение на съдебните сгради в Републиката. Съдебната палата в София, която помещава ВКС, Софийския апелативен съд, Софийския градски и Софийския окръжен съд, както и Главна прокуратура, е (отчасти вследствие на скорошни ремонтни работи, които предизвикаха много спорове) красива, централно разположена и впечатляваща сграда с широки коридори и скромни, но вдъхващи уважение съдебни зали. Вътрешното разположение на помещенията обаче е объркващо, а недостатъчните обозначения не помагат на страните по делата и други посетители, които по-рядко посещават сградата. По-обезпокояващото е, че броят на съдебните зали и кабинетите на съдиите са плачевно неадекватни. Софийският градски съд например се състои от 130 съдии (повече от 40 тричленни състави), но разполага само с 10 съдебни зали, което допринася за бавенето на делата поради липса на място за провеждане на заседанията. Насрочването на заседанието по дадено дело може да се бави няколко месеца, а ако има отлагане или нужда от допълнително заседание, се чака още няколко месеца. Кабинетите на съдиите също не отговарят на стандартите; във всеки кабинет се помещават трима или четирима съдии (и дори петима в случая на младшите съдии), което без изненада прави работните условия неприятни и непродуктивни. По нищо не изглежда да съществуват конкретни планове или финансиране за задоволяване на потребностите на този съд от допълнителни помещения. Останалите съдилища в Съдебната палата изпитват подобни затруднения. Софийският окръжен съд разполага с една единствена съдебна зала за 26 съдии (повече от осем състава). Дори съдиите от ВКС са обикновено по двама в кабинет.

Условията са дори по-лоши в Софийския районен съд, най-натоварения в страната, чиято сграда не е особено привлекателна, удобно разположена или лесна за намиране. Тесните ѝ коридори и стълбища са задръстени с хора, повечето съдебни зали са изключително малки и не могат да поемат значително публично присъствие, в кабинетите се помещават по четирима или петима съдии, а адвокатската стая е недостъпна поради ремонт. Препълнените кабинети карат много съдии да се опитват да работят по делата си вкъщи, което означава, не само че съдиите отсъстват от съдебната сграда, но и че делата са заедно с тях, вследствие на което не могат да бъдат преглеждани от адвокатите и прокурорите. Въпреки че на този съд бе предоставена нова сграда, тя подлежи на основен ремонт, а ремонтните работи са спрени и нанасянето може и да не се осъществи още няколко години.

¹⁶ След измененията ЗСВ изрично предвижда, че МП управлява съдебните сгради и другото имущество.

Екипът, изготвил изследването, естествено нямаше как да посети всички или дори значителна част от съдебните сгради в страната. Въпреки това впечатлението е, че условията извън София са донякъде по-добри. Сградите изглеждат да са добре поддържани и да не са толкова препълнени. Отново се наблюдава обаче недостиг на съдебни зали, като в един районен съд имаше 15 зали, някои от които много малки, за повече от 40 съдии, докато друг имаше три зали за 10 съдии. Един окръжен съд имаше достатъчен брой съдии за почти шест състава, но само две съдебни зали. В тези съдебни сгради кабинетите помещаваха поне по двама съдии, а екипът не забеляза да има отделни помещения, в които адвокатите да могат да преглеждат делата.

Според един източник общо 140 съдебни сгради са били ремонтирани или е предвидено да бъдат ремонтирани през периода 2004-2006 г. Не е ясен обаче размерът и стойността на тези ремонтни работи. Съществуващите проблеми с помещенията едва ли могат да бъдат преодолені без значителни разширения, преобразувания и ново строителство.

Напредъкът по този фактор изисква определянето и прилагането на разумни критерии (брой съдии на съдебна зала или кабинет), дългосрочно планиране на нарастването на дейността и потребностите, гласуване на съответните бюджетни кредити от Народното събрание и внимателен контрол върху изразходването на средствата и постигнатите резултати. Наред с това следва да продължават усилията за намиране на алтернативи на назначаването на допълнителен брой съдии с оглед на намаляването на висящите дела (вж. анализа по Фактор 27).

Фактор 13: Сигурност в съдебната система

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

Заключение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
Има присъствие на охрана на входа на съдебните сгради и в близост до кабинетите на някои съдии и не изглежда да има непосредствена заплаха от физическото насилие. Въпреки това, следва да се отделят допълнителни средства за охрана, за да се намали опасността от нападения.		

Анализ / правна уредба:

Чрез специализирано звено за охрана МП предоставя охрана на всички съдебни сгради; осъществява физическата охрана на магистратите и свидетелите при необходимост от това; съдейства на съдебните органи при призоваването на лица и при съдебното изпълнение; принудително довежда лица, когато това е постановено от съдебен орган; и конвоира подсъдимите до съответния орган на съдебната власт. Вж. чл. 36д ЗСВ; вж. също чл. 30 от *Устройствения правилник* и приложението към него, което предвижда, че персоналът на специализираното звено възлиза на 1 155 души. Според МП бюджетът на това звено е възлизал на 16 227 911 лв. (10 142 438 щ.д.) през 2005 г. и на 20 026 863 лв. (12 516 789 щ.д.) през тази година. МП твърди, че отговаря за 98 съдебни сгради и определя средно по четири охранители на всяка сграда. Останалите служители в звеното се занимават с другите изброени функции. 14 съдебни сгради разполагат с общо 19 детектори за метал. Не е ясно дали охранителите в останалите 84 сгради имат ръчни детектори или прибегват до други форми на претърсване, за да проверяват лицата чантите, които влизат в сградата и багажа им.

Определено съществува известна степен на сигурност в съдебните сгради в България, но има място за подобрения. На входа на всички съдебни сгради, които екипът изготвил изследването посети, има охрана и влизащите трябва да минат през детектор на метал и да покажат документ за самоличност. Куфарчетата, чантите и други подобни предмети не минават през детектора, но се оставят върху маса за проверка от охранителя. В повечето случаи тези предмети се претърсват надлежно макар и не задълбочено. Но няколко пъти (когато имаше опашка от чакащи) проверката бе повърхностна или направо липсваше. Би било добре, особено в натоварените часове, да има скенери и за багажа на посетителите. Повечето сгради имат отделни охранявани входове за съдиите, адвокатите и съдебните служители, както и за гостите им, които при надлежно легитимиране могат да влизат, без да бъдат проверявани. В самите сгради, във фойетата, пред или в съдебните зали, обикновено не се вижда много охрана. В Съдебната палата в София има охрана на всяка врата, водеща към частите на сградата, в които има кабинети на съдии, прокурори и високопоставени представители на съдебната администрация. В другите сгради, посетени от екипа, понякога има подобен пост, който контролира достъпа до кабинетите на съдиите, но има и сгради, в които всеки влязъл в сградата може да стигне до кабинетите без допълнителни проверки.

Няколко души отбелязаха, че допреди броени години доста често, понякога всеки месец, се е случвало съдебните сгради да получават бомбени заплахи, които са налагали евакуацията на сградата и прекъсване на провеждащите се заседания. Преобладаващото предположение е, че повечето, ако не и всички заплахи са имали за цел да се стигне до отлагането на определени дела. Понастоящем при наличието на охрана на входа, заплахите не предизвикват евакуация и броят на заплахите е намалял.

Повечето магистрати се чувстват сигурно в съдебните сгради и не се притесняват от евентуални нападения. Един интервюиран дори отбеляза, че охраната пред коридора, водещ към съдийските кабинети, всъщност е предназначена да осигури спокойна работна обстановка на съдиите, като попречи на загубилата страна да продължи да пледира по делото си. Същият човек каза, че е имало случаи на заплаха за физическо насилие върху съдиите, но че е ставало въпрос за емоционални реакции на страни, разстроени от загубата на някое дело. Друг събеседник посочи, че съдебната охрана е подчинена на МП, а не на председателя на съда, чиито желания се изпълняват обикновено от добра воля, а не по силата на пряка връзка на власт и подчинение. Понякога съдиите желаят да има охранител пред залата, докато се провежда съдебното заседание, но според получената информация съдебната охрана до голяма степен свежда ролята си до това да охранява входа на сградата и задържаните подсъдими.

Както в повечето страни, сигурността изглежда гарантирана до деня, в който някой целенасочен нарушител причини сериозни щети и стане ясно, че съществуват слабости, които трябва да се преодолеят. За предпочитане е тези слабости да бъдат разкрити превантивно и да се отделят средствата, необходими за намаляване на опасността от нападение, вместо да се чака докато се случи някоя трагедия.

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: ↔
-------------------	---------------------------------	---------------------

След навършване на петгодишен стаж (включително прослуженото време като младши съдия) съдиите подлежат на атестиране и ВСС решава дали да придобият статут на несменяемост. Придобият ли този статут, съдиите не могат да бъдат освободени от длъжност до навършване на 65-годишна възраст освен при наличието на посочено в закона основание.

Анализ / правна уредба:

Чл. 129 от Конституцията предвижда, че след навършването на петгодишен стаж като съдия съответното лице придобива статут на несменяемост по решение на ВСС. Съдията се освобождава от длъжност единствено при навършване на 65-годишна възраст, подаване на оставка, осъждане на лишаване от свобода за умишлено престъпление, трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година или „тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.“ Изискването за петгодишен стаж представлява увеличение в сравнение с тригодишния срок, който беше сила до 2003 г. Промяната явно е предназначена да даде по-голяма възможност за преценка на цялостната квалификация и зрялост на съдията.

Петгодишният стаж включва и времето, прослужено като младши съдия. Чл. 129 ЗСВ. Процедурата по придобиване на несменяемост предвижда внасянето от страна на административния ръководител (председателя на съда) на предложение за атестиране на съответния съдия, като самият съдия също може да внесе предложението. *Пак там*. Предложението трябва да бъде направено в писмена форма най-малко три месеца преди изтичането на петгодишния срок и да включва кадрова справка по образец, утвърден от ВСС; мнение на административния ръководител; данни относно броя, вида и сложността на разглежданите дела; спазването на законите и инструктивните срокове; броя на потвърдените и отменените актове и основанията за това; поощрения и наказания през петгодишния период; преценка на нравствените и професионалните качества в светлината на правилата за професионална етика; участие в квалификационни курсове и програми, в научни конференции и други. Вж. чл. 306(2)-(4). Комисията на ВСС по предложенията и атестирането [по-нататък КПА] провежда атестирането и внася резултатите от него във ВСС. Ако атестацията е отрицателна, съответният съдия има право да представи писмени възражения и да бъде изслушан по време на заседанието, на което ВСС се произнася по атестацията. ВСС взема решение по атестацията с мнозинство с тайно гласуване не по-рано от седем дни от внасянето на предложението. *Пак там* чл. 306(5)-(8). Заинтересованите лица могат да обжалват решението на ВСС пред ВАС в 14-дневен срок от съобщението. *Пак там* чл. 34. Съдиите, на които е отказан статут на несменяемост се освобождават от длъжност с решение на ВСС. Чл. 13(4) от *Временните правила на ВСС за атестиране*.

Както ще бъде отбелязано под Фактор 15, конкретните критерии и формат за атестирането са в процес на развитие и съществуват някои опасения относно обективността, еднаквото прилагане и приоритетите на настоящия модел. Очаква се скоро да бъдат одобрени по-конкретни и измерими критерии.

По думите на един източник, с навършването на петгодишен стаж съдиите на практика могат да бъдат почти сигурни, че ще придобият статут на несменяемост. Според получената информация само пет или шест магистрати са били отхвърлени през 2005 г. Същият събеседник се надяваше с приемането на новите критерии атестирането да стане по-строго и съдържателно.

В контекста на отделен въпрос, който ще бъде обсъден по-обстойно под Фактор 20, един интервюиран се обяви против участието на прокурори и следователи (като членове на КПА и ВСС) в процедурата по атестиране на съдиите. Според това лице прокурорите и следователите представляват страни в процеса както и адвокатите докато съдиите са независими арбитри. Следва да съществува отделен орган, който да взема решенията по атестациите на съдиите. Този орган може да включва представители на обществото като цяло, но не само прокурори и следователи.

По силата на последното конституционно изменение председателите на ВКС и ВАС както и главният прокурор могат да бъдат освободени от президента на републиката по предложение и на една четвърт от народните представители, прието с мнозинство две трети от народните представители. Вж. чл. 129(4). При сегашната редакция на ЗСВ тези магистрати не се освобождават от ВСС, а ВСС предлага освобождаването им на президента, като президентът не може да откаже при повторно направено предложение. Вж. чл. 30а.

За разлика от магистратите членовете на Конституционния съд имат деветгодишен мандат без възможност за повторно заемане на длъжността, като по този начин както на теория така и на практика членовете на този изключително важен орган се радват на значителна независимост. Както бе посочено под Фактор 5, Конституцията предвижда някои изключителни обстоятелства, при които се стига до предсрочно прекратяване на мандата на конституционните съдии. Вж. чл. 148.

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

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

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
ВСС наскоро прие временни правила за атестирането и повишаването на съдиите въз основа на общо взето обективни критерии. Тези критерии обаче наблягат много повече на количествени отколкото на качествени показатели и не се приемат или разбират от всички. ВСС обсъжда коренни промени в тези правила, така че съществува значителна неяснота около процеса.		

Анализ / правна уредба:

Чл. 129 от Конституцията възлага на ВСС правомощието да повишава магистратите, въпреки че новият чл. 130а(3) позволява на МП да прави предложения за назначаване и повишаване на съдии и други магистрати. Когато магистрат бъде предложен за повишаване в ранг или длъжност, се извършва атестиране. Законът определя съдържанието на предложението и данните, които трябва да го придружават. Чл. 30б ЗСВ. Става въпрос за същите данни и процедура като при придобиването на несменяемост, които бяха разгледани в подробности под Фактор 14. Накратко, предложението включва мнението на председателя на съда, в който работи съдията; данни относно делата на съдията и отменените му актове, спазването на сроковете, участието в ППО и нравствените качества на съдията. Предложенията се правят от председателите на съдилищата по отношение на техните заместници, съдиите в техните съдилища и председателите на непосредствено по-долните съдилища в съответния съдебен район. Пак там чл. 30(1). Предложения могат да правят и една пета от членовете на ВСС или МП, като МП може да дава становище по предложенията, направени от другите. Пак там

чл. 30(2), 30(4).¹⁷ КПА провежда атестирането, а резултатите се предоставят на ВСС за обсъждане.¹⁸ Ако атестацията е отрицателна, съдията има право да предостави писмени възражения и да бъде изслушан от ВСС. ВСС гласува тайно и приема решенията си с мнозинство. Заинтересованите лица могат да обжалват решенията на ВСС пред ВАС и това право явно може да се упражни и от съдията с отрицателна атестация. *Пак там* чл. 34.

ЗСВ предвижда процедура, известна като „повишаване на място“ чрез повишаване в ранг или заплата на съдиите „при доказана висока квалификация и образцово изпълнение на служебните задължения, ако са прослужили на съответната или приравнена длъжност най-малко три години.“ Вж. чл. 142. Например районен съдия с ранг на районен съдия, който е работил не по-малко от три години и отговаря на изискванията за квалификация и изпълнение на служебните задължения може да бъде повишен в ранг окръжен съдия. Повишението може да бъде поискано от самия съдия чрез председателя на съда или направо пред ВСС. Искането поставя началото на процедурата по атестиране и взимане на решение от ВСС така както бяха описани в предишния абзац.

Чл. 15 от Временните правила на ВСС за атестиране предвижда 10 критерия (някои от тях включват подкритерии), на които следва да се опира атестирането на съдията. Тези критерии са:

- времетраене на съдебното производство;
- подготовка на делата като съдия докладчик
- брой висящи дела, разделени в три групи (до шест месеца, между шест месеца и 12 месеца, над една година);
- сложност и тежест на разглежданите дела;
- срочност на изготвяне на съдебните актове;
- дела през отчетния период (останали несвършени дела в началото на отчетния период, постъпили и насрочени дела през отчетния период), разделени в три групи (изготвяне на съдебния акт в едномесечен срок от обявяване на делото за решаване, в тримесечен срок и в срок от три до 12 месеца);
- качество при изготвяне на съдебните актове, измерено чрез броя на потвърдените, отменените и изменените актове, броя на основателно и неоснователно прекратените дела, и броя на отложените дела по искане на страните или служебно от съда;
- спазване на правилата за професионална етика;
- личностна мотивация за заемане на съответната длъжност;
- способност за работа в екип;
- репутация в правната колегия и обществото (като, в съответствие с чл. 19, се вземат предвид получени сигнали, жалби, публикации в печата и резултатите от извършените по тях проверки);
- поощрения, квалификации и образователни степени; и
- наложени дисциплинарни наказания.

Атестирането по тези критерии се провежда от КПА, която оценява съдията поотделно за всяка година от съответния срок (пет години при придобиване на несменяемост и

¹⁷ След измененията ЗСВ предвижда, че кандидатите, които отговарят на изискванията, могат да се кандидатираат сами за всички конкурси. Председателят на съответния съд, членовете на ВСС и МП вече нямат право да предлагат повишения.

¹⁸ След измененията на ЗСВ кадровата история на кандидатите се взема предвид единствено в конкурсите за апелативните съдилища и ВКС/ВАС. Кандидатите за окръжните съдилища, дори онези с предишен опит в съдебната система, се оценяват единствено въз основа на резултатите от конкурса.

последните три години при повишаване) и присъжда от една (най-ниската оценка) до пет точки (най-високата) по всеки критерий за всяка отделна година. Годишната оценка се формира от сбора на точките (но не повече от 50 точки), а сборът от всички години е окончателната комплексна оценка. КПА след това дава положителна атестация при комплексна оценка по-висока от 125 точки за придобиване на несменяемост и по-висока от 75 точки за повишаване в длъжност, ранг или на заплатата. *Пак там* чл. чл. 4-6 и 20-21.

Тези критерии изглеждат обективни, дори прекомерно обективни с оглед на наблягането на статистическите данни както и недостатъчното значение отдавано на качеството на работата на съдията и поведението му при провеждането на съдебното производство – щом решението е обявено навреме и потвърдено пред по-горната инстанция, то се счита за качествено. Повишенията въз основа на статистика, която да голяма степен е компилация от цифри, могат да имат подвеждащ характер и дори да са вредни за качеството, мотивираността, убедителността и в крайна сметка приемането на съдебните решения от страна на обществото.

Временните правила на ВСС за атестирането са приети едва преди година и не изглежда да са били прилагани в достатъчна степен или дори да са били разпространени. Освен това по време на провеждането на събеседванията ВСС приключваше обсъждането на постоянни правила, които ще предвиждат значително по-подробни критерии и процедури както и използването на формуляр за оценка по образец. В резултат на това процесът по атестиране сякаш се намира в състояние, което е преходно и несигурно.

Въз основа на проведените събеседвания не може да се каже, че доверието в справедливостта и обективността на механизма за атестиране и повишаване е голямо. Няколко души се позоваха на получилия голямо медийно внимание инцидент с повишаването на сина на един член на ВСС преди малко повече от година, което доведе до публикуването на открито писмо, подписано от 92 съдии (вж. Фактор 2). Редица интервюирани смятат, че не е правилно прокурори и следователи да участват в качеството си на членове на КПА и ВСС във взимането на решения относно атестирането и повишаването на съдиите. Това мнение не се споделя от прокурорите, които бяха интервюирани. Един интервюиран каза, че атестирането следва да се извършва всяка година, като по този начин ще има начин да се разкриват и преодоляват съществуващите слабости преди да се превърнат в сериозни проблеми. Друг интервюиран отбеляза, че съдебната статистика за окръжните и по-горните съдилища отразява работата на съдебни състави, а не на отделни съдии, така че атестиращият съдия може да се окаже несправедливо оценен заради работата на колегите си в състава. Няколко интервюирани казват, че не са им известни „действителните“ критерии, по които се извършва атестацията, като признават, че има посочени критерии във Временните правила, но твърдят, че те не се следват. Според тези съдии не съществува почти никаква връзка между статистическите данни и повишенията, които в крайна сметка се одобряват. Може би тази критика е насочена повече към мнението на административния ръководител, което е част от материалите, предоставени на КПА, и тежестта, която му се придава, отколкото към статистическия анализ, осъществяван от КПА. Няколко председатели на съдилища споделиха критериите си за оценка, като посочиха различни критерии, някои от които се припокриват с официалните, а други се различават от тях и вероятно представляват техни лични критерии, които използват, когато решават да направят предложение.

Предложенията за назначаване на длъжността председател на районен, окръжен или апелативен съд могат да бъдат направени от председателя на непосредствено по-горния съд, една пета от членовете на ВСС или МП, след което се разглеждат от КПА. Чл. чл. 30(1), 30(2), 30(4), 30а(1) ЗСВ. Назначаването на длъжността председател на районен, окръжен или апелативен съд е за срок от пет години с възможност за повторно назначаване. Чл. 129(6) от Конституцията; чл. 125а(5) ЗСВ. Председателите на ВКС и ВАС се назначават от президента за седем години по предложение на ВСС. Чл. 129(2) от Конституцията; чл. 125а(1)(4) ЗСВ.

Както бе подробно обяснено под Фактор 1 и Фактор 2, лице с определен минимален юридически стаж може да бъде назначено на съдийска длъжност от ВСС. Такова лице може да бъде назначено и на длъжността председател или заместник-председател на районен, окръжен или апелативен съд. Чл. 125б ЗСВ. Изглежда възможно да се използва това правомощие, за да се повишават съдии, без да се минава през нормалната процедура за атестиране и повишаване и, разбира се, за да се назначават като съдии или председатели юристи, идващи извън съдебните среди. Назначаването на тези лица на такива високи длъжности може да деморализира съдебната система, ако политическите съображения, а не професионалните качества като съдия, станат решаващия фактор за взимането на подобни решения.

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: ↔
Съдиите ползват имунитет за действия, извършени в служебно качество, освен ако извършеното представлява умишлено престъпление от общ характер.		

Анализ / правна уредба:

Конституционните изменения от 2003 г. ограничиха съдебния имунитет, критикуван дотогава като прекалено широк, до „функционален“. В сегашната си редакция относимата разпоредба гласи, че „[п]ри осъществяване на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер.“ Вж. чл. 132(1). С тази промяна съдиите продължават да са защитени от наказателно преследване и съдебни дела заради служебните си действия и изявления, но отговарят за личното си, неслужебно поведение.

Освен това, дори когато се твърди, че съдията е извършил умишлено престъпление от общ характер, срещу него не може да бъде повдигнато обвинение без разрешение на ВСС. *Пак там* чл. 132(2). Наред с това съдията не може да бъде задържан освен за тежко престъпление, и то с разрешение на ВСС. *Пак там* чл. 132(3). Предварително разрешение на ВСС не е необходимо при заварено тежко престъпление. За даване на разрешение се прави мотивирано искане до ВСС от главния прокурор или поне една пета от членовете на ВСС. *Пак там* чл. 132(4); вж. също чл. 27(1)(6), 134 ЗСВ; чл. 6(1)(9), 49-50 от *Правилника на ВСС*. ВСС отстранява обвинения съдия от длъжност до приключването на наказателното производство, като съдията има право да бъде възстановен и да получи трудовото възнаграждение за периода от отстраняването, в случай че производството бъде прекратено или завърши с оправдателна присъда. Чл. 140, 141 ЗСВ.

Екипът, изготвил изследването, чу много малко отзиви относно имунитета на съдиите, което подсказва, че измененията от 2003 г. правилно балансират между отговорността и независимостта на съдиите. Един интервюиран предположи, че функционалният имунитет може да защити съдията от наказателно преследване дори при най-тежката форма на корупция: взимането на подкуп за решаването на делото по определен начин. Това

виждане сякаш е изолирано тълкуване на целите и съдържанието на конституционните разпоредби.

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.

Заключение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
Основанията и процедурата за реализирането на дисциплинарната отговорност на съдиите са посочени в закона, а нарастващият брой на дисциплинарни производства показва, че ръководствата на съдилищата са се заели сериозно с разрешаването на проблемите в тази област. Остават някои притеснения относно, наред с други неща, яснотата на приложимите критерии и процесуалните средства за защита, с които разполага обвиненият съдия при освобождаване от длъжност.		

Анализ / правна уредба:

Наред с други неща, магистратите се „понижават, преместват и освобождават от длъжност от [ВСС].“ Чл. 129(1) от Конституцията. Въпреки че магистратите придобиват статут на несменяемост след навършване на петгодишен стаж и решение на ВСС, те все пак могат да бъдат освободени от длъжност при навършване на 65-годишна възраст, подаване на оставка, осъждане на лишаване от свобода за умишлено престъпление, трайна невъзможност да изпълняват служебните си задължения за повече от една година или „тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.“ *Пак там* чл. 129(3). С последните изменения на Конституцията МП бе оправомощено да прави предложения за „понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии“ както и на други магистрати. *Пак там* чл. 130а(3). В тези случаи ВСС взима решенията си с тайно гласуване. *Пак там* чл. 131.

ЗСВ конкретизира задълженията на ВСС в тази област и правомощието му да приема решенията по дисциплинарни производства срещу съдиите и срещу председателите на съдилища и техните заместници. Вж чл. чл. 27(1)(4), 27(1)(7). Интересното е, че ЗСВ предвижда отделни правила за освобождаването от длъжност и за дисциплинарни производства, въпреки че дисциплинарното преследване може да доведе до уволнение и има значително припокриване на основанията за двете мерки. Основните разлики сякаш се състоят в това, че разглеждането на предложенията за освобождаване от длъжност в КПА става по-бързо и е свързано с по-малко защитни механизми за съдията, докато дисциплинарни дела се поемат било от докладчик, било от специално определена комисия на ВСС, като съдията има многобройни процесуални права.

В случая на несменяемите съдии основанията за освобождаване включват онези, които са споменати в Конституцията както и упражняването на несъвместими дейности, посочени в чл. 132(1) ЗСВ. Тези основания са навършването на 65-годишна възраст, подаването на оставка, осъждането на лишаване от свобода за умишлено престъпление, трайна невъзможност за изпълнение на служебните задължения или „тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.“ Чл. 129 от Конституцията; чл. 131(1)-(2) ЗСВ. Процедурата по освобождаване обикновено започва с предложение до КПА на председателя на съда,

който пряко или непряко наблюдава съответния съдия. Това означава, че предложението се внася от председателя на ВКС по отношение на заместниците му, председателите на отделения и съдиите във ВКС както и по отношение на председателите на апелативните съдилища; от председателя на ВАС по отношение на заместниците му, председателите на отделения и съдите във ВАС; от председателя на апелативния съд по отношение на заместниците му и съдиите в съответния съд както и по отношение на председателите на окръжните съдилища; от председателя на съответния окръжен съд по отношение на заместниците и съдиите в окръжния съд както и по отношение на председателите на районните съдилища в съдебния район; и от председателя на районния съд по отношение на заместниците му и съдиите в съответния районен съд. Предложения могат да правят също така една пета от членовете на ВСС и МП, който може и да дава становище по предложенията на другите. Чл. 30 ЗСВ. КПА, постоянна комисия на ВСС, състояща се от 7 от неговите членове, приема предложенията в писмена форма заедно с необходимите приложения. След това КПА разполага с 14 дни, за да проведе заседание, на което да обсъди предложението, и да внесе предложението с мотивирано писмено становище във ВСС. След това ВСС обсъжда и се произнася по предложението не по-рано от седем дни от внасянето му от КПА. *Пак там* чл. 30а. Заинтересованите лица могат да обжалват решението на ВСС пред ВАС в 14-дневен срок от съобщението. *Пак там* чл. 34.¹⁹

Както бе отбелязано и на други места в настоящия доклад, отделни правила са предвидени за освобождаването на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, като ВСС установява наличието на основанията за освобождаване и предлага на президента да освободи съответното лице. Ако президентът откаже да освободи лицето, но ВСС направи повторно предложение, президентът трябва да освободи това лице. *Пак там* чл. чл. 27(1)(1), 29 ЗСВ. Освен това президентът може да освободи тези лица по предложение на Народното събрание, гласувано с мнозинство от две трети. Чл. 129(4) от Конституцията. Другите председатели на съдилища и заместниците им могат да бъдат освободени на посочени в ЗСВ основания, без обаче да загубят статута на несменяеми съдии, освен ако се освобождават поради навършване на 65-годишна възраст, осъждане на лишаване от свобода за умишлено престъпление, тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт. *Вж.* чл. 125в(1).

По отношение на дисциплинарната отговорност, съдиите подлежат на дисциплинарно санкциониране в случай на „виновно неизпълнение на служебните си задължения, както и за [...] нарушение на правилата за професионална етика.“ Чл. 168(1).²⁰ Дисциплинарната отговорност се носи независимо от гражданската, наказателната и административнонаказателната отговорност. *Пак там* чл. 169. Дисциплинарните наказания са забележка, порицание, понижаване в длъжност или ранг за срок от шест месеца до три години и уволнение. *Пак там* чл. 170(1). Освен това при определянето на наказанието се вземат предвид „тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, и поведението на нарушителя.“ *Пак там* чл. 171. Предложенията за налагане на дисциплинарни наказания се правят от същите субекти, които могат да правят предложение за освобождаване по чл. 30 ЗСВ, т.е. председателя на съответния съд, МП или една пета от членовете на ВСС. *Пак там* чл. 172. По правило дисциплинарното производство може да бъде възбудено до 6 месеца от откриването, но не по-късно от една година от извършването на нарушението. *Пак там* чл. 173. Ако ВСС реши да образува дисциплинарно производство, той определя или докладчик, или тричленен състав (както бе отбелязано по-горе) и уведомява съдията,

¹⁹ След измененията ЗСВ дава на председателя на съответния съд правото да налага административните санкции за по-леките дисциплинарни нарушения, изброени в чл. 170(1)(1) и 170(1)(2) ЗСВ.

²⁰ Важно е да се отбележи, че след измененията ЗСВ предвижда дисциплинарно санкциониране на съдиите, които толерират неоснователното забавяне на съдебното производство.

който има възможност да представи писмени възражения и доказателства в своя защита. Ако бъде определен докладчик, всъщност не се провежда заседание, а докладчикът подготвя доклад и становище за ВСС. Ако бъде определен тричленен състав, се провежда заседание, съдията и вносителят на предложението се уведомяват и имат възможност да се явят, а съдията има право на адвокатска защита. Съставът приема решение с мнозинство и го внася във ВСС. *Пак там* чл. чл. 174-180. И в двата случая ВСС провежда заседание, за да обсъди и гласува мотивирано решение, с което приема или отхвърля предложеното наказание или го заменя с понижение или порицание. Съдията и вносителят на предложението се уведомяват и могат да обжалват решението на ВСС в 14-дневен срок от съобщението. Обжалването не спира изпълнението на наказанието. *Пак там* чл. чл. 181-184. Дисциплинарното наказание, с изключение на уволнението, се заличава една година след изтърпяването му, а може да бъде заличено и преди изтичането на срока с решение на ВСС, ако наказаният не е извършил други нарушения. Чл. 186 ЗСВ.

Подробните вътрешни правила на ВСС за провеждане на дисциплинарни производства са закрепени в чл. чл. 51-64 от Правилника на ВСС.

Механизмът за осъществяване на дисциплинарната отговорност разкрива някои проблеми от технически и структурен характер. На първо място, както бе отбелязано по-рано, един съдия може да бъде „освободен“ при наличието на по-малко процесуални гаранции отколкото когато му се налага дисциплинарно наказание, въпреки че основанието, вносителят на предложението и последиците могат да бъдат едни и същи. На второ място, изразът „действия, които накърняват престижа на съдебната власт“ е доста неясен като основание за освобождаване на несменяеми съдии и предполага конкретизиране в ЗСВ или актовете на ВСС. Така както стоят нещата, това основание би могло да бъде използвано за отстраняване на съдия по политически или лични съображения или дори в отговор на решение на съдията по дадено дело. Следва да се отбележи обаче, че екипът изготвил изследването не чу оплаквания или намеци, че такива злоупотреби са се случвали. На трето място, не е съвсем ясно дали изразът „нарушение на правилата за професионална етика“ като основание за дисциплинарна отговорност непременно обхваща, изключително и в тяхната цялост, Правилата за професионална етика на съдиите в България (които ще бъдат обсъдени под Фактор 21). Това би било разумно тълкуване на чл. 168(1) ЗСВ, особено като се има предвид, че ВСС ги е одобрил, но има място за аргументи в смисъл, че дадено поведение може да е неетично и следователно подлежащо на санкция дори и да не е забранено от тези Правила. На четвърто място, както бе споменато под няколко фактора в настоящия доклад, няколко души изразиха мнението, че прокурорите и следователите не следва да участват във взимането на решения, засягащи кариерата на съдиите, в това число дисциплинарни решения.

Въпреки че се разглеждат и решават в закрито заседание, дисциплинарни дела обикновено се публикуват в годишния доклад и Интернет страницата на ВСС (<http://www.vss.justice.bg>). Разбира се, публикуването е важно за прозрачността и укрепването на общественото доверие, че дисциплинарният процес действа и магистратите не се прикриват взаимно. Ако подробните обстоятелства на всяко нарушение, за което се твърди, че е извършено, също се публикуваха, това щеше да служи като полезно ръководство на съдебната система относно поведението, което ВСС смята, че трябва да се избягва. Един интервюиран посочи, че ВСС е имал навика да обявява изхода от дисциплинарни дела веднага след решението по съответното дело, но вече изчаква неизбежното обжалване и произнасянето на ВАС по жалбата преди да го обяви. Тъй като Интернет страницата на ВАС съдържа информация за образуваните дела, възможно е да се научи нещо за решенията на ВСС преди произнасянето на ВАС по жалбата. Окончателните решения на ВАС са лесно достъпни за всички в страната.

Според ВСС само две предложения за налагане на дисциплинарни наказания на съдии са внесени през 2004 г. И в двата случая става въпрос за окръжни съдии, като основанието в

в единия случай е неспазване на сроковете, а в другия - неоправдано бавене на обявяването на решенията. И в двата случая наложената санкция е уволнение. През 2005 г. обаче броят на делата срещу съдии се е увеличил на 15: 11 за системно неизпълнение на служебните задължения или бавене при изпълнението им; две за нарушение на правилата за професионална етика и / или действия, накърняващи престижа на съдебната власт; и две за неправомерно поведение по конкретни дела. До края на 2005 г. шест от тези 15 дела са приключили с решение на ВСС (три уволнения, две порицания и едно оправдателно решение). Средната продължителност на делата през 2005 г. е пет месеца от внасянето на предложението до решението на ВСС. В началото на 2005 г. четири дисциплинарни решения на ВСС се обжалваха пред ВАС; впоследствие ВАС потвърди три от тях, а последното отмени поради „противоречия в установените факти“.

Ако се имат предвид всички магистрати, дисциплинарните дела пред ВСС са се увеличили от 18 през 2004 г. на 28 през 2005 г., като 19 от тези 28 са приключени или през 2005 г., или през първите три месеца на 2006 г. По тези 19 дела ВСС е наложил предложеното наказание на девет пъти; на пет пъти предложеното наказание е отхвърлено или делото е прекратено; на четири пъти е наложено по-строго наказание от предложеното; и веднъж е наложено по-леко наказание от предложеното.

Рязкото увеличение на дисциплинарните дела срещу съдии, макар и обезпокояващо в определен смисъл, е насърчително в същото време, тъй като показва, че ВСС и председателите на съдилищата се отнасят сериозно към дисциплинарната отговорност и са решени да се справят с непродуктивните, неетичните и корумпирани съдии. Дори след това увеличение обаче броят на дисциплинарните дела е доста под онзи, който се наблюдава в много други развити страни, което подсказва, че само най-скандалните и / или системни нарушения водят до задействане на механизма.

Фактор 18: Разпределяне 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 свръх натовареност.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↑
Делата вече трябва да се разпределят на принципа на случайния избор, но принципът не се прилага еднакво във всички съдилища в страната и сякаш често се прибегва до упражняването на преценка, премахваща случайността на разпределението. Работи се по въвеждането на електронна система, но все още не е напълно готова и функционираща.		

Анализ / правна уредба:

Не съществуват разпоредби в ЗСВ, НПК, ГПК или другите закони относно процедурата, която трябва да се следва при разпределянето на делата между съдиите и съставите.²¹ Съдилищата обикновено се състоят от специализирани колегии, в които понякога има отделения. Тази структура ограничава кръга от съдии, които могат да разглеждат дадена категория дела. Тези колегии все пак обикновено са доста големи и съществува възможност за ротация между съдиите, така че в повечето случаи не е ясно при кой съдия

²¹ След измененията ЗСВ предвижда разпределяне на делата на принципа на случайния избор.

ще попадне дадено дело. Разпределянето на делата е от значение за натовареността на съдиите, професионалното им развитие и евентуално за атестирането и повишаването им. Освен това може да повлияе на изхода на делото. По традиция в България за разпределянето на делата отговаря председателят на съда или отделението, който свободно може да избере онзи метод на разпределяне, субективен или обективен, който му се струва най-подходящ.

Наскоро обаче бе приет Правилник за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища, *обн. ДВ бр. 95 26 октомври 2004 г., посл. изм. ДВ бр. 16 от 21 февруари 2006 г. [по-нататък Правилник за съдебната администрация]*, който засяга този въпрос. Постъпващите дела се предават на председателя на съда или определени от него съдии, които образуват делото, като определят вида му и съдията докладчик по него съобразно принципа на случайния избор. *Вж. чл. 26(1).* Съдията докладчик може да бъде заменен само при отвод или отсъствие при спазване на принципа на случайния избор. *Пак там чл. 26(3).* Според параграф 1 от допълнителните разпоредби на Правилника принципът на случайния избор означава „разпределение на делата по докладчици според поредността на образуване на делата и списъка на съдиите по състави и отделения, изготвен по азбучен ред.“ По същия начин ВАС вече има собствен Правилник за организацията и дейността на администрацията на Върховния административен съд, *обн. ДВ бр. 44 от 27 май 2005 г.*, който предвижда, че председателят на ВАС или на съответната колегия или отделение определя съдията докладчик „по принципа на случайния избор“. *Вж. чл. 73(2).*

Въз основа на проведените събеседвания изглежда, че някои съдилища се придържат към случайното разпределяне, но не навсякъде е така. Проблемът отчасти се обяснява с това, че съдебната система в момента въвежда електронна система за управление на делата, която позволява и електронно случайно разпределяне. Твърде малко съдилища, и то не всички отделения в тези съдилища, разполагат с електронната система, а няколко интервюирани посочиха, че софтуерът има някои слабости. Другият аспект на проблема, както бе обяснено от няколко души, е, че чисто случайното разпределяне, независимо дали е електронно или не, не съобразява различната сложност или приликите във фактическата страна на делата, нито пък опита и натовареността на различните съдии, вследствие на което се стига до несправедливи или неефективни резултати. Един интервюиран спомена случая на един съдия, който е бил уволнен заради системни и значителни забавяния, и е трябвало да се изчака заместникът му да отхвърли несвършената работа преди да може да му се разпределят нови дела.

Едно друго притеснение във връзка с този Фактор е, че председателят на съда или отделението явно има възможност да не се съобрази с изхода от случайното разпределяне, независимо дали е електронно или не, по каквато и да е уважителна, а евентуално и неуважителна причина. Подобни практики обезсмислят съществуването на случайното разпределяне и следва да бъдат забранени или регулирани. Ако ще са позволени, ВСС или МП следва да въведат ясни, еднакви и обективни критерии и да изискват от председателя на съда публично и мотивирано обяснение за всяко отклонение.

Очевидно е, че в България се наблюдава напредък към установяването на обективна система за разпределяне на делата, но трябва да се свърши още много работа преди тази система да стане напълно функционираща, последователно прилагана, прозрачна и справедлива за съдиите.

Фактор 19: Сдружения на съдии

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

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
-------------------	-------------------------------	---------------------

ССБ съществува и е сравнително активен, но човешките и финансовите му ресурси са ограничени, вследствие на което не е толкова деен и ефективен, когато защитава интересите на членовете си, колкото би трябвало да бъде.

Анализ / правна уредба:

Чл. 44 от Конституцията признава на гражданите правото „свободно да се сдружават“. По-специално „[с]ъдиите, прокурорите и следователите са свободни да образуват и да членуват в организации, които защитават тяхната независимост и професионални интереси и подпомагат професионалната им квалификация.“ Чл. 12(2) ЗСВ. Тези организации „не могат да се сдружават със синдикални организации от друг бранш или отрасъл на национално или регионално ниво.“ *Пак там* чл. 12(3).

ССБ е учреден като неправителствена организация през 1997 г. от 20 съдии и се разраства дотам, че в началото на 2006 г. наброява 774 членове от общо 1 894 съдии в страната (41% от съдиите). Членовете заплащат встъпителна вноска в размер на 10 лв. (6 щ.д.) и 24 лв. (15 щ.д.) годишен членски внос. ССБ освен това получава известна финансова подкрепа от чужди донори. ССБ съсредоточава дейността си в две области: институционалното укрепване на самия съюз и допринасянето за по-голямо доверие към съдиите сред обществото. Бързото му разрастване е положително свидетелство за усилията му, насочени към институционалното укрепване. Освен това организацията се опитва да привлече млади съдии, за да заемат ръководни позиции в съюза, и е създавала регионални клонове в 10 района. Дейността на ССБ по укрепване на доверието сред обществото е насочена преди всичко към младите хора, за които е организиран симулирани процеси и театрално представление на тема противодействие на трафика на наркотици за младежи на подходяща възраст.

ССБ понякога представя становища пред Народното събрание и Конституционния съд по закони, които засягат съдиите, или по по-широки политически и конституционни въпроси. Организацията освен това защитава съдиите, които получават несправедливи критики от медиите – нещо, което според получената информация се случва по-рядко през последните години благодарение на нарастващото разбиране сред журналистите за сложността на съдебния процес. През последните две години се провежда национална конференция на съдиите, която се радва на широко участие и високо уважение. Както бе отбелязано и другаде в настоящия доклад, ССБ имаше водеща роля при мобилизирането на 92 съдии за подписването на открито писмо против повишаването на сина на един от членовете на ВСС. ССБ подготви Правила за професионална етика на съдиите и ги представи на ВСС, който го одобри в съответствие с чл. 27(1)(13) ЗСВ. Не изглежда ССБ да поддържа постоянна работна връзка с ВСС, въпреки че няколко членове на ВСС членуват и в ССБ.

ССБ има възможност да развива дейността си без намеса или сплашване от страна на правителството или други среди.

ССБ има ограничени човешки и финансови ресурси и това се отразява на ефективността му при защитата на интересите на съдиите и подпомагането на професионалната им квалификация. Разполага само с един платен служител, а петчленният му управителен съвет се състои изцяло от действащи съдии, които отделят от времето си на доброволни начала. Досега не е бил в състояние да разгърне някои от дейностите (защита на интересите, застъпничество и други услуги в полза на членуващите), които по-добре финансираните подобни организации обикновено осъществяват като например връзките с обществеността; лобирането за по-добри заплати, подобрена съдебна инфраструктура и

цялостни условия на работа; укрепване на независимостта на съдиите; организиране на продължаващо правно обучение; провеждане на семинари по професионална етика и за подобряване на връзките между съда и адвокатурата; други семинари; публикуване на периодично издание; предоставянето на специални застрахователни услуги; организирането на почивки; и осигуряването на други материални предимства за членовете.

Един интервюиран казва, че ССБ реагира на сериозните проблеми след възникването им, а не на по-ранен етап с оглед на предотвратяването им, и е на мнение, че организацията следва да набляга повече на дейността по места отколкото на централно равнище. Друг интервюиран предлага ССБ да има определен представител, който да взема участие в законодателния процес, като казва, че магистратите трябва да участват преди всичко в работните групи, които работят по процесуалните кодекси с оглед на това, че познават отблизо съдебните практики и проблеми.

Други отбелязват, че ефективността и присъствието на ССБ зависят до голяма степен от ръководството и че вторият и последен мандат на настоящия председател и други двама членове на управителния съвет ще свърши след няколко месеца. Осъзнава се необходимостта да се осъществи промяната на ръководството без сътресения и всички членове на ССБ да са убедени, че играят роля и имат влияние върху развитието на организацията.

Наред с това ССБ е изключително зависим за редица свои дейности от финансовата подкрепа на чуждите донори. Голяма част от тази подкрепа ще секне с присъединяването към ЕС. Съмнително е, че ССБ ще успее да замести изцяло тази подкрепа с допълнителен членски внос. Ето защо новото ръководство ще трябва да бъде особено изобретателно при намирането на алтернативни източници на финансиране, ако желае ССБ да избегне съкращаване на и без това ограничената си дейност.

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: ↔
Преобладаващото усещане сред обществото е, че някои съдебни решения не се основават само върху фактите и приложимия по делото закон въпреки наличието на съответните законови забрани и информацията, според която се наблюдава намаление на действително поисканите от страна на съдиите подкупи. Все още изглежда, че някои съдии стават обект на неправомерно външно влияние от страна на страни, адвокати, председатели на съдилищата, прокурори и др.		

Анализ / правна уредба:

Конституцията гласи "Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона." Вж. чл. 117(2). Съдиите трябва да мотивират решенията си. Пак там чл. 121(4). Въпреки че последните конституционни изменения (чл. 130а) дават на МП по-

големи правомощия по отношение на съдебния бюджет, имуществото на съдебната власт, квалификацията и кариерите на съдиите и по този начин могат потенциално да подкопаят институционалната автономия на съдебната власт, основното послание на Конституцията остава, че съдът следва да е независим, а съдиите следва да решават делата в съответствие с фактите и закона, като избягват неправомерното външно влияние.

Същото послание е залегнало и в разпоредбите на ЗСВ, които прокламират независимостта на съдебната система (вж. чл. 1(2)), задължават съдиите да са независими и да се подчиняват само на закона (вж. чл. 13) и изискват от съдиите да преценяват доказателствата съобразно тяхната съвест и свободно вътрешно убеждение (вж. чл. 14). Законът счита, че някои длъжности и професионални дейности неминуемо са свързани с конфликт на интереси и ги обявява за несъвместими със заемането на съдийска длъжност. *Пак там* чл. 132. Едно сравнително ново допълнение на ЗСВ изисква ежегодно до 31 май съдиите да декларират доходите и имуществото си за предишната календарна година в Сметната палата. *Пак там* чл. 135.

Други закони съдържат основните правни норми, предназначени да противодействат на корупцията. Наказателният кодекс, *обн.* ДВ бр. 26 от 2 април 1968 г., *посл. изм.* ДВ бр. 88 от 4 ноември 2005 г., предвижда, че лице, което „склонява длъжностно лице от [...] съдебните органи да наруши свое служебно задължение във връзка с правораздаването, се наказва с лишаване от свобода до пет години или с пробация, или с обществено порицание.” Вж. чл. 289. От друга страна, „[д]лъжностно лице, което поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такова действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.” *Пак там* чл. 301. Освен това за подкуп, извършен от „лице, което заема отговорно служебно положение, включително съдия [...] наказанието е лишаване от свобода от три до десет години, глоба до двадесет хиляди лева [12 500 щ.д.]” и други санкции. *Пак там* чл. 302.1.

НПК прогласява, че „съдиите са независими и се подчиняват само на закона” (вж. чл. 10); изисква от съда да взема решенията си по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като се ръководи от закона (вж. чл. 14(1)); предвижда основания за отвод на съдиите при наличието на действителен или предполагаем конфликт на интереси (вж. чл. чл. 29, 31); и предвижда съдебните актове да са мотивирани (вж. чл. 34). ГПК по същия начин предвижда основания за отвод на съдиите (вж. чл. чл. 12-14); изисква съдът да основава решението си върху приетите от него за установени обстоятелства по делото и върху закона (вж. чл. 188(2)); и изисква решението да е мотивирано (вж. чл. 189(2)). Административнопроцесуалният кодекс препраща към ГПК за неуредените в него въпроси. Вж. чл. 144.

Истинският въпрос обаче е дали съдиите на практика основават решенията си само на закона, доказателствата и вътрешното си убеждение или стават обект, поне в някои случаи, на неправомерно външно влияние.

Действителното разпространение на корупцията по дефиниция не се поддава на измерване. Подкупите и други подобни явления се осъществяват тайно от хора, които нарушават закона и имат интерес да прикрият действията си. Скорошно изследване се опита да измери „корупционния натиск” в Републиката. Вж. ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА, Антикорупционните реформи в БЪЛГАРИЯ НА ПРАГА НА ЧЛЕНСТВОТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ [по-нататък Доклад на ЦИД]. То представя индекс, който измерва в процентно изражение анкетираните хора, които са контактували със съдии през даден период и тези съдии са им поискали пари, подаръци или услуги. Според Доклада на ЦИД, 3.4% от анкетираните са били обект на корупционен натиск през годишния период, свършил през м октомври 2005 г. *Пак там* стр. 12. Въпреки че някои могат да бъдат

окуражени от факта, че предишната година индексът е бил 5.8%, трудно е човек да се успокоява с данни, които показват, че в рамките на една година един на всеки 30 граждани е изпадал в положение, при което съдия му е искал подкуп. Най-вероятно този индекс подценява действителната честота на корупционните практики, тъй като не отразява подкупите, предложени от гражданите, без да са им били поискани от съдиите. Освен това и онези граждани, които са се поддали на корупционния натиск, вероятно не са включени в индекса – както бе вече споменато, участниците в тези незаконни дейности по никакъв начин не са заинтересовани да разкрият действията си, дори и по повод на проучване, проведено в условията на анонимност. Изглежда, че България все още има какво да свърши в една област, където нулевата толерантност следва да е правилото.

Измерванията на “доминиращите обществени представи” за наличието на корупция не представляват непременно по-благонадежден показател. Такива възприятия може да се основават на личен опит, но също толкова често се базират на съмнителни основания и източници. Примери в това отношение са критиките на медиите и политиците, непознаването на съдебния процес (и факта, че изходът на делото може да е определен от фактите и доказателствата, а не от прищевките на съдията) и т. нар. „синдром на недоволната загубила страна.” Загубилите страни често пъти не са готови да приемат, че фактите не са на тяхна страна, вследствие на което те (както и приятелите и роднините им) хвърлят вината върху корумпирането на съдията, решил делото. В същото време спечелилите делото не дават израз на задоволството си от изхода на съдебния процес, тъй като смятат, че са получили онова, което и без това заслужават. Наред с това някои отрицателни коментари за съдиите всъщност се дължат на контакти с други елементи на правната система, в това число охраната, съдебните служители, адвокатите, следователите и прокурорите. Съдиите са може би донякъде олицетворение на правосъдната система и хората са склонни да ги държат отговорни за действията на други, които са извън техния контрол. Хората, които действително дават подкупи вероятно прибегват до посредници, които може да предават, а може и да не предават парите на привидния получател.

Каквито и да са основанията за обществените възприятия по въпроса на съдебната корупция, ясно е, че отрицателните усещания са широко разпространени. Докладът на ЦИД установява, че 59.3% от анкетиранияте през м. ноември 2005 г. са на мнение, че почти всички или повечето съдии са корумпирани в сравнение с 56.1% предишната година. *Пак там* стр. 14. По същия начин “Световен барометър на корупцията” 2005 г. разкрива усещането за съдебната система като изключително корумпирана част от обществото и ѝ дава оценка 4.3 по скалата от 1 (никаква корупция) до 5 (изключителна корупция), като по този начин съдебната система е на второ място след митническата администрация. Вж. ТРАСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕЙШЪНЪЛ. Доклад СВЕТОВЕН БАРОМЕТЪР НА КОРУПЦИЯТА ЗА 2005Г., стр. 18 (9.12.2005г.), *достъпен на* http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb (последно посещение на 2 март 2006 г.). Освен това според Трансперънси Интернейшънъл усещането за корупция в България през 2004 г. е 4.1 (54-о място сред 145 страни в класацията) и индексът за България през 2005 г. всъщност се е влошил и е стигнал 4.0 (55-о място сред 158 страни в класирането). Вж. ТРАСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕЙШЪНЪЛ, ИНДЕКС НА ОБЩЕСТВЕННОТО МНЕНИЕ ЗА КОРУПЦИЯТА 2004, *достъпен на* http://www.transparency.org/cpi/2004/dnld/media_pack_en.pdf (последно посещение на 2 март 2006 г.); , ИНДЕКС НА ОБЩЕСТВЕННОТО МНЕНИЕ ЗА КОРУПЦИЯТА 2005, *достъпен на* http://www1.transparency.org/cpi/2005/dnld/media_pack_en.pdf (последно посещение на 2 март 2006 г.). Ако погледнем проучването на Фрийдъм Хаус, ще видим, че по отношение на корупцията България получава оценка под средната (4.00 по скалата от 1 (най-добрата оценка) до 7). Вж. Фрийдъм Хаус, *България, в Държави в преход 2005: демократизацията от ЦЕНТРАЛНА ЕВРОПА ДО ЕВРАЗИЯ*, *достъпен на* <http://www.freedomhouse.hu/nitransit/2005/bulgaria2005.pdf> (последно посещение на 2 март 2006 г.).

Липсата на обществена вяра в почтеността на съдебната система, независимо дали отговаря на действителността, може да има пагубно влияние върху върховенството на закона във всяко общество, води до намаляване на подкрепата за съдебния процес като средството за разрешаване на споровете, насърчава незаконните методи и поражда обществен цинизъм по отношение на съдебната система. Наред с това в една такава обстановка тенденцията е действителността да почне да съответства на обществените усещания: ако хората вярват, че трябва да се прибегва до подкупи, за да се осигури желаният резултат, то тогава са по-склонни да предлагат подкупи, а това води до по-голямо изкушение у съответните длъжностни лица да ги приемат.

Въпреки, че е лесно да се критикуват обществените усещания като неоснователни, далеч по-трудно е те да бъдат променени. За тази цел е необходимо съчетание от работа с медиите; разяснителни кампании сред обществото; по-задълбочени и по-добре мотивирани съдебни актове; по-ясни закони; резултатен изпълнителен процес; и промени, които да са осезаеми за хората. По-високата степен на прозрачност в съдебната система обикновено помага за възпирането и разкриването на корупцията както и за повишаване на доверието сред обществото. Въпросите, по които следва да има прозрачност са обясненията относно неприлагането на принципа на случайно разпределяне на делата, информацията относно отводите на съдиите и дали са станали по инициатива на съдията или на страните, публикуването на списъка на образуваните дела и на съдебните решения както и свободният достъп до делата. Според получената информация контактите между съдиите и някоя от страните или нейния адвокат в отсъствието на другата страна са твърде разпространени и често пъти се оправдават като приемливо средство за изясняване на фактите по дадено дело или за разкриване на проблеми в съдопроизводството. Те обаче предоставят прекалено много възможности за упражняване на неправомерно влияние и получаване на неправомерен достъп и следва да бъдат забранени.

Пример за неотдавнашно усилие в тази област, което бе изпълнено с добри намерения, но не бе осъществено по задоволителен начин, е създаването на комисията на ВСС за борба с корупцията в съдебната система. Вж. чл. чл. 13(2)(4) и 20 от *Правилника на ВСС*. Комисията бе създадена, за да се захване с този проблем, но не й бяха осигурени административните ресурси, правомощията за провеждане на разследвания и средствата за прилагане на правоохранителни мерки, които щяха да са й необходими, за да изпълни задачата си.

При провеждането на събеседванията няколко интервюирани твърдяха, че корупция съществува поне по някои дела, но че лично никога не са били свидетели и не са се сблъскали с явлението. Както често се случва с тази тема, слуховете и подозренията обикновено са насочени към *другите* подсистеми на съдебната власт. Наказателните съдии и прокурорите смятат, че проблемът засяга гражданското и търговското правораздаване, гражданските съдии винят наказателното правораздаване, в това число прокурорите, адвокатите и следователите. Различни хора винят фирмените отделения на съдилищата, за които твърдят, че често пъти взимат специални такси за по-бързо регистриране.²² Други интервюирани предположиха, че корупцията е много по-вероятна пред най-високите инстанции, тъй като решенията по значителните дела най-редовно се обжалват и подкупът в по-долния съд не би постигнал много.

Без да се поставя под съмнение фактът, че предлагането или приемането на подкуп никога не може да бъде извинено, следва да се отбележи, че каквито и оправдания от

²² В това отношение, към 1 април 2006 г. се обсъждаше проект, който предвижда прехвърлянето на фирмените регистрации от съдилищата на административно звено в МП, като по този начин съответните съдии ще могат да работят по други дела. Стремещът е също така регистрациите да стават по-лесно и по-бързо и да се намалят корупционните практики

икономически характер да са били споменавани от съдиите в миналото, те стават още по-неприемливи с увеличаването на съдийските заплати през последните години.

Наред с финансовата корупция съществуват притеснения относно другите форми на неправомерно влияние. Някои интервюирани отбелязват, че съдиите могат да бъдат повлияни от приятелства с адвокати, които са завързани още по време на годините, прекарани в юридическия факултет, или въз основа на други лични контакти, които формално не са основание за отвод. По същия начин, според думите на един интервюиран, докато съдията очевидно не може да разглежда дело, по което съпругата му е адвокат или прокурор, то няма пречка да разглежда делото, ако адвокатът е съдружник на съпругата. Съдията може да бъде повлиян и от председателя на съда или на отделението, особено с оглед на ролята на председателя при атестирането и повишаването на съдиите. Един интервюиран твърди, че има случаи, в които председатели влияят на съдии как да решат дадено дело и поставят предложенията си за повишение в зависимост от склонността на съдиите да се подчинят.

Усещане за нередно влияние създава и една структурна особеност на българската съдебна система, която някои възприемат като нездрава връзка между съдиите и прокурорите (и в по-малка степен следователите). Както бе отбелязано на няколко пъти в настоящия доклад, прокурорите са магистрати и членуват във ВСС и комисиите му, като по този начин участват във взимането на решения относно назначаването, атестирането, повишаването и дисциплинарната отговорност не само на прокурорите, но и на съдиите. Прокурорите изпълняват функциите си в рамките на строго йерархична система, в която по-долустоящите прокурори се намират под надзора на по-горестоящите прокурори, и така до върха на пирамидата. Съдията, който отсъжда в полза на подсъдимия по наказателно дело, прави това с ясното съзнание, че прокурорът, който току-що е загубил делото, някой ден може да е в състояние да повлияе на професионалното му развитие, и че този прокурор е пряко или непряко подчинен на друг прокурор, който почти със сигурност още към този момент е в състояние да окаже такова влияние. Освен това според получената информация съдиите и прокурорите към даден съд се срещат често, за да обсъждат административни и процесуални въпроси, понякога дори въпроси по съществото на делото, като по този начин създават впечатлението, че са „отбор“, който служи на интересите на правосъдието. Тази идея за „отборност“ всъщност се насърчава още в самото начало от НИП, който смята, че важна част от първоначалното обучение на младшите магистрати е „изграждането на екипен дух и колегиалност между трите магистратски професии.“ Тази близост може би е в състояние да обясни удивително високия дял на осъдените в България – според получената информация повече от 98% от всички подсъдими и дори повече на някои места. Може да съществуват и други причини за тази статистика, като например изключително задълбоченото досъдебно производство или строгите критерии за внасяне на обвинителен акт, но близостта между съдии и прокурори вероятно играе някаква роля.

Както един съдия отбелязва, прокурорът е просто адвокат на една от страните в процеса, не по-различен от адвоката на подсъдимия, докато съдията е независим арбитър. Сякаш би било уместно изграждането на екипен дух и колегиалност между трите магистратски професии да се премахне от програмата на НИП и да се намали съществуващата степен на взаимодействие между съдиите и прокурорите в съдилищата (другият вариант е да се канят представители на адвокатурата на техните срещи). Наред с това изглежда желателно да се създадат подразделения във ВСС, които поотделно да се занимават с въпросите на трите магистратски професии и съответните назначения, повишения, атестации и дисциплинарни дела. Това не означава, че е нежелателно участието на външни лица. Напротив, участието на такива лица може да допринесе за прозрачността, отговорността и общественото доверие в процеса. По мнението на екипа изготвил изследването обаче външните лица следва да идват от обществото като цяло, а не от средите на прокурорите, следователите или, между впрочем, адвокатите.

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: Неутрално	Тенденция: ↔
ВСС е одобрил Правила за професионална етика на съдиите, но не е ясно доколко широко е неговото възприемане, разпространение и спазване, нито доколко се санкционират нарушенията му. Кодексът е твърде общ и кратък и не съдържа пряка забрана на контактите между съдията и някоя от страните в отсъствието на другата страна.		

Анализ / правна уредба:

Съществуват няколко закона, които налагат на съдиите задължения свързани с професионалната етика. Така например ЗСВ изисква от съдиите „да пазят тайната на съвещанието при решаването на делата” и „да пазят като служебна тайна сведенията, които са им станали известни в кръга на службата.” Вж. чл. 136. Предвидено е също така съдиите да не изразяват предварително становище по възложените им дела, както и становище по дела, които не са им възложени. *Пак там* чл. 137. Наред с това на съдиите е забранено да дават правни консултации. *Пак там* чл. 138. ГПК съдържа правила относно отвеждането на съдията, когато съдията е в роднински връзки със страна по делото, ако е взел участие при решаване на делото, или ако е бил свидетел или пълномощник по делото, както и ако е заинтересуван от изхода на делото или се намира със страната в особени отношения, които пораждат основателно съмнение в неговото безпристрастие. Вж. чл. 12. Ако съдията не се отведе сам, всяка от страните може да поиска отвеждането му. *Пак там* чл. 13. Подобни, но по-подробни правила предвижда и НПК. Вж. чл. 29.

Освен това ЗСВ предвижда, че ВСС „утвърждава правила за професионална етика, приети от съответните съсловни организации за съдиите, прокурорите и следователите.” Вж. чл. 27(1)(13). В съответствие с тази разпоредба през 2004 г. ССБ прие Правила за професионална етика на съдиите в България [по-нататък *Етични правила на съдиите*] и ги внесе във ВСС, който ги утвърди.

Етичните правила на съдиите съдържат общи норми за етично поведение и се прилагат спрямо различни аспекти на професионалното им поведение (почтеност и независимост, компетентност, поверителност, връзки с медиите и с организациите на гражданското общество и отношение към другите лица при изпълнение на служебните задължения). Има и разпоредби относно личното поведение на съдиите.

Според получената информация е имало известна съпротива сред съдиите срещу приемането на Етичните правила и това отношение все още се чувства две години по-късно. Много съдии споделят виждането, че етичното поведение е въпрос на лична почтеност и възпитание и че приемането на поредица от етични правила не ще окаже въздействие, ако съдията не притежава необходимата воля и ценностна система за правилно поведение. Един съдия казва, че Етичните правила не въвеждат нищо ново, а само кодифицират неписани правила и очаквания, които съществуват отдавна. Въпреки че това отношение е разбираемо, един ясен, изчерпателен и добре прилаган етичен кодекс може да създаде общи правила за поведение сред съдиите, да закрепим очакванията за определено съдийско поведение в съзнанието на адвокатите и обществото като цяло, да

начертае видима граница между приемливото и неприемливото поведение и да улесни адекватното санкциониране на нарушенията.

Наблюдаваното разминаване отчасти сякаш се обяснява с използваната дума „етика“, която действително семантично се приближава до почтеност или моралност. По-правилният термин би бил „поведение“, тъй като истинското ударение пада върху поведението, а не върху убежденията и характера. Друг възможен проблем е, че Етичните правила не са широко разпространявани и не се преподават на съдиите. Въпреки че Етичните правила са част от програмата на обучението в НИП, нито НИП, нито съдилищата не изглеждат да са провеждали или да планират да провеждат обучение или други насочени към съдиите дейности, отнасящи се до Етичните правила и прилагането им в реални ситуации от живата практика. Наред с включването им в продължаващото правно обучение на съдиите е желателно тези правила да бъдат изложени на видно място в съдилищата и да бъдат предмет на широко разгласяване в рамките на разяснителни кампании.

Може би най-големият недостатък на Етичните правила се крие в тяхната краткост и твърде общ характер (три страници с относително елементарни принципи). Подобни правила в други страни понякога са много по-дълги и дават на съдиите много повече насоки за всекидневната им работа. Етичните правила не засягат адекватно един проблем, който по всичко изглежда да е основен в България – контактите между съдиите и някоя от страните или нейния адвокат в отсъствието на другата страна. Чл. 4(1)(3) забранява на съдията да поддържа със страните по делата, които решава, лични връзки, които могат да породят основателно съмнение в безпристрастността му. Тази забрана обаче се нуждае от детайлизиране, за да обхване и случаите на инцидентни контакти относно висящо дело със страните, прокурорите и адвокатите в отсъствието на представител на другата страна. По някои сведения тези контакти са доста разпространени и могат неправомерно да повлияят на изхода на делото.

Статистическите данни на ВСС показват, че двама съдии през 2005 г. са били дисциплинарно преследвани за нарушение на правилата на професионалната етика и / или действия, накърняващи престижа на съдебната власт, като наложената санкция по едното дело е уволнение. Въпреки че не става ясно от данните, възможно е твърдения за нарушения на професионалната етика да са били отхвърлени по други дела. Така изглежда, че правилата на професионалната етика се взимат предвид от ВСС и вносителите на предложения за налагане на дисциплинарни наказания, макар и само като второстепенно основание за дисциплинарна отговорност, но остава неясно дали тези правила са именно разпоредбите на Етичните правила. Вж. също Фактор 17. Броят на жалбите, позоваващи се на нарушение на правилата на професионалната етика, също изглежда много нисък в сравнение с други страни, където твърденията за нередно поведение на съдията или лошо отношение към страните и адвокатите са относително често явление.

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

Съществува ефективен ред, по който други съдии, адвокати и граждани могат да подават жалби против поведението на съдията.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
Съществуват няколко процедури, до които гражданите могат да прибегнат, за да подадат оплакване срещу съдиите, но не ясно доколко са известни и използвани от обществото.		

Анализ / правна уредба:

Всички граждани „имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи.“ Чл. 45 от Конституцията. С последното изменение на Конституцията бе въведен нов чл. 91а, признаващ конституционния статус на омбудсмана, „който се застъпва за правата и свободите на гражданите.“ Както бе отбелязано под Фактор 5, омбудсманът може да сезира Конституционния съд.

През 1980 г. е приет Законът за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, *обн.* ДВ бр. 52 от 4 юли 1980 г., *посл. изм.* ДВ бр. 55 от 7 юли 2000 г. [по-нататък ЗПСЖМ], който позволява на гражданите да подават оплаквания до компетентния „орган на социално управление“ [по-нататък „компетентния орган“] във връзка със защитата на техните права и законни интереси. Компетентният орган е длъжен да реши въпроса по обективен и законен начин. *Пак там* чл. чл. 3, 6. Компетентният орган е длъжен да отстрани нарушенията на правата и законните интереси на гражданите и да вземе необходимите мерки за привличане към отговорност на виновните длъжностни лица. *Пак там* чл. чл. 9, 31(2)²³.

По-конкретно, гражданите могат да подават жалби до компетентния орган във връзка с незаконни или неправилни действия и методи на работа, срещу бавност, бездушно отношение и всички други бюрократични прояви, с които се засягат техни права или законни интереси. Те могат да подават и жалби до съда за нарушения на законите от държавни органи, длъжностни лица и граждани. *Пак там* чл. чл. 29(2), 29(3), 30.

Компетентният орган, получил жалбата, е длъжен да насочи гражданите и да им разясни техните права и задължения. Компетентният орган е длъжен също да посочи съображенията си в случаите, когато жалбата е незаконосъобразна или неоснователна. *Пак там* чл. 16. Ако компетентният орган не признае основателността на жалбата, жалбата и обясненията на органа могат да бъдат изпратени на по-горестоящ орган. *Пак там* чл. 31(3).

Компетентният орган е длъжен да извърши подробно проучване във връзка с жалбата, да потърси обясненията на заинтересуваните лица и да се произнесе в едномесечен срок от постъпването на жалбата (два месеца, ако органът е централен). *Пак там* чл. чл. 17, 33(1). Компетентният орган предоставя мотивирано решение на жалбоподателя в 7-дневен срок от постановяването му и взема мерки за неговото изпълнение. *Пак там* чл. чл. 34(1), 20. Производството по жалбата се прекратява с изпълнението на решението. *Пак там* чл. 21.

Решението на компетентния орган не подлежи на обжалване, но жалбоподателят има право да сезира по-горестоящ компетентен орган, който може да вземе необходимите мерки за отстраняване на нарушението или неправилността. По-горестоящият орган може да вземе такива мерки и по своя инициатива. *Пак там* чл. 40.

ЗПСЖМ е действащ и приложим закон, но не е ясно дали предвиденият в него ред се спазва строго от двата органа „на социалното управление“, компетентни да приемат жалби от гражданите против съдии – съдилищата и ВСС. Съществува обща нагласа, че гражданите имат право да подават жалби срещу съдии, но липсват еднообразни стандарти или ред за разглеждане на жалбите, а производството по тях не е прозрачно. По-специално, съдилищата не разполагат с достатъчно служители, които надлежно да пресяват и отхвърлят неоснователните жалби и да разглеждат основателните оплаквания.

²³ ЗПСЖМ е впоследствие отменен, в сила от 12 юли 2006 г.

МП приема и разглежда жалби от граждани и ако жалбата е основателна, я изпраща чрез своя инспекторат на ВСС за по-нататъшно разглеждане и предприемане на съответни мерки.

ВСС е създал вътрешни правила за разглеждане на жалби от граждани. Гражданите могат да подават жалби направо до ВСС. Комисията по жалбите – постоянна комисия, съставена от петима членове на ВСС, разглежда жалбата и отговаря в 30-дневен срок от приключване на проучването си. Чл. чл. 13(2)(9), 25 от *Правилника на ВСС*. Комисията на ВСС за борба с корупцията в съдебната система също е натоварена да получава оплаквания в електронна форма чрез Интернет страницата на ВСС (<http://www.vss.justice.bg>). *Пак там* чл. 20(7).

Според статистическите данни на ВСС, Съветът е получил 10 оплаквания по ЗПСЖМ срещу съдии през 2004 г., 33 оплаквания през 2005 г. и 13 оплаквания тази година (до 4 април).

Гражданите могат да подават оплаквания срещу съдиите и по Закона за омбудсмана, *обн. ДВ* бр. 48 от 23 май 2003 г. (към 1 април 2006 г. се обсъждаха изменения), когато смятат, че правата и свободите им са нарушени. *Вж.* чл. 2. Оплакванията могат да се подават в устна или писмена форма, но не могат да бъдат анонимни, а омбудсманът ги препраща на съответния държавен орган (в случая Комисията по жалбите на ВСС), който разполага с 14-дневен срок, за да отговори. *Пак там* чл. чл. 24-28. Омбудсманът може да се намеси, за да посредничи по въпроса; да препрати въпроса на МП, ако прецени, че е извършено престъпление; и да предприеме други действия, посочени в чл. чл. 19-20. От получените сведения стана ясно, че избирането на омбудсман се е забавило до м. април 2005 г. Няма сведения за подадени при омбудсмана оплаквания срещу съдии.

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.

Заключение	Съотношение: Положително	Тенденция: ↔
Съдебните заседания по правило са достъпни за обществеността и медиите. Съдиите постановяват разглеждането на делото да стане при закрити врата, ако са налице посочените в закона обстоятелства. Като цяло взаимодействието на съдилищата с медиите става по-открито и систематично.		

Анализ / правна уредба:

Разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго. Чл. 121(3) от Конституцията. Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права. *Пак там* чл. 41(2); *вж. също* чл. 101(1) ЗСВ; чл. 20 НПК; чл. 105 ГПК. Разглеждането на наказателните дела става при закрити врати, когато това се налага за запазване на държавната тайна или на нравствеността. Чл. 263 НПК. Възможно е също така заседанието да се проведе при закрити врата при разпит на свидетел, когато публичността създава опасност за сигурността на свидетеля или на неговото семейство, както и при дела срещу непълнолетни. *Пак там* чл. чл. 123, 141, 391.

По гражданските дела, ако поради обстоятелствата на делото публичното му разглеждане може да се окаже вредно за обществения интерес или ако тези обстоятелства се отнасят до интимния живот на страните, съдът служебно или по молба на някоя от страните постановява разглеждането на делото или извършването само на някои действия по него да стане при закрити врата.. Чл. 105(3) ГПК. Разглеждането на гражданските дела пред въззивната и касационната инстанция също става в открито заседание. *Пак там* чл. чл.. 208, 218е. Делата пред ВАС също се разглеждат в открито заседание. Чл. 34 ЗВАС.²⁴

По закон и на практика съдиите рядко постановяват разглеждането на делото да стане при закрити врата и оплакванията в това отношение са малко. През последните години съдилищата са постигнали много с оглед на подобряването на достъпа на обществеността и медиите до съдопроизводството, след като осъзнаха, че взаимодействието с медиите и тяхното разбиране на съдебния процес могат всъщност да бъдат полезни. Съдилищата са разработили медийни стратегии, за да се чува и техният глас в медийното пространство и за да създадат механизми, чрез които да реагират на запитванията на медиите. По примера на ВАС много съдилища са създали своя Интернет страница със сведения за съда и делата. Редица съдилища имат пресаташета, чиято основна функция е да взаимодействат с медиите; да преглеждат пресата и да докладват по публикациите, които засягат съответния съд; да потвърждават точността на публикуваните новини; да отговарят на въпросите на медиите; да дават информация относно насрочените дела; да разпространяват годишните статистически данни; и да организират изяви на съдиите, свързани с работата им, в средствата за масово осведомяване. Вж. чл. 163 от *Правилника за съдебната администрация* (който предвижда създаването на пресслужба във всеки съд); чл. 188т ЗСВ (който предвижда, че пресслужбите и служителите им са част от съдебната администрация). Журналистите могат да използват камери и фотоапарати в съдебната зала, освен ако страните или съдията възразят, и много от тях действително възразяват. Конституцията забранява фотографирането на едно лице без неговото знание или въпреки неговото изрично несъгласие. Вж. чл. 32(2).

Журналистите като цяло са доволни от степента на достъп до съдебните заседания. Някои съдебни зали са много малки и не могат да съберат много представители на медиите наред със страните и техните адвокати, но когато се очаква едно дело да привлече значително медийно внимание, съдилищата по правило се опитват да се подготвят, като насрочат заседанието в някоя от по-големите зали. По-голямата част от журналистите сякаш се интересуват повече от наказателните отколкото от гражданските и търговските дела, но един източник отбелязва, че търговските дела понякога се разглеждат при закрити врата заради твърдена търговска тайна. Когато делото се разглежда при закрити врата, е трудно или направо невъзможно да се прецени причината и необходимостта за това.

Производството пред Конституционния съд не е публично освен в редките случаи, когато Съдът реши да проведе заседание с устни пледоарии, да изслуша експерт или по друга причина. Чл. 21 ЗКС. Съдът смята, че в производството по конституционните дела няма страни и на заседанията си изслушва съдията докладчик, запознава се с писмените становища на заинтересованите лица и се съвещава преди да обяви решението по делото.

В съответствие с измененията на ЗСВ от 2004 г. заседанията на ВСС са публични с изключение на заседанията, на които се разглеждат дисциплинарни дела или искания за сваляне на имунитет или временно отстраняване на съдии. Вж. чл. 27(3). Заседанията на ВСС се провеждат в доста малко помещение, в което едва се събират членовете на Съвета и висшите представители на администрацията му, поради което се предават в

²⁴ Както бе вече отбелязано, приет е нов Административнопроцесуален кодекс, който предвижда субсидиарното прилагане на ГПК за неуредените въпроси (вж. чл. 144) и разглеждането на делата от ВАС в открито заседание (вж. чл. 217).

реално време по телевизионен канал за представителите на медиите в съседното помещение.

По време на събеседванията се получиха обезпокояващи сведения от два различни източника. Те съобщиха, че охранителите в някои съдебни сгради не допускат лица от ромски произход да влизат в сградата, освен ако покажат призовка, за да оправдаят присъствието си в съда. Освен това един младеж от ромски произход, който четял списъка на насрочените дела, е бил изгонен безпричинно от сградата от един охранител. Подобни действия очевидно нарушават закона и правата и свободите на тези граждани. Въпреки че Устройственият правилник на МП предвижда някои ограничения на достъпа до съдебните сгради (вж. чл. 14), нито тази разпоредба, нито други правила могат да оправдаят избиращелното прогонване или тормоз на етническите малцинства.

Фактор 24: Публикуване на съдебните решения

По начало съдебните решения са достъпни, а важните решения на по-горните инстанции са достъпни за преглед от страна на академичните среди и гражданите.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↑
Докато решенията на висшите съдебни инстанции по правило се публикуват, то това рядко е така по отношение на решенията на въззивните съдилища и почти никога не се случва с първоинстанционните решения. Делата могат да се преглеждат само от страните и адвокатите им или с разрешение на председателя на съда при наличието на уважителна причина. Въпреки това дори адвокатите на страните често срещат затруднения с оглед на навременното преглеждане и евтиното получаване на преписи от решенията. Достъпът започва да се подобрява с постепенното създаване на Интернет страници на съдилищата, на които могат да качват поне някои решения за преглеждане от правоимащите лица. Не съществува обаче единна практика на национално равнище в тази област.		

Анализ / правна уредба:

Чл. 121(4) от Конституцията предвижда, че "[а]ктовете на правораздаването се мотивират", а чл. 101(2) ЗСВ предвижда, че съдиите са длъжни да обявяват актовете си по установения в закона ред и срок. По гражданските и административните дела съдът обявява решенията си в 30-дневен след заседанието, в което е приключило разглеждането на делото. Решението се подписва от всички съдии, взели участие в постановяването му, като съдията, който не е съгласен с мнението на мнозинството, мотивира особеното си мнение. Чл. чл. 187-190 ГПК. Въпреки че решението се „постановява“ (пак там чл. 187), според получените сведения съдът обикновено праща съобщение на страните, с което ги уведомява, че решението е постановено, след което страните отиват в канцеларията на съда, за да прочетат решението.

По наказателните дела присъдата се обявява от председателя незабавно, след като е подписана от всички членове на състава на съда. Чл. 310(1) НПК. Дори и когато делото се разглежда при закрити врата, присъдата трябва да бъде обявена публично. Пак там чл. 263(2) НПК. Когато мотивите не са готови, председателят на състава обявява само диспозитива, след което съдът разполага с 15 дни (30 дни при фактическа и правна сложност на делото), за да ги изготви. Пак там чл. чл. 308, 310. Съдът не е длъжен да обяви мотивите публично, когато не са изготвени до обявяването на диспозитива. Решението на въззивната инстанция заедно с мотивите се обявява в съдебно заседание с призоваване на страните или им се съобщава писмено, че е изготвено. Пак там чл.

340(1). Решението на касационната инстанция се обявява не по-късно от тридесет дни от съдебното заседание, в което делото е обявено за решаване. *Пак там* чл. 354(4).

Решенията на Конституционния съд заедно с мотивите и евентуалните особени мнения на съдиите се обнародват в ДВ. Чл. 151(2) от Конституцията; чл. 14(3) ЗКС. Те са също достъпни и на Интернет страницата на Съда (<http://www.constcourt.bg>). Решенията на ВАС, с които се отменят нормативни актове или се спира тяхното изпълнение, се обнародват в ДВ. Чл. 31 ЗВАС. Тълкувателните постановления на ВКС и ВАС са задължителни за органите на изпълнителната и съдебната власт. Чл. чл. 86(2), 97(2) ЗВАС. Не съществува обаче изрично изискване да бъдат публикувани. Само решенията на ВАС, с които се отменят нормативни актове на Министерския съвет и на отделните министри, по закон подлежат на включване в официалния раздел на ДВ. Вж. чл. 6 от Закона за „Държавен вестник“, обн. ДВ бр. 89 от 6 октомври 1995 г., *посл. изм.* ДВ бр. 31 от 8 април 2005 г. [по-нататък ЗДВ]. На практика почти всички решения на върховните съдилища се публикуват в ДВ и се качват на Интернет страницата им, съответно на адрес <http://www.vks.bg> (ВКС) и <http://www.sac.government.bg> (ВАС).

Публикуването на решенията на по-долните съдилища е по-неорганизирано, тъй като ЗДВ не го изисква. Някои апелативни и окръжни съдилища имат Интернет страница, посредством която осигуряват достъп поне до по-важните си решения (постановени като въззивна инстанция в случая на окръжните съдилища). Според един интервюиран някои от тези решения се съдържат в електронната база данни, която може да се използва срещу платен абонамент. По този начин тези решения могат да служат като ръководство на районните и окръжните (в качеството им на първа инстанция) съдилища. Същевременно други апелативни и окръжни съдилища все още не разполагат с действащ софтуер, който би им позволил да качат в Интернет своите решения, а поне един от апелативните съдилища, според получените сведения, публикува само диспозитива, но не и мотивите на решенията си.

Първоинстанционните решения обикновено са достъпни само за страните и адвокатите им. Чл. 60(1) от *Правилника за съдебната администрация*. Това донякъде е парадоксално, тъй като решенията (поне по наказателните дела) се обявяват публично и могат да бъдат чути от всеки, но не могат да бъдат прегледани в писмена форма. Третите лица, които не са страни по делото, не могат да прегледат книгата по делото, в това число и решенията, без предварително разрешение от председателя на съда или от определеното от него лице въз основа на съществуващ законен интерес. *Пак там* чл. 60(2). Справки по движението на делата следва да се дават незабавно, било лично, било по телефона или чрез средства за отдалечен достъп. *Пак там* чл. 61. Правилникът за съдебната администрация предвижда и създаването на информационна служба и пресслужба във всеки съд, които да предоставят информация за процедурите, извършвани в съда, и реда за тяхното осъществяване; да организират и провеждат информационни кампании за дейността на съда; и да взаимодействат с медиите. *Пак там* чл. чл. 162-163.

Действителната практика по съдилищата изглежда донякъде да се различава в зависимост от политиката на председателя на съда и, в някои случаи, отношенията между молителя и председателя на съда или съдебните служители. Журналистите понякога могат да получат достъп до делата, като се обърнат към пресаташето (ако има пресаташе в съответния съд), или чрез адвоката на страната, когото познават, или направо чрез председателя на съда. Ако делото засяга непълнолетно лице, държавна тайна или интимния живот на страните и разглеждането му при закрити врата е оправдано, то и книгата по това дело, включително решението, по понятни причини са достъпни единствено за страните и адвокатите им.

С постигането на по-висока степен на компютризация и въвеждането на електронна система за управление на делата се очаква адвокатите да са в състояние да получават достъп до решенията по повечето дела на клиентите си чрез защитен с парола достъп до

Интернет страницата на съда. Според един източник обаче това не ще бъде възможно за всички дела поради огромния обем на документите, за които става въпрос. Отново ще е необходимо да се пазят в съдилищата преписи на хартиен носител. Към настоящия момент не е ясно дали медиите и обществеността като цяло ще могат да преглеждат решението по тези първоинстанционни дела, но това сякаш е малко вероятно. При всички положения създаването, обхватът и използването на Интернет страниците на съдилищата не попадат в приложното поле на никоя държавна политика или правило с приложение в национален мащаб и обикновено са оставени на преценката на председателя на съответния съд. Могат да се очакват значителни разлики в страната, ако ВСС не се намеси в регулирането на тази материя.

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: ↔
За всяко съдебно заседание трябва да се състави документ (наречен протокол), който съдържа обобщение на свидетелските показания и другите важни процесуални действия по време на заседанието. Точността на тези протоколи обаче поражда спорове. Съществува пилотен проект за изготвяне на аудио записи от заседанията, който, ако се приложи навсякъде, би подобрил благонадеждността на протоколите. Както и останалите книжа по делото протоколът е достъпен за страните и адвокатите им. На третите лица обикновено е необходимо предварително разрешение от съда.		

Анализ / правна уредба:

По всички граждански и наказателни дела се води протокол от съдебното заседание. Вж. чл. 106 ЗСВ (който се отнася до протоколите и предвижда, че трябва да се съставят на български език). Протоколът се изготвя от секретаря на съда под диктовката на председателя на състава, като трябва да бъде изготвен в тридневен срок от заседанието и подписан от двамата. Протоколът трябва да посочва: (i) мястото и времето на заседанието; (ii) съставът на съда; (iii) явилите се страни; (iv) същността на изявленията, исканията и изказванията на страните и свидетелите; (v) представените писмени доказателства; и (vi) констатациите и определенията на съда. Страните и / или адвокатите им в седемдневен срок от изготвянето на протокола могат да поискат поправки в него поради допуснати грешки или неточности. По поисканите поправки се произнася председателят на състава, след като призове страните и молителя и изслуша обясненията на секретаря. Чл. 126 ГПК; чл. чл. 311-312 НПК; вж. също чл. чл. 29-30 от *Правилника за съдебната администрация* и неговото Приложение № 1 (образец на протокол). Окончателният протокол е част от книгата по делото, които се взимат предвид при евентуално обжалване на решението. По наказателните дела, за всяко действие по разследване и съдебно следствено действие се съставя протокол на мястото, където то е извършено. По подобен начин протоколът посочва 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. Чл. чл. 128-130 НПК.

Изразени бяха някои оплаквания относно точността на тези протоколи. Адвокатите от време на време се оплакват, че председателят на състава почти винаги застава на страната на секретаря на съда, когато има спорове относно грешки или пропуски в

протокола. Няколко адвокати твърдят, че писменият протокол понякога се изготвя след тридневния срок, но се записва дата, която да е в рамките на тридневния срок. Заради тази практика е трудно или направо невъзможно адвокатът да спази седемдневния срок, за да поиска поправки в протокола.

Благодарение на техническия напредък са наблюдават подобрения в тази област. Допреди няколко години секретарите на съда използваха шумни пишещи машини за набирането на протокола. Сега повечето съдебни зали разполагат с компютър с текстообработваща програма, а председателят на състава често има монитор пред себе си, който му позволява да се увери в точността на протокола още докато се набира от секретаря на съда. Още по-насърчително е, че чл. 311(3) НПК позволява на съда да разпорежи изготвянето на звукозапис и видеозапис на съдебното заседание при спазване на някои процесуални изисквания. Освен това според получените сведения предложените изменения на ГПК предвиждат дословно записване на изявленията в заседанията по гражданските дела. В рамките на една пилотна програма четири окръжни съдилища и един районен съд разполагат с общо седем съдебни зали с устройство за дословно записване и се очаква, че значително повече ще са на разположение до края на 2006 г. Предназначението на тези записи не е да заместят протоколите, а да осигурят ясно доказателство в случай на спор относно съдържанието на протокола и по този начин да подобрят точността му. Записът не ще може да се използва пред по-горната инстанция.

Воденето на протокол е относително често срещана практика в европейските съдебни системи, но е тежък процес, който накъсва съдопроизводството и изисква допълнително време за провеждане на съдебното заседание, а понякога и още едно заседание за разглеждане на искането за нанасяне на поправки в протокола. Звукозаписът на заседанията не би решил тези проблеми, ако не е придружен от дословна транскрипция на записа, която може бъде използвана пред по-горната инстанция.

Подобно на съдебните решения протоколите и другите книжа по делото са достъпни единствено за страните и адвокатите им, освен ако има разрешение на председателя на съда. Чл. 60 от *Правилника за съдебната администрация*. Наред с това Законът за достъп до обществената информация, *обн.* ДВ бр. 55 от юли 2000 г., *посл. изм.* ДВ бр. 103 от 23 декември 2005 г., предвижда допълнителни правни механизми за достъп до делата при спазване на предвидените в него изключения и ограничения.

Адвокатите споделят редица оплаквания относно достъпа до съдебните дела, поне в по-долните съдилища. Едно от тях се изразява от много години и се отнася до правото на адвоката да получи свободен достъп до делата и преписи от съответните книжа въз основа на легитимиране с адвокатската си карта независимо от това дали е адвокат на някоя от страните и без дори да е необходимо адвокатът да има конкретен клиент, в чийто интерес се опитва да получи достъп до документите. Чл. 31 от Закона за адвокатурата, *обн.* ДВ бр. 55 от 25 юни 2004 г., *посл. изм.* ДВ бр. 10 от 31 януари 2006 г. Правилникът за съдебната администрация не признава това широко право на адвокатите, а оспорването на законосъобразността на предшественика на този правилник на няколко пъти беше отхвърлено от ВАС. Освен това съдебните служители обикновено изискват от адвоката пълномощно, което да потвърждава, че действително представлява страна по делото – изискване, което може да се окаже затормозяващо, ако страната се е обърнала към адвоката с молба за защита, но адвокатът иска да се запознае с делото преди да реши дали да я поеме.

Дори адвокатите, които представляват страни и разполагат с пълномощно, понякога срещат затруднения при получаването на достъп до делата. Повечето съдилища пазят делата на хартиен носител в един единствен екземпляр. Предполага се, че адвокатът следва да има възможност да прегледа делото в деня преди заседанието в специално предназначена за тази цел адвокатска стая. Чл. 60(3) от *Правилника за съдебната администрация*. Възможно е обаче делото да е при съдията (който може и да работи

вкъщи поради нелеките работни условия в съдебната сграда) или прокурора, вследствие на което адвокатът не може да го прегледа. Наред с това много съдилища не разполагат с подходящи адвокатски стаи за преглеждане на делата и единственото място за тази цел е малко и претъпкано пространство в деловодството. Ако адвокатът желае преписи от съответните документи по делото, някои съдилища му налагат да поиска скъпоструващи заверени преписи, за които следва да заплати по банков път. Други съдилища разполагат с копирни машини, които са на разположение в деловодствата или в адвокатската стая и могат да се използват за направата на копия срещу заплащане на разумна сума. Накрая, някои, може би повечето, съдилища изискват от адвоката да поиска предварително разрешение от председателя на съда, за да получи достъп до делото или направи преписи от него извън съдебната сграда. Сведенията са противоречиви относно това дали прокурорите срещат същите ограничения и спънки, когато желаят да прегледат някое дело или да получат преписи.

С постигането на по-висока степен на компютризация и въвеждането на електронна система за управление на делата се очаква адвокатите да са в състояние да получават достъп до делата на повечето си клиенти чрез защитен с парола достъп до Интернет страницата на съда. Според един източник обаче това не ще бъде възможно за всички дела поради огромния обем на документите, за които става въпрос. Дори делата, които ще са достъпни по електронен път, няма да съдържат всички документи. Според получените сведения исковата молба или жалбата, основните документи, протоколът, данните относно движението на делото и съдебните актове ще бъдат включени, но не и писмените доказателства и други документи. Отново ще е необходимо да се пазят в съдилищата попълни преписи на хартиен носител. Към настоящия момент не е ясно дали медиите и обществеността като цяло ще могат да преглеждат делата чрез Интернет страницата на съответния съд, но това сякаш е малко вероятно. При всички положения създаването, обхватът и използването на Интернет страниците на съдилищата не попадат в приложното поле на никоя държавна политика или правило с приложение в национален мащаб и обикновено са оставени на преценката на председателя на съответния съд. Могат да се очакват значителни разлики в страната, ако ВСС не се намеси в регулирането на тази материя.

Когато, както обикновено се случва, първоинстанционното решение бъде обжалвано, делото се праща на въззивния съд, а след това евентуално и на касационния съд. След изчерпването на всички възможности за обжалване делото се праща обратно на първоинстанционния съд за съхранение. Според получените сведения не се прибегва до микрофилмиране, други средства за компресиране на обема на тези дела или съхранение извън съдебните сгради, вследствие на което делата обикновено заемат значително място в съответната съдебна сграда, което можеше иначе да се използва за по-продуктивни цели. Съществуват различни срокове – в зависимост от характера и значението на делото – за съхраняване на делата преди да могат да бъдат унищожени.

VI. Ефективност

Фактор 26: Съдебни служители

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

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
Съдиите общо взето не разполагат със сътрудници, които да им помагат за извършването на юридически справки, подготовката на съдебните актове и изпълнението на други отговорности. Съдебните служители обикновено са на разположение на съда като цяло, а не работят с точно определени съдии. Макар и да съществуват трудности, през последните години съдебните служители са станали по-професионални и по-добре обучени, а начинът им на работа в по-голяма степен е насочен към обслужването на потребителите на системата.		

Анализ / правна уредба:

Понастоящем ЗСВ предвижда длъжността “съдебен помощник” – лице, което отговаря на всички изисквания за назначаване като съдия, без обаче да е магистрат. Съдебните помощници се назначават във ВКС и ВАС от съответния председател. Вж. чл. 148а. Задачата им е да „подпомагат съдиите в тяхната дейност.” *Пак там.* Предполагамата цел на тази разпоредба е съдиите във върховните съдилища да могат да разчитат на съдействието на хора с юридическо образование за извършването на юридически справки и подготовката на съдебните актове, като по този начин се намали прекомерната натовареност на тези съдии и се ускори разглеждането на касационните дела. Могат да се наемат способни помощници, без да се правят същите разходи за заплати, както при съдиите магистрати и без да им се гарантира несменяемост. Въпреки че тази идея е добра и тепърва може да има благоприятен ефект, към настоящия момент полезността ѝ не се усеща. 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. Във ВАС такива съдебни помощници работят от доста по-дълго време и понастоящем наброяват 15 души (при 77 съдии).

В по-долните съдилища няма съдебни помощници. Вследствие на това на съдиите все още се налага да вършат почти цялата работа по делата, юридическите справки, подготовката на съдебните актове и много други официални и отнемащи време задачи, във връзка с които служители с юридическо образование биха могли да оказват съдействие.

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 протоколистите/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. чл. 187-188ф.

Според статистическите данни на ВСС, към 28 февруари 2006 г. броят на съдиите и съдебните служители (без тези във ВКС и ВАС) е както следва:

БРОЙ НА СЪДИИТЕ И СЪДЕБНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Съдилища	Съдии	Съдебни служители	Съотношение съд. сл. / съдия
Апелативни ⁽¹⁾	112	130	1.16: 1
Окръжни ⁽²⁾	729	1,341	1.84: 1
Военни	41	111	2.71: 1
Районни ⁽³⁾	871	2,730	3.13: 1

ОБЩО:	1,753	4,312	2.46: 1
Бележки:	⁽¹⁾ Военно-апелативният съд спада към военните съдилища за целите на тази таблица. ⁽²⁾ Софийският градски съд спада към окръжните съдилища. ⁽³⁾ Районните съдилища включват и Софийския районен съд.		

Не е ясно дали ВСС използва някаква формула или друг критерий, за да определи подходящия брой на съдебните служители в даден съд при определен брой съдии. Възможно е разликите в отговорностите, натовареността и условията на различните нива на съдебната система и в различните региони в страната да изключва намирането на критерий, който да може да се приложи навсякъде. Одобряването на нови щатни бройки за съдебни служители може да е резултат просто от настойчивостта или убедителността на исканията на председателите на съдилищата и е в зависимост от свободните бюджетни ресурси.

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 професионални и по-силна част от съдебната система. Този напредък се обяснява с няколко фактори, описани в ИСР 2004: инициативите и примера на групата от съдилища модели в рамките на една пилотна програма; създаването и развитието на Националното сдружение на съдебните служители (с неговата национална структура, значителна членска маса - 47% от всички съдебни служители към 1 януари 2006 г., етичен кодекс, обучителни програми и разяснителни кампании); и измененията на ЗСВ от 2002 г., които въведоха конкурсното начало при назначаването на нови съдебни служители (вж. чл. 188а(1)) и предвиди длъжността „съдебен администратор“ във всеки съд – професионален служител, който не е съдия и има изпълнителни функции и чиято задача е да се занимава с административното управление на съда, като освободи председателя на съда от несъдебните му задължения (вж. чл. 188с). НИП също е натоварен да съдейства за квалификацията на съдебните служители (*пак там* чл. 35е(1)) и е започнал да предлага програми, насочени към тази група. В крайна сметка НИП очаква да е в състояние да предоставя първоначално обучение на всички новоназначени съдебни служители и продължаващо обучение на всеки три години за опитните служители. Инспектората на МП по ЗСВ също има активна роля при проверката на организацията на административната дейност на съдилищата и се опитва да открива и поправя проблемите с цел да бъде ускорено движението на делата. *Пак там* чл. 35б.

Необходими са, обаче, допълнителни усилия. Финансирането, набирането и обучението на съдебните администратори се оказва бавен процес, който все още не е напълно приключил. Липсата на помещения, която сериозно затруднява съдиите, представлява проблем и за съдебните служители, чиито работни условия не винаги допринасят за едно приветливо, учтиво и ефективно обслужване на потребителите. Усилията за компютризация са в начален етап и има още много да се свърши за инсталирането и правилното използване на електронната система за управление на делата и другите информационни технологии. Необходими са по-добри възнаграждения за привличането на най-квалифицираните кандидати за новите длъжности в съдебната администрация. Накрая, следва да се полагат всички възможни усилия за реформирането и оптимизирането на процедурите в тази област; в това число следва да се обмислят по-ефективни средства за призоваване, звукозапис на съдебните заседания и намаляване на възможностите за обжалване на съдебните решения. Насърчително е да се отбележи, че вече има напредък по няколко от тези направления.

Фактор 27: Съдебни длъжности

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

Заклучение	Съотношение: Положително	Тенденция: ↑
ВСС редовно увеличава броя на съдиите с цел да намали натовареността на съдиите в най-заетите съдилища. Други реформи също биха могли да намалят натовареността на съдиите, без да се увеличава броят на съдиите.		

Анализ / правна уредба:

По ЗСВ ВСС „определя броя на съдиите [...] във всички съдилища [...]“ Вж. чл. 27(1)(3). 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. Новата роля на МП да подготвя проекта на бюджет на съдебната власт и да го внася за обсъждане във ВСС (вж. чл. 130а(1) от Конституцията) предстои да бъде напълно изяснена, но също би могла да ограничи (или евентуално да подпомогне) ВСС при определянето на броя на съдиите.

В процедурно отношение предложенията за броя на съдиите могат да бъдат направени от председателя на съответния съд, поне една пета от членовете на ВСС или МП. Чл. 30, 30а ЗСВ. Първо се внасят в писмена форма в КПА с обосновка, основаваща се на броя, вида, сложността и тежестта на делата, разгледани през последните пет години. *Пак там.* КПА разполага с 14 дни за обсъждането и внасянето на предложението във ВСС, който пак се произнася най-рано седем дни след постъпването на предложението на КПА. *Пак там.*

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.

Таблицата, която следва, показва натовареността на съдиите по категории съдилища (с изключение на ВКС и ВАС) през 2005 г. (групирани по съответства на предоставената от ВСС справка, като военно-апелативният съд върви заедно с военните съдилища, данните за Софийския градски съд са отделени, а районните съдилища са разделени в три групи):

РАЗГЛЕДАНИ И ПРИКЛЮЧЕНИ ДЕЛА ПРЕЗ 2005 Г.

Съдилища	Бр. разгледани дела	Бр. разгледани на съдия месечно	Бр. приключени дела	Бр. приключени на съдия месечно
Апелативни	11,395	9.50	9,352	7.79
Военни	2,962	6.02	2,699	5.49
Окръжни	130,134	19.61	108,032	16.28
СГС	54,320	38.36	36,565	25.82
Районни в окръжните центрове	187,961	42.45	152,257	34.39
Други районни	118,180	29.40	96,086	23.90
СРС	79,503	55.67	53,324	37.34

Източник: ВСС.

Според Предварителното изследване на ЦЛС през 2005 г. на всеки съдия във ВАС се падат средно 16 приключени дела месечно, а на всеки съдия във ВКС се падат средно 17 приключени дела месечно.

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. Например при районните съдилища средномесечният брой на приключени дела на съдия варира от 5.71 в Ивайловград до повече от 50 в Бургас и Петрич, като в останалите съдилища съответните цифри заемат целия спектър между тези крайни стойности. Много са възможните обяснения за това положение, в това число извънредните обстоятелства (ново законодателство, масови уволнения в местно предприятие или производства по несъстоятелност, засягащи местни предприятия), различията в подсъдността на различните съдилища (някои съдилища се занимават с фирмени регистрации; вписвания, отнасящи се до недвижимите имоти; издаване на изпълнителни листове; митнически дела и чуждестранни страни – все неща, с които други съдилища не се занимават, вследствие на което се наблюдават тези големи разлики) и т.н. Вероятно при определянето на броя на съдиите КПА и ВСС имат предвид тези особени обстоятелства и дългосрочните тенденции и прогнози.

Данните на ВСС посочват, че през 2004 г. са създадени 23 нови щатни бройки за съдии, 49 – през 2005 г., и 100 – през 2006 г. (до 28 февруари). Към тази дата имаше 93 свободни места за попълване.

Естествено създаването на нови щатни бройки и попълването им сами по себе си не са достатъчни и трябва (i) новите съдии се подбират чрез конкурс и преминават първоначалното обучение в НИП, и (ii) съществуват съдебни зали и кабинети като част от материалните условия, необходими на съдиите, за да са в състояние да вършат работата си както трябва.

Както вероятно е добре известно на ВСС, съществуват и други средства за намаляване на натовареността на съдиите наред с механичното увеличаване на броя на съдиите в по-натоварените български съдилища. Някои от тези средства, много от които са очевидни и чието прилагане вече се обмисля както от държавните, така и от недържавните поддръжници на съдебната реформа, включват:

- Прехвърлянето на съдии от съдилищата с по-малка натовареност към по-натоварените съдилища.
- Прехвърлянето на някои категории дела от съдилищата на специални административни органи, когато работата по тези дела може да се свърши от обучени държавни служители, които не е необходимо да имат юридическо образование и съдебен опит. Става въпрос за търговските вписвания (които ще бъдат прехвърлени на специално звено в МП според съществуващ проект на закон), вписванията на юридическите лица с нестопанска цел и вписванията, отнасящи се до недвижимите имоти.
- По-засиленото прибегване до съдебни помощници (лицата с юридическо образование, които могат да оказват съдействие на съдиите при извършването на юридически справки, прегледа на делата и подготовката на съдебните актове).
- Въвеждането на двуинстанционно съдопроизводство, като втората инстанция осъществява касационен контрол, свеждащ се до проверка на спазването на

материалния и процесуалния закон. Тук може да се предвиди и изключване на обжалването на решенията по незначителните дела както и правомощие ВКС да отказва разглеждането на касационни дела, които не са особено значителни или не повдигат въпроси, свързани с противоречива съдебна практика.

- Във връзка с предишната точка – обединяване на районните и окръжните съдилища (като първоинстанционни съдилища) и разширяването на подсъдността на апелативните съдилища. Когато това е осъществимо, консолидирането на съдилищата от едно и също равнище на системата (например обединяването на две или повече второинстанционни съдилища) може да е алтернативна или допълнителна стъпка, която би улеснила улавяването на натовареността в рамките на консолидирания съд.
- Създаването на повече специализирани съдилища, които ще натрупат опит в дадена област и ще съсредоточат усилията си върху сложните дела, вследствие на което ще се стигне до по-бързо и правилно правораздаване.
- Оптимизиране на процесуалните правила с цел да се преодолеят бавенето на делата и усложненията, свързани с неспазването на изключително формализираните изисквания. Много от тези мерки бяха споменати на други места в настоящия доклад и включват подобрен механизъм за призоваване, по-голям контрол от страна на съдиите върху насрочването и движението на делата (и съответно по-малко съобразяване на желанията на адвокатите и страните), заместването на протоколите с дословно записване на изявленията по време на съдебните заседания, по-бърз и лесен изпълнителен процес, по-добро използване на първото по делото заседание за отделяне на спорното от безспорното (същото се отнася и до досъдебното производство в наказателния процес), недопустимост на нови доказателства пред следващата инстанция и т.н.
- По-голяма степен на компютризация при обработването на книгата по делата, разпределението на делата и публикуването на списъците с насрочените дела както и на съдебните актове.
- Допускане и насърчаване в по-голяма степен на прибягването до алтернативни методи за разрешаване на споровете, особено арбитража и медиацията, които са в състояние да извадят много дела от съдебната система. Арбитражът има дълга традиция и е широко възприет в България. Медиацията също се използва от години, но съвсем отскоро съществуват закон и специални правила за обучението и сертифицирането на квалифицираните медиатори – нещо, което ще допринесе за утвърждаването и професионализирането на тази дейност. Впечатленията от първите стъпки на центровете за медиация (включително медиация по висящи съдебни спорове и търговска медиация) в различните части на страната са насърчителни и подсказват, че тази дейност има потенциала да намали значително натовареността 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: ↔
Повечето съдилища правят вписванията в регистрите и книгите на ръка и боравят с документи на хартиен носител. Датите на постъпването на различните книжа по делата се записват, но съответните срокове не са автоматично маркирани с цел да се осигури навременното и ефективно движение на делото. Някои съдилища са преминали към използването на компютризирани системи благодарение на електронната система за управление на делата, но преходът към тази система едва започва.		

Анализ / правна уредба:

Понастоящем повечето съдилища в България продължават да приемат и съхраняват книжата по делата на хартиен носител.²⁵ Не съществува никаква специална система за маркиране на забавянията и изтичащите процесуални срокове независимо дали става въпрос за призоваването, изготвянето на протокола или внасянето на искане за нанасянето на поправки в него, обявяването на съдебното решение или времето необходимо за решаване на делото пред дадена инстанция. В крайна сметка зависи от отделния съдия или съдебен служител дали ще поддържа собствен календар, ако желае да е сигурен, че ще спази сроковете. В книжата по делото са посочени датите на някои процесуални действия, въз основа на което може впоследствие да се види дали са спазени различните срокове. По подобен начин статистическите данни, които се предоставят на председателя на съда, или редовните и извънредни проверки на Инспектората на МП разкриват неспазване на сроковете. Не съществува обаче начин, по който изтичащите срокове автоматично да бъдат доведени до знанието на отговорното лице, така че да се предотврати неспазването им.

Българската съдебна система в момента внедрява електронна система за управление на делата, която, наред с други неща, ще осигури автоматизиран контрол над постъпването на книжата по делата и ще допринесе за навременното и ефективно движение на делата. Някои съдилища от две или три години вече използват софтуер с подобно предназначение в рамките на пилотен проект, но с приближаващото присъединяване към ЕС страната преминава към друга система и тези съдилища или са внедрили новата система, или ще трябва да го направят в близкото бъдеще. В някои съдилища едно или две отделения са внедрили системата докато останалите не са. Съществуват различни прогнози относно това колко време ще е нужно преди електронната система да е напълно инсталирана, функционираща и използвана от обучени служители (и работеща в мрежа между различните съдилища и в рамките на един и същи съд). Вероятно това няма да се случи преди средата или края на 2007 г.

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.

²⁵ След измененията ЗСВ предвижда, че ВСС одобрява всички информационни системи.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
Като цяло съдиите и съдебните служители разполагат с компютри, но тези потребители не винаги са добре обучени как да работят с тях. Повечето не използват всичките функции на компютрите и не разполагат със софтуера, който би им позволил да ги използват за важни аспекти от дейността на съда.		

Анализ / правна уредба:

Според данните на ВСС, към 1 януари 2006 г. общо 1 744 компютри (включително преносими компютри) са били на разположение на съдиите в окръжните и районните съдилища в България. Наред с това 2 616 компютри са предназначени за съдебните служители в тези съдилища, а 426 компютри са инсталирани в съдебните зали за целите на воденето на съдебните протоколи. От 112-те районни съдилища, само 26 нямат компютри в съдебните зали; във всичките 112 обаче съдиите и съдебните служители разполагат с компютри.

Не бяха предоставени данни за ВКС, ВАС и апелативните съдилища, но може да се предполага, че са поне толкова компютризирани 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 посочи, че компютрите в окръжните и районните съдилища се използват за текстообработване, юридически справки, управление на делата и счетоводство. Тъй като относително малко съдилища на това равнище разполагат с електронната система за управление на делата, може да се предполага, че това приложение на компютрите е сравнително рядко. Разбира се, наличието на компютри не означава непременно, че съответните потребители са били обучени да ги използват в пълната степен на техните възможности или че всички компютри имат достъп до Интернет.

Няколко интервюирани дават израз на разочарованието си, че съдебната система не е по-добре оборудвана след всички тези години. Смяната на една електронна система за управление на делата с друга, според някои сведения, всъщност представлява отстъпление в сравнение с положението отпреди две години. Двама души споделят, че доставените компютри не са толкова модерни и добре поддържани колкото би трябвало да бъдат, докато други коментират неадекватните компютърни умения на някои по-възрастни съдии и съдебни служители.

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: ↑
Съществуват няколко правно-информационни системи и една официална публикация („Държавен вестник“), които осигуряват на съдиите безплатен достъп до актуализираното законодателството и важните съдебни решения, които са им нужни, за да изпълняват задълженията си.		

Анализ / правна уредба:

В България има няколко правно-информационни системи, които съдържат 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 на компютъра и се актуализират редовно. Няколко от тях са неограничено достъпни срещу платен абонамент докато за достъпа до другите се плаща в зависимост от обема на ползваната информация. Достъпът до поне една Интернет страница е безплатен, но наличните информационни ресурси са ограничени. ДВ има своя собствена безплатна Интернет страница (<http://dv.parliament.bg>), но тя съдържа само заглавията на обнародваните актове от началото на 2005 г. насам. 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, като се имат предвид претъпканите кабинети в съдебните сгради.

Тези системи имат своите слабости, особено по отношение на решенията на по-долните съдилища. Един окръжен или районен съдия може и да няма достъп до решенията на въззивния съд в неговия съдебен район. Както бе отбелязано под Фактор 24, тези системи почти никога не съдържат първоинстанционни съдебни решения. Освен това не осигуряват достъп до актовете и съдебната практика на ЕС, които ще са от първостепенно значение след присъединяването, въпреки че НИП раздава дискове с повечето, ако не и цялата тази информация. Резюмета на статиите, публикувани в някои правни списания, също се съдържат в тези системи.

Получените сведения посочват, че тези системи включват функция, която позволява 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.

Наред с тези системи има и нарастващ брой Интернет страници, поддържани от съдилищата, които осигуряват достъп до съдебните им решения и по този начин служат като ръководство за съдиите и адвокатите относно приложението на закона. Както бе посочено под Фактор 24 обаче, тези усилия не изглеждат да са координирани на държавно равнище.

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. Не винаги има достатъчен брой хартиени версии за всички съдии, на които може и да се наложи да купят свой собствен екземпляр. Наред с това на екипа по изготвяне на изследването е известна една единствена помещаваща се в съд библиотека, която да съдържа широк спектър от полезна за съдиите литература, и то тази библиотека 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
ЗПСЖМ:	Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите
ЗСВ:	Закон за съдебната власт
ИСР:	Индекс на съдебната реформа
КПА:	Комисия по предложенията и атестирането
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
ССБ:	Съюз на съдиите в България
ЧСИ:	Частен съдебен изпълнител