

**МОДЕЛ НА ПИЛОТЕН ДОКЛАД ПО ЧЛ. 30, АЛ. 2, Т.12 ОТ  
ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

**Годишен доклад за независимостта и прозрачността на  
дейността на органите на съдебната власт и на  
дейността на ВСС**

---

## **I. ВЪВЕДЕНИЕ**

Съгласно чл. 30, ал. 1, т. 12 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) Пленумът на Висшия съдебен съвет изготвя и оповестява годишен доклад за независимостта и прозрачността на дейността на органите на съдебната власт и на собствената си дейност, който предоставя за обществено обсъждане.

### **A. ЦЕЛИ НА ДОКЛАДА**

Годишният доклад представлява прилагане на систематичен преглед на функционирането на съдебната власт по отношение на гаранциите за независимост и прозрачност на дейността на органите на съдебната власт.

Пилотният годишен доклад представя към първоначалния момент на оценка съответствието на отделните показатели за обективна независимост с дефинираните въз основа на международните практики стандарти. Последващите годишни доклади следва да представят извършените през отчетния период промени, отнасящи се до наблюдаваните показатели за оценка на независимостта и отчетността на съдебната власт.

Целта на доклада е идентифицирането на области, които са уязвими към заплахи за независимостта и създаване на възможности за ранно предупреждение за проявление на рискове по отношение на независимостта. Изготвянето на доклада ще позволи проследяването на състоянието по предложените показатели, съответстващи на тези, разработени от ЕМСС, чрез което ще бъде осигурена съпоставимост на анализите с тези на ниво ЕС.

### **B. СТРУКТУРА НА ДОКЛАДА**

Годишният доклад за независимостта и прозрачността на дейността на органите на съдебната власт и на дейността на ВСС съдържа:

- преглед на резултатите от мерки, предприети в резултат на планираното в предходния годишен доклад по отношение на гарантиране независимостта и отчетността на дейността на органите на съдебната власт;
- преглед на мерки, произтичащи от рискове, идентифицирани в допълнение към тези от предходния период и предприети в рамките на оценяваната година и насочени към гарантиране на независимостта и отчетността;
- оценка на състоянието на показателите и открояване на областите с необходимост от засилване на гаранциите за независимост и отчетност;
- планиране на мерки в областите, нуждаещи се от такова засилване на гаранциите.

В настоящия пилотен Годишен доклад прегледът на резултатите от мерки, предприети в резултат на планираното в предходния годишен доклад е заменено с представено състояние на средата.

## **В. МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ИДЕНТИФИЦИРАНЕ И ИЗВЪРШВАНЕ НА СИСТЕМЕН АНАЛИЗ НА ФАКТОРИТЕ, ВОДЕЩИ ДО ЗАВИСИМОСТ В ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

Методологията определя показатели за оценка на прилагането на принципите за независимост на съдебната власт и стандарти за анализ на факторите, влияещи върху независимостта на съдебната власт. Въз основа на оценка на съответствието на състоянието на показателите с дефинираните стандарти се определят факторите, които потенциално могат да доведат до възникване на зависимост в съдебната власт или отделните магистрати.

Целта на независимостта на съдебната власт като част от държавната власт е да осигури пълна свобода на магистратите при разглеждането и решаването на възложените им спорове така, че те да се произнасят безпристрастно и в съответствие единствено със закона, да вземат решения само въз основа на представените доказателства и според вътрешното си убеждение, и никой – нито органи и представители на законодателната и изпълнителната власт, нито други органи на съдебната власт – включително и висшестоящи, да не могат да им оказват влияние при постановяването на актовете им.

Както е посочено в Доклада на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) за независимост, отчетност и качество на съдебната власт – показатели за изпълнение, 2017 г., и от **Стандартите за независимостта на съдебната власт**, приети с решение по Протокол № 31 на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС) от 23 октомври 2018 г., в обхвата на принципа на независимост на съдебната власт се включват:

→ **обективната независимост**, която се отнася до начина на организиране на органите и структурите в съдебната власт и условията и реда за осъществяване на тяхната дейност,

и

→ **субективната независимост**, която се отнася до възприятието за независимостта на съдебната власт сред различните заинтересовани общности, включително обществото като цяло, страните по правни спорове, отделните граждани и магистратите.

Обективната независимост на съдебната власт обхваща както независимостта на съдебната власт като цяло при осъществяването на правораздавателната дейност, така и независимостта на отделния съдия, прокурор или следовател в конкретната му професионална дейност.

Независимостта на съдебната власт е необходимо, но не единствено условие за независимостта на всеки отделен магистрат. Реалната независимост на съдията, прокурора или следователя проличава в постановяваните актове, когато произнасянето е извършено въз основа единствено на закона и събраните доказателства, по вътрешно убеждение, без външно или вътрешно влияние в работата му. При осъществяване на професионалната си дейност съдиите, прокурорите и следователите трябва да бъдат независими от другите магистрати, включително и от административните си ръководители и висшестоящите магистрати, както и от представители на други държавни органи, организации и граждани, включително страните по

разглеждания спор или близки и познати на съответния магистрат. В случаите, когато е налице предвидено в закона обстоятелство, поставящо под съмнение независимостта и обективността на магистрата, който разглежда спора, той трябва да се оттегли и да си направи отвод.

Гаранции за обективната независимост на съдията, прокурора или следователя се съдържат главно в конституционната, законната и подзаконната нормативната уредба, и по-конкретно в разпоредбите относно условията и реда за осъществяване на дейността му и прилагането на съответните норми и правила при изпълнение на служебните му задължения, както и относно статута и кадровото му развитие. При оценка на обективната независимост на институционално и индивидуално ниво се приема, че наличието на съответните нормативни гаранции градира от най-високо към най-ниско в следния ред:

- силна защита- наличие на правни норми в Конституцията;
- средна защита - наличие на правни норми в закон;
- слаба защита – наличие на норми и процедури във вътрешни правила или позоваване на обичайна практика

Ако съществуват защиты и гаранции за съответните фактори за независимост на съдебната власт, ключов фактор колко лесно те могат да бъдат променени от другите държавни власти. Най-силната защита е гаранция в Конституцията, в смисъл че позицията на съдебната власт не може да бъде променена с обикновено мнозинство.

Субективната независимост на съдебната власт и на отделния съдия, прокурор или следовател се определя от начина, по който обществото, гражданите и самите магистрати преценяват резултатите от правораздавателната дейност. Тя обхваща:

- възприятието на обществото, организациите и гражданите за независимостта на съдебната власт като цяло и на отделните магистрати;
- доверието към съдебната власт, включително в сравнение с доверието към другите държавни власти;
- възприятието на обществото и гражданите за съществуването на корупция в съдебната власт;
- възприятието на участниците в досъдебните и съдебните производства за независимостта на съдебната власт и отделните магистрати;
- възприятието на самите магистрати за независимостта на съдебната власт.

Необходимо е обществото и гражданите да възприемат съдебната власт и съдиите, прокурорите и следователите като независими и безпристрастни при осъществяването на правораздавателната дейност, да вярват, че са осигурени съществените обективни условия и гаранции за тяхната независимост и че те се спазват и прилагат в професионалната им дейност.

Методологията представя показатели за оценка прилагането на принципа на независимост на съдебната власт и на отделните магистрати. Тези показатели и стандартите за тяхната оценка са разработени на база показателите за изпълнение, включени в Доклада на Европейската мрежа на съдебните съвети за независимост, отчетност и качество на съдебната

власт – показатели за изпълнение, 2017 г. и допълнение с доклада от 2019 г., приети от Общото събрание.

Съпоставката на състоянието на отделните показатели за изпълнение на независимостта с дефинираните стандарти, дава възможност да се установят и анализират факторите, водещи до зависимост, както и да се оцени тяхното влияние.

Основен подход при оценката е първоначалното идентифициране на състоянието на показателите и преценка за съответствието му с изведените в тази глава стандарти. При последваща оценка на показателите (за целите на изготвяне на годишен доклад) следва да се анализира наличието на промени в първоначално установеното състояние на показателите и да се оцени дали тези промени подобряват независимостта на съдебната власт или повишават риска от наличие на зависимост.

Логиката при идентифициране на факторите, пораждащи рискове за независимостта стъпва върху разбирането, че показателите за обективна/формална независимост описват състоянието на правните норми и процедурите в сравнение с изведените стандарти. Въпреки наличието на правни гаранции, съответстващи на описаните стандарти, възможно е нормите да бъдат прилагани по начин, водещ до рискове или накърняващ независимостта на съдебната власт като цяло или на отделния магистрат. Ето защо е необходимо, като втора стъпка след изследването на съответствието със стандартите, да бъдат отчетени мненията на магистратите, страните по делата и адвокатите (при наличие на проучвания), по отношение на максимален брой показатели за обективна независимост. В случай, че въпреки наличието на правни норми и процедури, гарантиращи независимост, са налице мнения на магистрати, че тази независимост не е гарантирана в достатъчна степен по определен показател, той следва да бъде идентифициран като потенциален риск и наличните правни гаранции и начина на тяхното използване/прилагане да бъде анализиран приоритетно. Мнението на магистратите следва да се отчита с необходимото внимание предвид тежестта му. Също така следва да се отчита и факта, че въпросите в едно такова проучване не могат винаги да обхващат всички аспекти на всички показатели.

Като определящо рискове следва да се разглежда и евентуално наличие на несъответствие между гарантирана чрез правни норми и процедури независимост според стандартите по отделните показатели и мненията на страните по делата и адвокатите, получени чрез специални проучвания.

Като съществен елемент от подхода за идентифициране на рискове за независимостта следва да се разглежда отчитането на мнението на гражданите/ на обществеността като цяло по отношение както на независимостта и доверието в съдебната власт като цяло, така и по отношение на конкретни аспекти по отделните показатели, когато е приложимо. Ниското доверие, както и широко разпространеното мнение у гражданите за липса на независимост на съдебната власт сами по себе си се явяват рисков фактор, който следва да бъде адресиран чрез всички подходящи инструменти.

При анализа на данните от проучване за мнението на гражданите трябва да бъде направена оценка за причините, които в най-голяма степен предизвикват негативното отношение. Фокусът на анализа трябва да произтича от разбирането, че легитимността на съдебната власт и доверието на обществеността се основават на безупречна работа, която осигурява ефективно и мотивирано правосъдие. В този смисъл най-добрата гаранция за повишаване независимостта на съдебната власт е качествена и прозрачна професионална дейност, съчетана с наличието на обективни/формални гаранции за независимост. Независимостта, дори и изцяло

формално гарантирана, трябва да бъде призната от обществото. В случай на значителни разминавания между състоянието на показателите за обективна независимост и възприятието на обществото, причини трябва да бъдат търсени и в недостатъчно предоставяне на информация или подход за нейното предоставяне, който ограничава възможностите за разбиране на целите, процедурите и дейността на съдебната власт и магистратите от страна на обществеността.

При анализа се отчитат съвременните предизвикателства в управлението и обществената живост, свързани с използването на интернет, социалните медии и бързата комуникация, както и разрастващото се медийно влияние.

При анализа са използвани подходи, които подчертават, че основната цел на независимостта на съдебната власт е осигуряване на справедливо правосъдие, а дейностите за нейното осигуряване имат за цел повишаване на доверието на обществото в съдебната власт и магистратите. В този смисъл препоръките и идентифицираните мерки за преодоляване на рисковете следва да бъдат свързани с насърчаване на разбирането и зачитането на независимостта на съдебната власт и магистратите.

## Г. СЪСТОЯНИЕ НА СРЕДАТА

Приетата през 2010 г. Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система има за цел да консолидира съществуващите различни концепции по отношение подобряване работата на съдебната система, повишаване на доверието в нея и гарантирането на правовия ред в България, като обхваща всички основни елементи на този процес – ефективност, прозрачност, бързина, качество, отчетност и борба с корупцията. Планираните конкретни стъпки имат за цел постигането на най-важната цел на всяко правораздаване - утвърждаване на върховенството на закона.

Действащият към момента стратегически документ в областта представлява актуализация на приетата от Министерския съвет през 2010 г. Стратегия за продължаване на съдебната реформа в условията на членство в Европейския съюз. Необходимостта от изработването на тази Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система<sup>1</sup> следва и от това, че част от реформите, предвидени в Стратегията от 2010 г. бяха реализирани. Същевременно динамиката на събитията постави на дневен ред нови проблеми и в професионалната общност бяха предложени и някои нови решения. Актуализацията на документа продължава усилията от предходните 4 години и предлага мерки за надграждане на постигнатите до момента резултати в сектора, като същевременно отчита и ситуационната проблематика, възпрепятстваща извършването на ефективни реформени действия.

Стратегическа цел 1 на Актуализираната стратегия е ***Гарантиране независимостта на съда и на другите органи на съдебната власт чрез ефективни мерки срещу корупция, политически и икономически натиск и други зависимости.*** В нейните рамки са определени специфични цели, насочени към отделни елементи, гарантиращи независимост на съдебната власт:

- **Специфична цел 1: Преодоляване на институционалните причини за неправомерно влияние върху и чрез Висшия съдебен съвет – включваща**

---

<sup>1</sup> приета с Решение на Народното събрание от 21.01.2015 г.

мерки, свързани със структурирането и дейността на Висшия съдебен съвет, засилване на отчетността и прозрачността, вкл. механизми за контрол и отчетване;

- **Специфична цел 2: Съдийското самоуправление като ефективно средство за ограничаване възможностите за административни форми на влияние върху независимостта на съда и повишаване на отговорността и ефикасността на администрирането на съдилищата** - включваща мерки, свързани с разширяване на правомощията на общите събрания на съдиите в процеса на администриране на съдилищата и номинирането и/или избор на председателите, заместник-председателите и председателите на отделения; пряк избор от общите събрания на всяка от магистратските професии на персоналния състав на постоянните комисии към ВСС и комисиите за провеждане на конкурсите за преместване и повишаване, както и *включване в приеманите от общото събрание на съдиите годишни отчетни доклади на съдилищата на специален раздел за независимостта на съда*, съдържащ анализ и коментар на всички случаи на опит за упражняване на влияние върху съда, направените отводи, подадените сигнали и резултатите от извършените регулярни или извънредни инспекции, включително от Инспектората към ВСС и включване на аналогична мярка по отношение на прокуратурата и НСлС.
- **Специфична цел 3: Систематична политика за превенция на корупцията в съдебната власт** - включваща мерки, свързани с провеждане на интегрирана политика за предотвратяване на конфликта на интереси и корупцията и преосмисляне на съществуващата нормативна рамка; въвеждане на механизми за ефективно приложение на правилата на съдебната етика от страна на магистратите и от страна на ВСС; ограничаване на командироването на магистрати; създаване на гаранции за сигурност и прозрачност на процеса по разпределение на делата на случаен принцип и др.
- **Специфична цел 4: Укрепване на етичната регулация** - включваща мерки, свързани с въвеждане на по-ефективни механизми за превенция на етични конфликти и уеднаквяване на практиката; Разработване и обсъждане на отделни правила за професионална етика за съдиите и прокурорите и следователите със засилено участие на съответните професионални общности; засилване обучението на магистратите по правилата за етично поведение и въвеждане на задължително обучение като последица при допуснати нарушения на изискванията за професионална етика.

В специфичните цели на останалите стратегически цели също са включени мерки, които имат директно влияние върху независимостта на отделния магистрат. За постигането на **Стратегически цел 2 Човешкият капитал на съдебната власт – основен ресурс и фокус на реформата: статус на съдиите, прокурорите и следователите** са предвидени мерки, насочени към реформа и гарантиране на обективност на конкурсите за назначаване и повишаване на магистрати; ефективни процедури за обективно атестиране на работата на магистратите; осигуряване на справедлив процес в дисциплинарните производства; гарантиране на предвидими правила за определяне на възнагражденията на магистратите; осигуряване на качествено обучение и др.

**Стратегическа цел 6 Повишаване на доверието към съдебната власт чрез общественото участие и прозрачност** е насочена към засилването на прозрачността на съдебната власт и диалога с гражданите.

Анализът на състоянието на съдебната власт определя като **негативи, за чието преодоляване следва да се работи, фактори, които в голямата си степен имат отношение към независимостта** – различните форми на неправомерно влияние и корумпиране на съдебната власт, вкл. политически, икономически, административен натиск, възможен конфликт на интереси и силно негативна обществена среда; липса на политическа воля и последователна програма за реформа; лошо законодателство; неефективно прилагане на съществуващите процедури за назначаване и повишаване на магистратите. Като негатив анализът посочва и критично ниското обществено доверие, което влияе разрушително върху мотивацията на магистратите, стабилността на правосъдните институции и обществено-политическата атмосфера в страната.

Като принцип на Стратегията е изведено гарантирането на независимостта на съда. Стратегията определя като основна отправна точка и цел гарантирането на независимостта на съда. Всички мерки, предвидени в нея, следва да бъдат прилагани в светлината на този основен принцип. Стратегията счита принадлежността на прокуратурата към съдебната власт за важна гаранция за независимостта на съда.

Предвидените в Стратегията мерки са развити и конкретизирани в детайлна Пътна карта за нейното прилагане. Пътната карта е актуализирана през май 2019 г.<sup>2</sup> За нейното изпълнение се изготвят годишни отчети, публикувани от Министерството на правосъдието. Изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система се координира от създаден през 2016 г. Съвет по прилагане<sup>3</sup>.

За постигането на целите на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система се използват както средства от държавния бюджет, така и финансови средства от фондовете на ЕС. Значима е подкрепата, предвидена в рамките на Оперативна програма "Добро управление" 2014-2020. Тази подкрепа се основава на изготвената пътна карта и на приоритизирането на проектите, извършено в нея. Приоритетна ос 3 Прозрачна и ефективна съдебна система на ОПДУ включва финансирането на мерки за:

- увеличаване на прозрачността и ускоряване на правораздаването чрез реформа в структурата, процедурите и организацията на съдебната система;
- подобряване на достъпността и отчетността на съдебната система чрез въвеждане на е-правосъдие;
- разширяване обхвата и подобряване на качеството на обученията в съдебната система.

Проектите в рамките на Приоритетна ос 3 на ОПДУ се изпълняват от 2016 г. до момента, като значителна част от тях адресират въпроси, свързани с гарантирането на независимостта на съдебната власт и магистратите.

<sup>2</sup> Пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система е приета с Решение № 299 на Министерския съвет от 22 април 2016 г.

Актуализираната пътна карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система е приета с Решение № 268 на Министерския съвет от 9 май 2019 г.

<sup>3</sup> Постановление № 3 на МС от 13.01.2016 г. за създаване на Съвет по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система

В периода на подготовка за присъединяването на България към ЕС през 2007 г. бе постигнато съгласие относно необходимостта от допълнителни усилия в някои ключови области, за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа, борбата с корупцията и противодействието на организираната престъпност. Това доведе до въвеждането на рамка за оказване на подкрепа на България и за осъществяване на наблюдение на напредъка в тези области - Механизма за сътрудничество и проверка (МСП). Установени бяха шест индикативни показателя, обхващащи независимостта и отчетността на съдебната система, нейната прозрачност и ефикасност, преследването на корупцията по високите етажи на властта, както и на корупцията на всички нива в публичния сектор и при борбата с организираната престъпност. С решението беше въведено изискване за редовно представяне на доклади от страна на Комисията и бе предвидено, че механизмът ще продължи да се прилага докато бъдат изпълнени целите на МСП и шестте показателя бъдат постигнати в задоволителна степен.” (Доклад от юли 2012 г.<sup>4</sup>). Оценките и официалните доклади на Комисията се основават на внимателен анализ и мониторинг, съпътствани от непрекъснат диалог между българските власти и службите на Комисията. За изготвянето на докладите допринасят и контактите с други страни от ЕС, гражданското общество, международни организации, независими експерти и различни други източници.

Последният Доклад относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка е публикуван на 22 октомври 2019 г.<sup>5</sup>. В него се прави преглед на оценките и постиженията след 2017 г. През януари 2017 г. Комисията извърши цялостна оценка на напредъка, постигнат от България през десетте години от създаването на МСП. На тази основа в доклада бе очертан ясен път към прекратяване на действието на МСП, като се стъпи на седемнадесет ключови препоръки. Предвид постигнатия напредък, Комисията счете, че ако България предприеме последващи действия по тези седемнадесет препоръки, това ще представлява достатъчно условие за прекратяването на действието на МСП, освен ако не настъпят промени, които да доведат до явен обрат в напредъка. Много от препоръките бяха съсредоточени върху изграждането на вътрешни гаранции, за да се осигури необратимостта на резултатите и да се докаже, че изпълнението на текущите проекти ще продължи и напредъкът ще бъде консолидиран, дори без МСП. Оттогава насам Комисията извърши две оценки на напредъка по изпълнението на окончателните ключови препоръки. В доклада от ноември 2017 г. Комисията заключи, че е постигнат значителен напредък. Въпреки че Комисията все още не бе успяла да установи, че някой от показателите е изпълнен в задоволителна степен, тя ясно заяви, че с непрекъснато политическо лидерство и решимост за постигане на напредък в реформата България би трябвало да може да изпълни оставащите препоръки по МСП в близко бъдеще. Съветът приветства значителните положителни стъпки, като същевременно отбеляза, че предстои още много работа.

През ноември 2018 г. Комисията приветства напредъка към бързо прекратяване на действието на МСП и стигна до заключението, че наблюдението по първия, втория и шестия показател може да бъде счетено за временно прекратено. По отношение на останалите три показателя, свързани с продължаващата реформа на съдебната система и борбата с корупцията, все още бяха необходими допълнителни усилия, за да се гарантира пълното изпълнение на препоръките от януари 2017 г. Трябва да се отбележи, че **първият показател: Независимост**

---

<sup>4</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка /COM/2012/0411 final

<sup>5</sup> COM(2019) 498 final



**на съдебната власт** обхваща препоръки, свързани с гаранции за прозрачен избор на ВСС, прозрачност при назначаване на висши съдебни длъжности и подобряване функционирането на Инспектората към ВСС.

В докладът от октомври 2019 г. се напомня, че и предходните доклади са посочвали, че фактори на средата – извън обхвата на МСП, понякога могат да имат отрицателно въздействие върху напредъка на реформите. Като такива се разпознават цялостната политическа нестабилност, непредсказуемият законодателен процес и медийната среда, за която се признава, че поражда сериозни опасения. Посочва се ключовото значение на независимите и плуралистични медии за демократичния дебат и необходимостта от гаранции за свободното им от липсата на неправилен натиск от страна на икономически или политически интереси действие. Въпреки че медийната среда е извън показателите на МСП, нейните недостатъци продължават да оказват въздействие върху съдебната система. При пълно зачитане на свободата на словото и на незаменната роля на медиите за търсенето на отчетност от властите и за информиране на обществеността, Висшият съдебен съвет носи значителна отговорност да се изказва в защита на принципа на независимост на съдебната власт. Докладът посочва, че се очаква по-строгата политика, приета през 2018 г., следва да доведе до повече действия срещу подвеждащото отразяване в медиите или изявленията на политици, засягащи репутацията на съдебната система и доверието в нея като цяло. Това включва случаи, които протичат по сходен начин с целенасочена критика срещу съдии заради съдържанието на техните решения, което би могло да застраши независимостта и безпристрастността на съдебния процес.

Като част от комплекса от мерки, насочени към подобряване работата на съдебната власт, повишаването на доверието в нея и гарантирането на правовия ред в страната през 2015 г. е приета Комуникационна стратегия на съдебната власт 2014-2020. Комуникационна стратегия е разработена едновременно с приемането на Актуализираната стратегията за продължаване реформата в съдебната система и има за цел повишаване на доверието във върховенството на закона и независимостта на съдебната власт чрез активна комуникация на действията за нейното реформиране и усъвършенстване. Извършеният анализ на състоянието на комуникациите в съдебната власт разкрива наличието на критично ниска степен на доверие сред гражданите на България в съдебната власт, като негативните тенденции в общественото доверие в съдебната власт са дълготрайни и могат да бъдат проследени в поредица от специализирани изследвания от предходните години. Като причини са изведени влошена вътрешна комуникация между органите на съдебната власт; ненадеждна външна комуникация между съдебната власт и различните външни публики; ниска степен на прозрачност в работата на органите на съдебната власт и на ВСС. Съществен постоянен фактор за недоверието към съдебната власт е неразбирането и ниската правна култура сред гражданите. Наред с пропуските в образователната система, недоверието се поражда и от липсата на достъпност, простота и яснота на езика, използван от съдилищата и прокуратурите. Стратегията разглежда като предизвикателства, на които трябва да бъде отговорено по адекватен начин засиления обществен дебат за сигурността, надеждността и доверието към съдебната власт; засиления обществен интерес към правата на гражданите в условията на нова медийна среда.

В съответствие с чл.30, ал.2 , т.11 от Закона за съдебната власт, Годишният доклад за дейността на Висшият съдебен съвет се изготвя и внася за одобрение от Народното събрание. Докладът съдържа преглед на политиките и подробна информация за дейността и изпълнението на функциите на ВСС, произтичащи от Конституцията на Република България, Закона за съдебната власт, както и подзаконовите нормативни актове, имащи отношение към съдебната система. Докладът представя извършените дейности в областите:

- Модерно управление и администриране на съдебната власт
- Повишаване на ефективността на етичната регулация и дисциплинарния процес;
- Правни и институционални въпроси. Нормативна дейност
- Международна дейност
- Информация за напредъка по изпълнение на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014-2020 г.

Годишният доклад не съдържа изрична част, посветена на дейности, насочени към опазване на независимостта на съдебната власт и магистратите. Доколкото дейностите, представени във включените области обаче съдържат информация за мерки, съответстващи на значителна част от дефинираните показатели за независимост, докладът се явява е основен източник на информация относно действия за гарантиране на независимостта на съдебната власт и магистратите.

## **II. Преглед на съответствието на показателите с изведени стандарти за обективна независимост на съдебната власт и отделния магистрат**

### **1. По отношение на обективната независимост на съдебната власт**

#### *1.1. Състояние на нормативната уредба на независимостта на съдебната власт*

Независимостта на съдебната власт следва да е заложена в Конституцията и в нормативната уредба и да е гарантирана от равностойни защити. Тези мерки имат за цел да гарантират, че промени не могат да се правят без цялостно демократично разглеждане.

- Стандарт 1: Наличие на разпоредби в Конституцията и законодателството, гарантиращи структурирането, управлението и организацията на дейността на съдебната власт по начин, осигуряващ самостоятелност и самоуправление.
- Стандарт 2: Наличие на разпоредби в Конституцията и законодателството, гарантиращи, че професионалната дейност на магистратите се осъществява по начин, осигуряващ безпристрастно и справедливо разглеждане на споровете и произнасяне въз основа единствено на закона.

Независимостта на съдебната власт е основополагащ принцип на демократичната, правова държава, вписан в Конституцията на република България (КРБ). Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Разпоредбите на чл.117, ал.2 и 3 гарантират функционалната независимост на съдебната власт като определят, че съдебната власт е независима, има самостоятелен бюджет, а при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.

Предвидените в КРБ и Закона за съдебната власт (ЗСВ) гаранции осигуряват самостоятелност и независимост на структурата, функциите и бюджета на съдебната власт от останалите държавни власти – изпълнителната и законодателната. Съгласно разпоредбите на

ЗСВ съдебната власт е независима държавна власт, която защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл.1а). Органите на съдебната власт се ръководят от Конституцията и от принципите, установени в ЗСВ. ЗСВ също посочва, че при постановяване на своите актове съдиите, прокурорите и следователите се основават на закона и на събраните по делото доказателства (чл.3). Органите на съдебната власт изпълняват функциите си безпристрастно (чл.5) и прилагат законите точно и еднакво спрямо всички лица и случаи, за които се отнасят (чл.8, ал.1).

Висшият съдебен съвет представлява съдебната власт, осигурява и отстоява независимостта ѝ, определя състава и организацията на работата на съдилищата, прокуратурите и следствените органи и обезпечава финансово и технически тяхната дейност, без да се намесва в нейното осъществяване (чл.16, ал.1).

→ Стандарт 3: Наличие на официална гаранция за несменяемост

Чл. 129, ал. 3 от КРБ предвижда, че магистратите притежават статут на несменяемост, който се придобива след 5 години стаж като магистрат, като в този стаж се включва и прослуженото време като младши съдия, младши прокурор или младши следовател. За придобиването на статут на несменяемост се изисква и положителна атестация с решение на Висшия съдебен съвет, за което е предвидена официална процедура. Атестиране на съдия, прокурор или следовател за придобиване на несменяемост се извършва от Комисията по атестирането и конкурсите към съответната колегия на ВСС, която изготвя комплексна оценка в едномесечен срок от откриване на процедурата с решение на Комисията по атестирането и конкурсите. Комплексната оценка за несменяемост се приема с решение на съответната колегия на Висшия съдебен съвет. В случаите, когато комплексната оценка от атестирането е отрицателна, съответната колегия на Висшия съдебен съвет с решение отказва придобиване статут на несменяемост и атестираните се освобождава от длъжност (чл.209 от ЗСВ). Съгласно чл.129, ал.3 от КРБ след придобиване на статут на несменяемост магистратите се освобождават от длъжност само при:

- навършване на 65-годишна възраст;
- подаване на оставка;
- влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;
- трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година;
- тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

КРБ предвижда и случаите, в които придобитата несменяемост може да бъде възстановена.

- Стандарт 4: Наличие на официален механизъм за определяне на заплащането на магистратите

Определянето и промяната на възнаграждението на магистратите се извършва въз основа на ясни правни основания и процедури. ЗСВ определя размера на основното месечно възнаграждение на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главният прокурор и директорът на Националната следствена служба и основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност (чл.218, ал.1 и 2). ЗСВ предвижда, че възнагражденията за останалите длъжности в органите на съдебната власт се определят от пленума на Висшия съдебен съвет. ЗСВ определя размера на допълнително възнаграждение за продължителна работа като магистрат, както и случаите, в които се изплаща допълнително възнаграждение за извънреден труд на магистрати (чл.219 и 220). ЗСВ предвижда и определяне от страна на ВСС на допълнително възнаграждение на магистратите въз основа на степента на натовареност на съответния орган на съдебната власт (чл.233, ал.6). с чл.234 от ЗСВ се определя реда за повишаване на място в по-горен ранг и съответно възнаграждение на магистрат.

С Решение на пленума на ВСС се определят максималните основни месечни работни заплати на съдии, прокурори и следователи. През 2019 г. са обсъждани възможностите за изработване на обективни критерии за определяне на заплатите в съдебната система. В края на 2018 г. от Пленума на ВСС са приети Правила за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения. Съгласно тези Правила, освен за посочените в ЗСВ случаи, допълнително възнаграждение може да бъде определено и изплатено и за постигнати резултати – текущо, за годината, както и за постигнати резултати по конкретни задачи.

#### **Необходими стъпки:**

Изработване на обективни критерии за определяне на заплатите в съдебната система от ВСС, като се гарантира, че определянето и промяната на възнагражденията се основават на общ стандарт, който не включва оценка на индивидуалната работа на магистратите и който съответства на ролята им в обществото.

Изработване на критерии за определяне на допълнителни възнаграждения от страна на административните ръководители на органите на съдебната власт за постигнати резултати – текущо, за годината, както и за постигнати резултати по конкретни задачи (*Правила за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения*)

→ Стандарт 5: Наличие на гаранции за участието на представители на съдебната власт при разработването и обсъждането на бюджета ѝ

Съгласно чл.130а, ал.2 на КРБ, Пленумът на ВСС приема проекта на бюджета на съдебната власт, предложен и внесен във ВСС от министъра на правосъдието (чл.130в от КРБ). На практика тази лаконично описана процедура не дава информация за реалното участие на представители на съдебната власт в разработването и обсъждането на бюджета ѝ.

Съгласно чл. 362 от ЗСВ бюджетът на съдебната власт е самостоятелен и е част от държавния бюджет. Бюджетът на съдебната власт включва всички приходи от дейността на органите на съдебната власт и на Националния институт на правосъдието, разходите за издръжка на органите на съдебната власт, на Инспектората към Висшия съдебен съвет и на Националния институт на правосъдието с изключение на разходите, които по силата на този закон се определят по бюджета на Министерството на правосъдието, взаимоотношенията с централния бюджет и други бюджети и финансирането на бюджетното салдо.

Съгласно Правилника за организация на дейността на висшия съдебен съвет и на неговата администрация<sup>6</sup> Пленумът на ВСС организира и ръководи съставянето и изпълнението на бюджета на съдебната власт (чл.45 и 47). Проектите на бюджет и бюджетните прогнози за бюджет на съдебната власт се разработват по органи на съдебната власт. Комисията "Бюджет и финанси" – постоянна комисия на пленума на ВСС, изготвя проект на бюджет на съдебната власт. Пленумът на Висшия съдебен съвет внася в Министерския съвет бюджетните прогнози и проектите на бюджети на съдебната власт в определените с бюджетната процедура срокове (чл.50).

Министерският съвет внася в Народното събрание проекта на закон за държавния бюджет на Република България за съответната година заедно с проекта на годишен бюджет на съдебната власт, предложен от пленума на Висшия съдебен съвет, с подробна обосновка (чл.364, ал.1 от ЗСВ). При приемането на държавния бюджет Народното събрание изслушва доклад на пленума на Висшия съдебен съвет представен от негов представител (чл.364, ал.21 от ЗСВ).

Изпълнението на дейности във връзка с изготвянето на проект на бюджет на съдебната власт е и една от насоките, в които се осъществява взаимодействието между органите на съдебната власт и ВСС и органите на изпълнителната власт (чл.37, ал.1 от ЗСВ).

На практика, участие на представители на съдебната власт в разработването и обсъждането на бюджета ѝ е осигурено чрез предвидените норми и процедури. В същото време наличието на достатъчно финансови средства за съдебната власт, които да позволяват прилагането на стандартите за защита на правата на човека и основните свободи, както и осъществяването на задълженията с ефективност и почтеност, допринасящи за изграждане на обществено доверие в правосъдието не е гарантирано. Ежегодно процедурата по приемане на бюджета на ВСС като част от държавния бюджет е подложена на дискусии и опити от страна на изпълнителната власт да ограничи размера на бюджета, изготвен от ВСС.

#### **Необходими стъпки:**

Предприемане на стъпки за въвеждане на програмно бюджетирание.

Отчитане на възможни промени, настъпващи в резултат на оптимизация на съдебната карта на българските съдилища и прокуратури.

→ Стандарт 6: Наличие на гаранции за участието на представители на съдебната власт при разработването, обсъждането и осъществяването на правната и съдебната реформа.

Изпълнението на дейности във връзка с изработване проекти на закони и подзаконови нормативни актове, свързани със съдебната система и с дейностите, които са в рамките на компетентността на министъра на правосъдието е и една от насоките, в които се осъществява взаимодействието между органите на съдебната власт и ВСС и органите на изпълнителната власт (чл. 30, ал. 2, т. 13 от ЗСВ).

<sup>6</sup> издаден от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 16 от 2019 г., в сила от 22.02.2019г.

Съгласно Правилника за организация на дейността на висшия съдебен съвет и на неговата администрация Комисията по правни въпроси (постоянна комисия на Пленума на ВСС)<sup>7</sup>:

- изготвя становища по проекти на закони и на нормативни актове на Министерския съвет и на други централни органи на изпълнителната власт, които се отнасят до съдебната система;
- изготвя предложения за законодателни изменения, които счита за необходими и ги подготвя за внасяне в орган със законодателна инициатива, след съгласуването им с органите на съдебната власт и след решение на пленума на Висшия съдебен съвет, съдийската или прокурорската колегия
- организира обсъждането на проекти за изменение на нормативни актове с органите на съдебната власт, включително обобщава постъпилите становища на съдиите, прокурорите, следователите и съдебните служители и ги внася за обсъждане в пленума на Висшия съдебен съвет, съдийската или прокурорската колегия.

ВСС работи активно в областта на обсъждането на проекти за изменение на нормативни актове, вкл. и в области, свързани с независимостта на съдебната власт, реформа на съдебната система и изменения в законодателството като цяло. Членове на ВСС участват в междуведомствени работни групи, сформирани със заповеди на министъра на правосъдието за работа по изменения на конкретни нормативни актове.

Трябва да се отбележи обаче, че в твърде малко случаи становищата на магистратите по обсъждани проекти за изменение на нормативни актове, както и становища на ВСС по проекти на закони и на нормативни актове на Министерския съвет и на други централни органи на изпълнителната власт, които се отнасят до съдебната система са приемани както от страна на изпълнителната, така и от страна на законодателната власт. Налице е тенденция съдебната власт да не получава обратна връзка по представените и неприети становища, като по този начин се ограничава възможността за участието на представители на съдебната власт при разработването, обсъждането и осъществяването на правната и съдебната реформа, както и при изменения на законодателството като цяло. По този начин се ограничава използването на експертизата, с която магистратите разполагат като резултат от прилагането на законодателството.

**Необходими стъпки:**

Изпълнителната и законодателната власти следва да се придържат към добрите практики при разработване на промени и осъществяване на реформи чрез задължително предоставяне на обратна връзка относно представените становища и причините за тяхното евентуално отхвърляне.

По отношение на съдебната реформа ВСС и магистратите следва да участват в дефинирането на ключови показатели за изпълнение на поставените цели и критерии за оценка ефективността на провежданата реформа.

<sup>7</sup> Чл.19, т.2, 3 и4

## 1.2. Дейност на ВСС като независим орган, осигуряващ самостоятелност и самоуправление на съдебната власт

### → Стандарт 7: Наличие на гарантирани статут и функции на ВСС

Съгласно ЗСВ Висшият съдебен съвет е Висшият съдебен съвет е постоянно действащ орган, който представлява съдебната власт, осигурява и отстоява независимостта ѝ, определя състава и организацията на работата на съдилищата, прокуратурите и следствените органи и обезпечава финансово и технически тяхната дейност, без да се намесва в нейното осъществяване.

Структурата, функциите, както и начина на избор на членовете на ВСС са определени в КРБ. Висшият съдебен съвет осъществява правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия. Пленумът на Висшия съдебен съвет се състои от всички негови членове. Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет се състои от 14 членове и включва председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, шестима членове, избрани пряко от съдиите, и шестима членове, избрани от Народното събрание. Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет се състои от 11 членове и включва главния прокурор, четирима членове, избрани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и петима членове, избрани от Народното събрание. Съдийската колегия и прокурорската колегия осъществяват поотделно и в съответствие с професионалната си насоченост определените в ЗСВ правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите.

Функциите на ВСС са определени в Конституцията на Република България и Закона за съдебната власт.

Пленумът на Висшия съдебен съвет (чл.130а, ал.2 от КРБ):

- 1. приема проекта на бюджета на съдебната власт;
- 2. приема решение за прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет при условията на чл. 130, ал. 8 от КРБ;
- 3. организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;
- 4. решава общи за съдебната власт организационни въпроси;
- 5. изслушва и приема годишните доклади по чл. 84, т. 16 от КРБ;
- 6. управлява недвижимите имоти на съдебната власт;
- 7. прави предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор;
- 8. осъществява и други правомощия, определени със закон.

В допълнение на предвидените в КРБ функции, съгласно ЗСВ Пленумът на ВСС осъществява и функции, свързани с определяне на броя, съдебните райони и седалищата на органите на съдебната власт, определя броя на магистратите съобразно степента на натовареност, определя възнагражденията на магистратите, дава становища на Министерския съвет и на Народното събрание по законопроекти, които се отнасят до съдебната власт, изготвя

доклади за своята дейности и за независимостта и прозрачността на дейността на органите на съдебната власт, както и решава и други общи за съдебната власт организационни въпроси.

Съдийската и прокурорската колегии в съответствие със своята професионална насоченост (чл.130а, ал.5 от КРБ):

- 1. назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, прокурорите и следователите;
- 2. правят периодични атестации на съдиите, прокурорите, следователите и административните ръководители в органите на съдебната власт и решават въпроси за придобиване и възстановяване на несменяемост;
- 3. налагат дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите, следователите и административните ръководители в органите на съдебната власт;
- 4. назначават и освобождават административните ръководители в органите на съдебната власт;
- 5. решават въпроси за организацията на дейността на съответната система от органи на съдебната власт;
- 6. осъществяват и други правомощия, определени със ЗСВ.

В допълнение на предвидените в КРБ функции, съгласно ЗСВ Колегиите на ВСС осъществява и функции, свързани с определяне на броя на административните ръководители и техните заместници в органите на съдебната власт с изключение на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор; правят предложения до пленума на Висшия съдебен съвет за определяне на броя на съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, административните и апелативните съдилища и съответните прокуратури; правят предложения до пленума на Висшия съдебен съвет за определяне броя на съдиите, прокурорите и следователите във всички съдилища, прокуратури и следствени отдели; определят броя на съдебните служители съобразно степента на натовареност – по предложение на или след съгласуване с административните ръководители на органите на съдебната власт, а за органите, включени в структурата на прокуратурата на Република България – и с главния прокурор, като могат да разкриват нови и да съкращават длъжности; организират и провеждат конкурсите за съдийските, прокурорските и следователските длъжности в предвидените от този закон случаи; възлагат на Инспектората към Висшия съдебен съвет извършването на проверки, които са извън годишната програма за дейността му; предлагат на пленума на Висшия съдебен съвет становища по законопроекти в обхвата на своята компетентност; ежегодно анализират и отчитат степента на натовареност на органите на съдебната власт; организират и координират участието на съдии, прокурори и следователи в международното правно сътрудничество; прокурорската колегия избира и освобождава директора на Националната следствена служба.

Колегиите на ВСС приемат правила за работата си, които се публикуват на интернет страницата на ВСС. Колегиите създават постоянни и временни комисии за подпомагане на дейността си, като за тяхната работа се приемат правила, които се публикуват на интернет страницата на ВСС.



- Стандарт 8: Наличие на гарантирана възможност за изпълнение на нормативно установените функции на ВСС; определяне на състав на ВСС, и осъществяване на самостоятелен контрол на дейността и бюджета си

Структурата, функциите, както и начина на избор на членовете на ВСС са определени в КРБ. Висшият съдебен съвет се състои от 25 членове. Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор са по право негови членове. За членове на Висшия съдебен съвет, които не са негови членове по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж. Единадесет от членовете на Висшия съдебен съвет се избират от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители и единадесет - от органите на съдебната власт. Изборът на членовете на ВСС от Народното събрание с квалифицирано мнозинство осигурява гаранции за деполитизиране на състава на съвета. Членовете на Висшия съдебен съвет се избират при условията на чл. 130а, ал. 3 и 4 на КРБ и по ред, определен със ЗСВ.

Висшият съдебен съвет осъществява правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия. Пленумът на Висшия съдебен съвет се състои от всички негови членове. Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет се състои от 14 членове и включва председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, шестима членове, избрани пряко от съдиите, и шестима членове, избрани от Народното събрание. Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет се състои от 11 членове и включва главния прокурор, четирима членове, избрани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и петима членове, избрани от Народното събрание. Съдийската колегия и прокурорската колегия осъществяват поотделно и в съответствие с професионалната си насоченост определените в ЗСВ правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите.

Налице са ясни процедури за избор на членовете на ВСС, предвидени в КРБ и ВСС. Мандатът на изборните членове на ВСС е пет годишен и определен в КРБ, както и случаите, в които мандатът може да бъде прекратен.

Структурата на ВСС осигурява възможност за осъществяване на самоуправление от страна на съдиите и прокурорите, самостоятелен контрол на дейността на колегиите и комисиите на ВСС, както и контрол на бюджета на ВСС и съдебната власт.

**Необходими стъпки:**

Продължаващи действия за осигуряване на съответствие със стандартите, включени в доклада на ЕМСС от 2019 г.<sup>8</sup>.

---

8

### 1.3. Финансово състояние на съдебната власт

Финансирането на съдебната власт е сред значимите фактори за осигуряване на нейната независимост.

- Стандарт 9: Наличие на достатъчно бюджетни средства за издръжка на съдебната власт

Налице са правни основания и процедури, които гарантират, че Съдебният съвет може да разпределя средствата от бюджета за отделните органи в съдебната власт, като контролира разходването на средствата от тях. Съгласно ЗСВ Бюджетът на съдебната власт се състои от бюджетите на Висшия съдебен съвет, на Инспектората към Висшия съдебен съвет, на органите на съдебната власт, които са юридически лица, и на Националния институт на правосъдието. Пленумът на Висшия съдебен съвет организира изпълнението на бюджета на съдебната власт чрез Инспектората към Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, съдилищата, главния прокурор и Националния институт на правосъдието. Висшият съдебен съвет организира изграждането и осигурява функционирането на система за финансово управление и контрол в органите на съдебната власт и вътрешния одит при усвояването и администрирането на бюджетните ресурси.

Съгласно Правилника за организация на дейността на висшия съдебен съвет и на неговата администрация<sup>9</sup> Пленумът на ВСС организира и ръководи съставянето и изпълнението на бюджета на съдебната власт (чл.45 и 47). Комисията "Бюджет и финанси" е постоянна комисия на Пленума на ВСС и се състои от шестима членове на Висшия съдебен съвет – трима от прокурорската колегия и трима от съдийската колегия. Комисията:

- изготвя краткосрочни и дългосрочни бюджетни прогнози;
- предлага правила и процедури за финансово управление и контрол в съдебната власт;
- предлага на ВСС правила и указания, свързани с дейността на органите на съдебната власт и администрацията на ВСС;
- изготвя проект на годишен бюджет на съдебната власт;
- изготвя проект на разпределението на бюджетните средства на органите на съдебната власт по бюджети;
- предлага разпределение на бюджетните средства на органите на съдебната власт по бюджети;
- предлага правила и механизми за определяне размера на трудовите възнаграждения на членовете на Висшия съдебен съвет, съдиите, прокурорите и следователите и на съдебните служители;
- изготвя анализи за текущото финансово състояние на съдебната система и поддържа финансова статистика;
- оказва методологическа помощ на органите на съдебната власт по въпросите на бюджета, финансовия мениджмънт и финансовото обслужване;

---

<sup>9</sup> издаден от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 16 от 2019 г., в сила от 22.02.2019г.

- одобрява тригодишен стратегически план и годишния план за дейността по вътрешен одит, изготвени от дирекция "Вътрешен одит", и ги представя за утвърждаване от Висшия съдебен съвет;
- утвърждава проектни предложения и контролира усвояването на средства по програми по международни и вътрешни проекти, свързани с Висшия съдебен съвет и съдебната власт.
- изпълнява правомощията на първостепенен разпоредител с бюджета на съдебната власт по чл. 11, ал. 4 от Закона за публичните финанси, по въпроси, определени с решение на пленума на Висшия съдебен съвет.

Необходимо е да бъдат осигурени достатъчно бюджетни средства за издръжка на съдебната власт, така че магистратите да могат да изпълняват професионалната си дейност в съответствие със стандартите, установени в чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Наличието на достатъчно финансови средства за съдебната власт, които да позволяват прилагането на стандартите за защита на правата на човека и основните свободи, както и осъществяването на задълженията с ефективност и почтеност, допринасящи за изграждане на обществено доверие в правосъдието не е гарантирано. Ежегодно процедурата по приемане на бюджета на ВСС като част от държавния бюджет е подложена на дискусии и опити от страна на изпълнителната власт да ограничи размера на бюджета, изготвен от ВСС.

**Необходими стъпки:**

Предприемане на стъпки за въвеждане на програмно бюджетирание.

Отчитане на възможни промени, настъпващи в резултат на оптимизация на съдебната карта на българските съдилища и прокуратури.

*1.4. Дейност по управление на структурите на съдебната власт от административните ръководители, осигуряващо независимост и безпристрастност в работата на магистратите*

- Стандарт 10: Наличие на процедури за общо организационно и административно управление на структурите на съдебната власт от страна на административните ръководители, осигуряващо независимост и безпристрастност в работата на магистратите

ЗСВ определя като административни ръководители на органите на съдебната власт:

- председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд, главният прокурор и директорът на Националната следствена служба, който е и заместник на главния прокурор по разследването;
- председател на апелативен съд, на апелативния специализиран наказателен съд и на военно-апелативния съд, апелативен, военно-апелативен прокурор и ръководител на апелативната специализирана прокуратура;

- председател на окръжен, административен, специализирания наказателен и на военен съд, окръжен, военно-окръжен прокурор и ръководител на специализираната прокуратура;
- председател на районен съд и районен прокурор.

Процедурата за избор на кандидати за административни ръководители, с изключение на председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, се провежда от съответната колегия на ВСС чрез събеседване (чл. 194б от ЗСВ). Съгласно КРБ административните ръководители в органите на съдебната власт, с изключение на тези по ал. 2 на КРБ, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване.

Председателите на съдилищата осъществяват общо организационно и административно ръководство на съответния съд, като го представляват като юридическо лице и орган на съдебната власт; организират работата на съдиите и съдебните заседания; свикват и ръководят общото събрание на съда; участват в съдебни заседания при спазване на случайния подбор при разпределението на делата; предлагат на общото събрание разпределението на съдиите по отделения, когато има такива; подготвят годишни доклади, предоставят информации, справки и статистически данни в съответствие с изискванията на ЗСВ; определят натовареността на магистратите в съответствие с приетите от общото събрание правила за определяне на натовареността.

Административните ръководители на съответните прокуратури организират и ръководят дейността на съответната прокуратура; назначават и освобождават служителите в нея; в предвидените от закона случаи изготвят индивидуалните планове за професионално развитие и следят за изпълнението му; изготвят годишен доклад за дейността на съответната прокуратура в съответствие с предвижданията на ЗСВ.

Административните ръководители на съответните прокуратури осъществяват контрол за спазване на сроковете за извършване на разследването в съответствие с изискванията и предвижданията на НПК. Административните ръководители на апелативните и окръжните прокуратури ръководят контролната дейност в районите си, която има за цел да осигури: получаване на актуална информация за организационното състояние на прокуратурите от района и за работата на прокурорите и следователите в тях; установяване на пропуски и нарушения в дейността и основанията за предприемане на съответни организационни или дисциплинарни мерки; обективна оценка за работата и предпоставки за поощрение.

С Правилник за администрацията в съдилищата, приет от ВСС, се определят звената на администрацията, функционалните им характеристики, организацията на работата в районните, окръжните, административните, военните, специализирания наказателен съд, апелативния специализиран наказателен съд и апелативните съдилища, длъжностното разписание, типове длъжностни характеристики на съдебните служители, редът за провеждане на конкурс, условията за несъвместимост за съдебен служител и органите по назначаването им.

Налице са правни основания и процедури, които гарантират, че административните ръководители разполагат с функции по назначаване и освобождаване на съдебни служители и друг персонал, различен от магистрати, функции по организация на работата на съдиите и съдебните заседатели и прокурорите и следователите управление на човешките ресурси.

Управлението и стопанисването на сградния фонд е правомощия на Пленума на ВСС. Действащата постоянна комисия "Управление на собствеността" организира изработването на концепции, прогнози и програми за инвестиционната политика на съдебната власт, управлението и стопанисването на сградния фонд, след което ги внася за утвърждаване от пленума на Висшия съдебен съвет; проучва и анализира необходимостта от ново строителство, реконструкция и основни ремонти за нуждите на съдебната власт, включително и предложенията на органите на съдебната власт; предлага на пленума на Висшия съдебен съвет за приемане ежегодните програми на инвестиционната дейност в рамките на утвърдения бюджет.

Във връзка с управление на сградния фонд в зависимост от утвърдената инвестиционна програма, Пленумът упълномощава административни ръководители на конкретни органи на съдебната власт да представляват ВСС пред съответните държавни и общински органи, както и пред експлоатационните дружества, поддържащи техническата инфраструктура, като подават заявления, получават документи и съгласуват документация за извършване на съответните планирани дейности.

Административните ръководители осигуряват сигурността на съответната институция, като прилагат правила за достъп. Във връзка с охраната на обектите на съдебната власт административните ръководители на органите на съдебната власт осигуряват<sup>10</sup>:

- изграждане на команден център за извеждане на всички сигнали от сигнално-охранителна техника, видеонаблюдение, контрол на достъпа и други охранителни системи;
- разположение на централната алармена станция в отделно помещение, намиращо се в особената зона за сигурност;
- бариери и други съоръжения на входовете към обособените зони, които да възпрепятстват нерегламентираното проникване в тях;
- разполагане на техническите средства така, че да позволяват откриване, сигнализиране и регистриране на всяко проникване;
- необходимите помещения за нуждите на физическата и техническата охрана.

При осигуряване на охраната на обектите на съдебната власт Главна дирекция "Охрана" осъществява дейности, предвидени в Наредба №4/2008 и осигуряващи видеонаблюдение, контрол, комуникация между персонала за физическа защита и запознаване в сградата на съдебната власт с мерките по осигуряване контрола на достъп и физическата защита при нормални условия и извънредни ситуации.

Административните ръководители на осигуряват и процедурите по внедряване на ИКТ в процесите на организация и управление, осигуряване на дейностите по популяризиране и подобряване на комуникацията с обществеността.

---

<sup>10</sup> Наредба № 4 от 10.01.2008 г. за правилата и нормите за безопасност и охрана при проектиране, строителство, реконструкция, модернизация и експлоатация на обектите на съдебната власт, издадена от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2008 г.

## **2. По отношение на обективната независимост на отделния съдия, прокурор или следовател**

### *2.1. Кадрови решения във връзка с професионалното развитие на магистрата*

- Стандарт 11: Наличие на прозрачни процедури и обективни критерии за избор, назначаване и освобождаване на съдии, прокурори и следователи и административни ръководители

Съгласно КРБ съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от съдийската, съответно прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет, а условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност, се уреждат със закон.

ЗСВ урежда процедурите за назначаване и освобождаване на магистрати, административни ръководители и заместници на административни ръководители, както и на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. ЗСВ определя изискванията, на които трябва да отговарят кандидатите, за да бъдат назначени за магистрати, вкл. изискванията за минимален професионален стаж за заемане на различните видове магистратски длъжности.

Съдийската колегия и прокурорската колегия поотделно и в съответствие с професионалната си насоченост назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. Постоянните комисии по атестиране и конкурси на Пленума на ВСС предлагат на съответната колегия проект на решение за: назначаване, повишаване в ранг или в длъжност и освобождаване на съдии, прокурори и следователи.

ЗСВ предвиждана начина за провеждане на конкурсите за назначаване на младши магистрати, конкурси за първоначално назначаване, вкл. начина на сформирание на комисии и видовете изпити за оценка на кандидатите. Редът за провеждане на конкурси и избор за първоначално назначаване и повишаване и за съставянето на конкурсните комисии се определя с наредба на пленума на Висшия съдебен съвет. Приетата през 2017 г. наредба<sup>11</sup> урежда реда и условията за провеждане на:

- конкурси за назначаване на младши съдии, младши прокурори и младши следователи;
- конкурси за първоначално назначаване на съдии в районните, окръжните, военните и административните съдилища и специализирания наказателен съд, прокурори в районните и окръжните прокуратури, както и следователи в окръжните следствени отдели;
- конкурси за преместване и конкурси за повишаване в длъжност на съдии, прокурори и следователи;
- избори за административни ръководители, с изключение на лицата по чл. 167, ал. 1, т. 1 от Закона за съдебната власт.

---

<sup>11</sup> Наредба № 1 от 9 февруари 2017 г. за конкурсите за магистрати и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт

Членовете на комисиите за провеждане на конкурси за първоначално назначаване се избират чрез жребий от списък с на преподавателите, предоставен от юридическите факултети на висшите учебни заведения, както и трима членове със статут на действащ съдия, прокурор или следовател, определени от общите събрания на съответните видове съдилища или събранията на прокурорите от съответните видове прокуратури, от събранието на следователите в Националната следствена служба. В конкурсните комисии не могат да участват членове на ВСС и административни ръководители.

Процедурата за избор на административни ръководители се открива с решение на Съдийската колегия съответно Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет. Предложение за назначаване на председател на съд, с изключение на предложение за председател на Върховния касационен съд и председател на Върховния административен съд, могат да правят общите събрания на съдиите от съответния съд, министърът на правосъдието, както и самия кандидат за заемане на длъжността. Предложение за назначаване на ръководител на прокуратура, с изключение на предложение за главен прокурор, могат да правят ръководителите на горестоящите прокуратури – за ръководител на прокуратура в съответния съдебен район; главният прокурор – за ръководители на апелативните прокуратури; кандидатът за заемане на длъжността; министърът на правосъдието.

Кандидатите за административен ръководител на съд се изслушват от общото събрание на съответния съд. Протоколът от изслушването се предоставя на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет от административния ръководител на съответния съд. Прокурорите при съответната прокуратура могат да изразят становище за кандидата за административен ръководител. Поставените и получени въпроси и становища до Висшия съдебен съвет се обобщават от Комисията по атестирането и конкурсите, която уведомява кандидатите за тях. Комисията изпраща становищата, отнасящи се до нравствените качества на кандидатите на Комисия „Професионална етика“. Комисията по атестирането и конкурсите осигурява възможност на кандидата да отговори и да представи доказателства преди изслушването, ако това се налага за изясняване на факти и обстоятелства. Поставените и получени въпроси и становища до Съдийската колегия съответно Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет и постъпилите отговори се публикуват на интернет страницата на Висшия съдебен съвет в срок до 3 работни дни след постъпването им. Писмените отговори на кандидатите се представят в Съдийската колегия съответно Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет най-късно един ден преди изслушването на кандидата и се публикуват на интернет страницата на Висшия съдебен съвет. След провеждане на избора материалите, публикувани на интернет страницата на Висшия съдебен съвет, се архивират и остават достъпни.

Комисията по атестирането и конкурсите на съответната колегия на ВСС извършва проверка за професионалните качества на кандидатите за заемане на длъжността на административен ръководител, за която са се кандидатирали, въз основа на данни от докладите от проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет в органите на съдебната власт, където е работил кандидатът; годишните отчети за дейността на органите на съдебната власт; атестационните формуляри, както и от всички документи, съдържащи се в кадровото досие на кандидата; докладите, съдържащи данни за състоянието на органа на съдебната власт, за чието ръководство се кандидатства.

Комисия „Професионална етика“ извършва проучвания, събира необходимата информация и изготвя становище относно притежаваните нравствени качества на кандидатите за административни ръководители, въз основа на данни от: Инспектората към Висшия съдебен

съвет, прокуратурата, както и други компетентни органи и организации и публични регистри; относими материали в медии, проверени за обективност, обоснованост и достоверност; обосновани твърдения от колегите на кандидата, изразени по време на изслушването от общото събрание на съответния съд, проведено по реда на чл. 194а, ал. 7 от Закона за съдебната власт и обосновани твърдения, съдържащи се в становището на прокурорите при съответната прокуратура, в случай че такова е изразено”.

ВСС прави предложение до президента на Република България за освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор.

ЗСВ изброява изчерпателно случаите, в които магистратите се освобождават от длъжност:

- навършване на 65-годишна възраст;
- подаване на оставка;
- влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;
- трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година;
- наложено дисциплинарно наказание дисциплинарно освобождаване от длъжност;
- решение на съответната колегия на Висшия съдебен съвет, с което се отказва придобиване статут на несменяемост;
- несъвместимост с длъжности и дейности по чл. 195, ал. 1 – несъвместимост за заемане на магистратска длъжност;
- възстановяване на работа след незаконно освобождаване от длъжност.

Съдия, прокурор и следовател, придобили несменяемост, се освобождават от длъжност само на основанията по чл. 129, ал. 3 от Конституцията на Република България, както и в случаите на заемане на длъжности или извършване на дейности, несъвместими със статута на магистрат.

Освободен поради навършване на 65-годишна възраст магистрат няма право да заема длъжност в органите на съдебната власт. Това ограничение гарантира независимостта на действащите магистрати, тъй като при назначение на вече освободен поради навършване на пенсионна възраст магистрат, той не получава статут на несменяем.

Административен ръководител се освобождава от длъжност предсрочно на основанията по чл. 129, ал. 3 от Конституцията на Република България. Той може да бъде освободен от длъжност предсрочно и в случаите, когато е освободен от длъжност като съдия, прокурор или следовател на основание чл. 129, ал. 3, т. 2 - 5 от Конституцията на Република България.

Наличните процедури гарантират, че изборът, назначаването и освобождаването на магистрати се извършват по ясни и прозрачни процедури, осигуряващи в максимална степен отчитане на качествата на магистратите и изключващи възможност за външен и вътрешен натиск.



- Стандарт 12: Наличие на прозрачни процедури и обективни критерии за оценяване и повишаване в длъжност на магистрати

Процедурите за провеждане на конкурси за повишаване в длъжност на магистрати са уредени в ЗСВ и с Наредба № 1 от 9 февруари 2017 г. за конкурсите за магистрати и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт. Сформирането на комисии за оценка следва същите принципи, както при конкурсите за първоначално назначение.

При провеждането на конкурсите за преместване или за повишаване конкурсната комисия взема предвид резултатите от последното атестиране и проверките от по-горестоящите органи на съдебната власт и от Инспектората към Висшия съдебен съвет, данните от кадровото им дело и преценява разгледаните и приключени дела и преписки, избрани от конкурсната комисия и представени от кандидатите, въз основа на които прави обща оценка за притежаваните от кандидатите професионални качества. Наредбата описва подробно критериите за извършване на оценка на кандидатите за повишение.

ЗСВ определя вида, периода и реда за атестиране на магистрати. Законът определя и критериите за атестиране, които включват:

- правни познания и умения за прилагането им;
- умение за анализ на правнорелевантните факти;
- умение за оптимална организация на работата;
- експедитивност и дисциплинираност;
- спазване на правилата за етично поведение.

Законът предвижда при атестирането да се взимат предвид и показатели, като

- спазване на срокове;
- брой потвърдени и отменени актове и основанията за това;
- резултатите от проверките на Инспектората към ВСС;
- общата натовареност на съответния съдебен район и орган на съдебната власт, както и натовареността на атестирания съдия, прокурор или следовател в сравнение с другите съдии, прокурори или следователи от същия орган на съдебната власт.

В периода на атестиране се включва и времето, прослужено от магистрата като постоянен преподавател в Националния институт на правосъдието. Оценката за резултатите от работата като преподавател се дава от управителния съвет.

ЗСВ определя и специфични критерии за атестиране на различните видове магистрати, сред които и:

- за съдии - брой необжалвани от подлежащите на обжалване съдебни актове; потвърдените обжалвани съдебни актове; отменените или обезсилени съдебни актове, изцяло или частично, и основанията за това; на преценка подлежат способността за тяхното мотивиране, обосноваване и анализ на доказателствата.

- за прокурори - брой необжалвани прокурорски актове, включително постановленията за прекратяване и спиране на наказателното производство, брой окончателни съдебни актове, постановени по внесени от атестирания прокурор актове, както и окончателните съдебни актове за връщане на делата за отстраняване на процесуални нарушения, и причините за това, брой на уважените протести, потвърдените, изменените и отменените прокурорски актове при инстанционния и служебния контрол.
- за следователи - съответствието на актовете на прокурора с мнението на следователя след окончателното приключване на разследването и върнатите дела за допълнително разследване.

Периодичното атестиране на административен ръководител и на заместник на административен ръководител обхваща оценката на способностите му за заемане на ръководна длъжност и оценката на квалификацията му като съдия, прокурор или следовател. ЗСВ определя критериите за заемане на ръководна длъжност.

Пленумът на Висшия съдебен съвет по предложение на съответната колегия приема наредба за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане на степента на натовареност на съдии, прокурори и следователи и на административните ръководители и техните заместници, както и за реда за провеждане на атестирането<sup>1213</sup>. Наредбите подробно описват процедурите, критериите и методите за атестиране.

С оглед значимостта на показателя за натовареност на отделните магистрати при извършване на атестирането и оценките за конкурсите за повишаване, постоянните Комисии "Съдебна карта, натовареност и съдебна статистика" и "Съдебна карта и натовареност на прокурори и следователи" са приели съответно Правила за оценка натовареността на съдиите<sup>14</sup> и Правила за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател<sup>15</sup>

Наличните правни основания и процедури гарантират, че оценяването/атестирането и повишаването в длъжност на магистратите се извършват по ясни и прозрачни процедури при определяне, публикуване и прилагане на обективни критерии, осигуряващи в максимална степен отчитането на професионалните и личните качества на магистратите и изключващи възможност за външен и вътрешен натиск.

<sup>12</sup> Наредба № 2 от 23 февруари 2017 г. за показателите, методиката и реда за атестиране на съдия, председател и заместник-председател на съд

<sup>13</sup> Наредба № 3 от 23 февруари 2017 г. за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане степента на натовареност на прокурори и следователи и на административни ръководители и техните заместници

<sup>14</sup> Приети от ВСС с решение по протокол № 62/16.12.2015 г.; изм. и доп. по протокол № 15/24.03.2016 г.; изм. и доп. с решение на СК на ВСС по протокол № 23/08.11.2016 г.; изм. и доп. по протокол № 29/20.12.2016 г.; изм. по протокол № 14/04.04.2017 г.; изм. по протокол № 37/26.09.2017 г.; изм. по протокол № 12/2.04.2019 г

<sup>15</sup> Приети от Висшия съдебен съвет с решение по Протокол № 60 от заседание, проведено на 11.12.2014 г.

### **Необходими стъпки:**

Предприемане на стъпки за обсъждане и прецизиране на критериите и показателите за атестиране, свързани с оценката на броя обжалвани или протестирани актове. При проведените обсъждания използването на този критерий в процеса на атестиране беше посочен от магистратите като потенциална възможност за оказване на влияние, вкл. и автоцензура, като в по-голяма степен това се отнася до прокурорите, отколкото до съдиите. Броя на обжалвани или протестирани актове като цяло се разглежда като показател за качеството на правораздаване, като за неговата оценка се търси баланс при отчитане на причините за обжалване/протестиране.

- Стандарт 13: Наличие на обучение и квалификация на магистратите, извършвано от учебна организация под ръководството на съдебната власт

ЗСВ регламентира функциите и управлението на Националния институт на правосъдието (НИП). НИП осъществява:

- задължително първоначално обучение на кандидатите за младши съдия, младши прокурор, и младши следовател;
- задължително въвеждащо обучение на съдиите, прокурорите и следователите при първоначално назначаване в органите на съдебната власт и при избор на съдебните заседатели за първи мандат;
- поддържането и повишаването на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, членовете на Висшия съдебен съвет, главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет, на държавните съдебни изпълнители, съдиите по вписванията, съдебните помощници, прокурорските помощници, съдебните служители, съдебните заседатели, на инспекторите от Инспектората към министъра на правосъдието и на други служители от Министерството на правосъдието;
- електронно обучение и организира приложно изследване и анализ на практики в областта на правосъдието.

Финансирането на НИП се осъществява от бюджета на съдебната власт, от програми и проекти, от дарения и от собствена дейност, свързана с обучение. ВСС осигурява по бюджета на НИП средствата, необходими за провеждане на всички предвидени в закона дейности.

НИП се ръководи от управителен съвет, в състава на който се включват петима представители на ВСС и двама представители на Министерството на правосъдието. Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор са членове по право на управителния съвет от квотата на ВСС, а останалите представители се избират с решение на пленума по предложение на съответната колегия, по един от съдийската и прокурорската колегия. Председателят на Върховния касационен съд е председател на управителния съвет. Министърът на правосъдието е член по право на управителния съвет от квотата на Министерството на правосъдието. ЗСВ предвижда случаите, в които избран член на управителния съвет на НИП може да бъде освободен от представлявания орган.

Управителният съвет на НИП:

- избира и освобождава директора и заместник-директорите;
- приема учебните програми;
- одобрява проекта на бюджет на НИП и го представя пред пленума на ВСС;
- приема вътрешните правила, предвидени в правилника по чл. 263 от ЗСВ;
- одобрява състава на програмния съвет на НИП;
- прави предложение пред пленума на ВСС за определяне числеността на служителите;
- приема тригодишен план за дейността си;
- организира, ръководи и контролира участието на Националния институт на правосъдието в Европейската мрежа за съдебно обучение.

ЗСВ регламентира Програмния съвет като помощен орган на НИП, който има консултативни функции. Съставът на програмния съвет се одобрява от управителния съвет и включва изтъкнати специалисти от правната теория и практика. Членовете на програмния съвет участват в изготвянето и актуализирането на учебните програми.

Учебните програми на НИП се приемат от управителния съвет по предложение на директора след съгласуване с пленума на ВСС. Програмите и дейностите за повишаване квалификацията на държавните съдебни изпълнители, на съдиите по вписванията, на съдебните служители, на инспекторите от Инспектората към министъра на правосъдието и на други служители от Министерството на правосъдието се съгласуват с министъра на правосъдието.

Съгласно разпоредбите на ЗСВ за младши съдия, младши прокурор и младши следовател може да се назначи лице, което отговаря на изискванията по чл. 162, издържало е конкурс по чл. 176, ал. 1, т. 1, както и съответните изпити след завършен курс на задължително първоначално обучение в Националния институт на правосъдието. ВСС изпраща окончателния списък на одобрените кандидати за младши съдии, младши прокурори и младши следователи по съответните длъжности съобразно заявеното им желание до НИП за включване в задължително първоначално обучение на кандидатите за младши съдия, младши прокурор, и младши следовател. При отказ на кандидат да започне обучение в НИП съответната колегия на ВСС допълва списъка със следващия класиран кандидат, заявил съгласие да започне обучение.

Относно продължаващото обучение ЗСВ предвижда индивидуалният план за професионално развитие на съдията, прокурора или следователя да съдържа мерки за специфично обучение, за повишаване на неговата професионална компетентност и умения и преодоляване на недостатъци, които се определят в резултат на оценка на работата му в хода на атестационна, дисциплинарна или друга приложима по закона процедура, с негово съгласие или по негово искане. Предвидено е и начално обучение на съдебните заседатели.

НИП е действаща обучителна организация, чието управление и съответно изготвяне на обучителни програми се осъществява преимуществено от представители на съдебната власт. Предвидено е и **осигурено задължително начално и въвеждащо обучение за магистратите, както и продължаващо обучение за магистрати, членове на ВСС, съдебни заседатели и съдебни служители.**

## 2.2. Дисциплинарни производства срещу съдии, прокурори и следователи

### → Стандарт 14: Наличие на гаранции за функционален имунитет на магистратите

Функционалният имунитет е гарантиран чрез разпоредбите на КРБ. Съгласно чл.132 от КРБ, при 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.

Функционалният имунитет гарантира защита на магистратите от възможности за въздействие върху вземаните от тях решения. Гаранцията за отсъствие на заплахата от наказателна и дисциплинарна отговорност при неумишлени нарушения, т.е. при грешки, осигурява на магистратите независимост. Наличието на евентуално неспазване на закона от магистратите при постановяване на съдебните актове само по себе си не може да бъде основание за образуване на наказателно или дисциплинарно производство срещу тях.

### → Стандарт 15: Наличие на компетентен орган, който взема решения относно дисциплинарни мерки срещу магистрати

Налагането на дисциплинарни производства са отговорност на ВСС, който е отделен орган, независим от изпълнителната власт (Министерството на правосъдието) и е подчинен само на съдебната власт.

ЗСВ урежда реда за търсене на дисциплинарна отговорност на съдиите, прокурорите и следователите, на административните ръководители на съда, прокуратурата и следствието, на техните заместници и на членовете на Висшия съдебен съвет. Законът дава определение за дисциплинарно нарушение, за което може да бъде налагано дисциплинарно наказание и посочва изчерпателно дисциплинарни нарушения и съответно дисциплинарни наказания.

ЗСВ определя, че дисциплинарно наказание се налага от

- административния ръководител – за наказанието по чл. 308, ал. 1, т. 1 от ЗСВ - забележка;
- съответната колегия на Висшия съдебен съвет – на съдиите, прокурорите и следователите за наказанията по чл. 308, ал. 1, т. 2, 3, 4 и 6 от ЗСВ;
- съответната колегия на Висшия съдебен съвет – на административните ръководители, както и на техните заместници;
- пленума на Висшия съдебен съвет – за наказанията по чл. 308, ал. 2 от ЗСВ на избран член на Висшия съдебен съвет.

Предложение за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор и следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител може да се прави от:

- съответния административен ръководител;
- по-горестоящ административен ръководител;
- Инспектората към Висшия съдебен съвет;
- министъра на правосъдието.

Предложение за налагане на наказание "дисциплинарно освобождаване от длъжност" на член на ВСС, избран от Народното събрание, може да бъде направено и по искане на една пета от народните представители. Предложение за налагане на наказание "дисциплинарно освобождаване от длъжност" на избран член на Висшия съдебен съвет, избран от съдиите, прокурорите или следователите, може да бъде направено и по искане съответно на една пета от действащите съдии, прокурори или следователи.

→ Стандарт 16: Спазване на законовите изисквания за образуване на дисциплинарни производства, за прекратяване или за налагане на дисциплинарни наказания

Изчерпателно определените случаи, в които се налага дисциплинарно наказание, определени в ЗСВ, гарантират, че дисциплинарни наказания не могат да бъдат инициирани срещу магистрати (освен при наличие на умисъл или груба небрежност) поради: тълкуване на закона; преценка на факти; преценка на доказателства.

ЗСВ определя актовете, с които се образуват дисциплинарни производства, както и сроковете за образуването и приключването им. Законът предвижда процедура за изслушване на привлеченото към дисциплинарна отговорност лице или приемане на писмените му обяснения преди налагането на дисциплинарно наказание. Липсата на осигуряване на възможност за такова изслушване или непоискване на писмени обяснения е основание съдът да отмени наложеното дисциплинарно наказание, без да разглежда делото по същество. Законът предвижда ограничение за разгласяване на факти и обстоятелства във връзка с дисциплинарното производство до връчването на акта за неговото налагане на привлеченото към дисциплинарна отговорност лице.

В случаите на налагане на дисциплинарно наказание (забележка) от административния ръководител, той е длъжен да уведоми съответната колегия на ВСС за наложеното наказание, като ѝ изпраща преписката и заповедта незабавно след връчването ѝ на привлеченото към дисциплинарна отговорност лице. Съответната колегия на ВСС в срок до един месец от получаването на заповедта може да потвърди или да отмени наложеното наказание. Съответната колегия има право, при преценка за наличие на основание за замяна на наложеното наказание с по-тежко, да образува производство, което се провежда по посочения от ЗСВ ред.

Редът за образуване на дисциплинарни производства, посочен в ЗСВ посочва съответния срок за образуване след постъпване на предложението; реда за определяне на тричленен дисциплинарен състав и председател на състава от съответната колегия, както и срока, в който лицето, привлечено към дисциплинарна отговорност, може да направи писмени възражения и да посочи доказателства. Процедурата предвижда привлеченото към дисциплинарна отговорност лице и вносителят на предложението да бъдат уведомени за заседанието на дисциплинарния състав, което се провежда при закрити врата. Привлеченото към дисциплинарна отговорност лице има право на адвокатска защита. Законът посочва реда и сроковете за работа на дисциплинарния състав, съответно пленума на ВСС, за приемане на решение на дисциплинарния състав, за разглеждане и приемане на решение от съответната колегия на ВСС и пленума на ВСС.

Правомощията на комисиите "Дисциплинарна дейност и взаимодействие с Инспектората на ВСС" към двете колегии са определени в Правилата за работа на съответната колегия на Пленума на ВСС. Комисиите разглеждат заповедите на административните ръководители на за

налагане на дисциплинарното наказание "забележка"; извършват проверка на допустимостта на предложенията за налагане на дисциплинарни наказания; анализират и обобщават резултатите по дисциплинарните производства срещу магистрати и ги докладват на съответната колегия на ВСС; 5. своевременно сезират органите по чл. 311 ЗСВ при данни за дисциплинарни нарушения, извършени от съдия; 6. внасят предложения за решения до съответната колегия по изпратени от административните ръководители заповеди по чл. 327 от ЗСВ; осъществяват взаимодействие с ИВСС по приключени проверки на дейността на съдилищата и направени констатации за дисциплинарни нарушения на съдии.

Решението на съответната колегия или на пленума на Висшия съдебен съвет се съобщава незабавно на привлеченото към дисциплинарна отговорност лице и на вносителя на предложението по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Дисциплинарното наказание се смята за наложено от деня на съобщаването на наказаното лице на решението на пленума или на решението на съответната колегия на Висшия съдебен съвет или от деня на връчване на заповедта на административния ръководител.

Налични са правни основания и процедури, които осигуряват ясна процедура за образуване, прекратяване или разглеждане, както и за налагане на дисциплинарни наказания. При провеждането на процедурата се съблюдават Минималните съдебни стандарти относно дисциплинарни производства и отговорност на съдиите, разработени от ЕМСС<sup>16</sup>, вкл. че дисциплинарни наказания не могат да бъдат инициирани срещу магистрати (освен при наличие на умисъл или груба небрежност) поради: тълкуване на закона; преценка на факти; преценка на доказателства. Дисциплинарни наказания не могат да бъдат инициирани срещу магистрати заради изказвания, защитаващи демокрацията или основните свободи.

→ Стандарт 17: Наличие на процедури за обжалване и отмяна на наложени дисциплинарни наказания

ЗСВ предвижда процедури, които осигуряват възможност за обжалване и отмяна на наложени дисциплинарни наказания. Решението на пленума или на съответната колегия на Висшия съдебен съвет може да се обжалва от лицето, на което е наложено дисциплинарно наказание, и от вносителя на предложението пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването или от връчването на заповедта. Жалбата се разглежда от тричленен състав на Върховния административен съд в двумесечен срок от постъпването ѝ в съда. Решението на тричленния състав на Върховния административен съд подлежи на касационно обжалване пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му. Петчленният състав разглежда делото в двумесечен срок от постъпването на касационната жалба. Влязлото в сила решение по дисциплинарното производство се обявява на интернет страницата на Висшия съдебен съвет. Влязлото в сила решение на съответната колегия на Висшия съдебен съвет за налагане на дисциплинарно наказание подлежи на незабавно изпълнение.

ЗСВ предвижда възможност, при наложено наказание "забележка", "намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 20 на сто за срок от 6 месеца до една година" и или "понижаване в ранг за срок от 6 месеца до една година" изпълнението на наказанието да може да бъде отложено от наказващия орган за срок до 6 месеца при прилагане на индивидуален

---

<sup>16</sup> Минимални съдебни стандарти V, Доклад на ЕМСС за 2014-2015

план за професионално развитие, който включва мерки за преодоляване на специфични нужди и установени недостатъци в работата и подготовката на съдията, прокурора или следователя. Индивидуалният план за професионално развитие се предлага от съответния административен ръководител или от дисциплинарния състав на съответната колегия на Висшия съдебен съвет. След изтичане на 6 месечния срок на отлагането съответната колегия на Висшия съдебен съвет приема доклад за изпълнението на индивидуалния план и преценява необходимостта от изпълнение на наложеното наказание.

Дисциплинарното наказание, с изключение на дисциплинарното освобождаване от длъжност, се заличава една година след изтърпяването му.

### 2.3. *Непрехвърляемост на магистрати*

→ Стандарт 18: Наличие на официална гаранция за непрехвърляемост на магистрати

ЗСВ определя процедури, които осигуряват непрехвърляемостта на магистратите без тяхно съгласие. Магистратите могат да бъдат премествани само при съгласие от тяхна страна. Изключения от този принцип са позволени единствено в случаите, когато преместването е в резултат от наложено дисциплинарно наказание; при изменение на структурата на съдебната система, както и в случаите на временно командироване.

Магистрат може да бъде командирован при необходимост за не повече от 12 месеца с предварителното му писмено съгласие. В изключителни случаи той може да бъде командирован и без неговото съгласие за срок до три месеца. Той не може да бъде командирован повторно в същия орган на съдебната власт. ЗСВ определя и реда за командироване, приключване на дела в случаите на командироване, получаване на възнаграждения.

Съдийската колегия прекратява командироването на съдия в друг орган на съдебната власт от този, в който заема по щат съответната съдийска длъжност, когато при командироването има нарушения на условията и реда, предвидени в този закон, или при възникнала необходимост за кадровото обезпечаване работата на органа на съдебната власт, от който съдията е командирован.

→ Стандарт 19: Наличие на процедура за прехвърлянето на магистрати без тяхно съгласие

ЗСВ предвижда възможност за прехвърляне на магистрати в случаите на закриване на съдилища, прокуратури и следствени органи или при намаляване числеността на броя на заетите длъжности в тях. Предвидено е в тези случаи съответната колегия на Висшият съдебен съвет да разкрива съответните длъжности в друг равен по степен орган на съдебната власт по възможност в същия апелативен район и да преназначава на тях без конкурс съдиите, прокурорите и следователите. При взаимно съгласие за размяна на равна по степен длъжност на съдии в друг съд, на прокурори – в друга прокуратура, и на следователи – в друг следствен отдел, и при съгласие на административните им ръководители, те се преместват без провеждането на конкурс с решение на съответната колегия на Висшия съдебен съвет. По този начин, при прехвърляне на магистрати поради изменение на структурата на съдебната система се гарантира равностойна длъжност (по отношение на позиция, заплата и т.н.).



Прехвърляне на магистрат без негово съгласие може да бъде извършено като резултат от прилагане на наложено дисциплинарно наказание, както и при временно командироване, като последното е ограничено в срок до 3 месеца.

Решенията относно прехвърляне на магистрати без тяхно съгласие се взимат само от представители на съдебната власт – съответните колегии на ВСС.

#### *2.4. Разпределяне на делата между магистратите*

→ Стандарт 20: Наличие на яснота и прозрачност на механизма за разпределяне на делата

Това включва наличие на правни основания, гарантиращи прилагането на принципа за случайно разпределение на делата от органите на съдебната власт, както и на процедури и механизми, гарантиращи яснота и прозрачност на разпределението.

ЗСВ определя, че разпределението на делата и преписките в органите на съдебната власт се извършва на принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение съобразно поредността на постъпването им.

С Решение на ВСС от 2004 г. е приета Единна методика по приложението на принципа за случайно разпределение на делата в районните, окръжните, административните, военните, апелативните и специализираните съдилища. Методиката има за цел да установи ефективно приложение на принципа на случайния подбор и невъзможността за манипулиране, гарантиране документираност и прозрачност при разпределение на делата, отчитане особеностите на отделните видове дела и равномерност при разпределението им. През 2017 г. Единната методика е допълнена с текст, съгласно който за неуредените в Методиката случаи, административните ръководители изработват вътрешни правила, в които се уреждат и други случаи за преразпределяне на делата, които задължително следва да бъдат мотивирани. Правилата могат да се съгласуват от общите събрания на съдиите и същите следва да бъдат предварително оповестени на интернет страницата на съответния съд. Мотивите за направеното допълнение са свързани с факта, че в съдилищата с множество състави по различни причини се налага смяна на съдията докладчик или на целия състав, поради което с оглед на тяхната специфика следва да се създадат вътрешни правила, които предварително да се обявят на целия съдийски състав и на обществеността.

Аналогично, Модул за случайно разпределение на преписките, вграден в Унифицираната информационна система на прокуратурата УИС-2 е одобрен с Решение на ВСС през 2015 г.

В рамките на своите правомощия Инспекторатът към ВСС извършва проверки, вкл. по отношение спазването на механизма за случайно разпределяне на делата.

→ Стандарт 21: Съдържанието на механизма за разпределение на делата

Съгласно ЗСВ принципът на случайния подбор при разпределението на делата в съдилищата се прилага в рамките на колегиите или отделенията, а в прокуратурата и Националната следствена служба - в рамките на отделите.

Единната методика урежда реда за определяне на съдия докладчик по делото на принципа на случайния подбор, регламентиран законово в чл. 9 от ЗСВ. Разпределението на делата във всички съдилища се извършва на принципа на случайния подбор чрез електронно

разпределение, съобразно поредността на постъпването им, по материя и видове дела, и съобразена с процесуалните срокове, изискващи незабавно произнасяне. В съдилищата, в които има обособени отделения, случайното разпределение се извършва в рамките на съответното отделение. При отвод на всички съдии от съответното отделение, разпределението се извършва измежду съдиите от останалите отделения, като производството продължава под същия номер. Методиката осигурява възможност за отчитане натовареността на магистратите и включва процедури за действие при отсъствие на магистрат или в случаи на самоотвод и отвод.

През 2015 г. стартира работата на Централизираната система за случайно разпределение на делата в съдилищата, базирана на сървър на ВСС. Достъп до системата се осъществява единствено от локалните мрежи на съдилищата само от магистрати, притежаващи квалифициран електронен подпис, определени със заповед на председателя на съответния съд. Всеки, който въвежда данни в системата, има достъп само до тази част от информацията, за която е оторизиран, което изключва възможността за намеса в случайността на разпределението. Всички извършени действия се записват от системата, като записът също се съхранява на сървър във ВСС и не може да бъде изтриван и променян. Информацията за всяко разпределение не се съхранява на локалните компютри в съдилищата, където се извършва разпределението, а на сървъра във ВСС. Протоколът за извършено разпределение пък е видим чрез публичен интерфейс. Не съществува никаква възможност един магистрат да извърши разпределението на делото, а друг да подпише протокола с електронен подпис.

Въведен е алгоритъм, който позволява сравняването на натовареността на магистратите. Изравняването на делата на съдиите не се прави при всяко разпределение, а след известен период, в който се натрупат дела и тя започва да изравнява натовареността, като не разпределя дела на най-натоварените магистрати.

#### *2.5. Вътрешна независимост на магистратите, свързана с недопускане на влияние при изпълнение на професионалните им задължения*

→ Стандарт 22: Наличие на гаранции за независимост от страна на административните ръководители или магистрати от по-високите нива

Съгласно разпоредбите на КРБ, при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.

Функциите на административните ръководители на органите на съдебната власт са определени в ЗСВ.

Председателите на съдилищата осъществяват общо организационно и административно ръководство на съответния съд, като го представляват като юридическо лице и орган на съдебната власт; организират работата на съдиите и съдебните заседания; свикват и ръководят общото събрание на съда; участват в съдебни заседания при спазване на случайния подбор при разпределението на делата; предлагат на общото събрание разпределението на съдиите по отделения, когато има такива; подготвят годишни доклади, предоставят информации, справки и статистически данни в съответствие с изискванията на ЗСВ; определят натовареността на магистратите в съответствие с приетите от общото събрание правила за определяне на натовареността.

Административните ръководители на съответните прокуратури организират и ръководят дейността на съответната прокуратура; назначават и освобождават служителите в нея; в предвидените от закона случаи изготвят индивидуалните планове за професионално развитие и следят за изпълнението му; изготвят годишен доклад за дейността на съответната прокуратура в съответствие с предвижданията на ЗСВ.

Административните ръководители на съответните прокуратури осъществяват контрол за спазване на сроковете за извършване на разследването в съответствие с изискванията и предвижданията на НПК. Административните ръководители на апелативните и окръжните прокуратури ръководят контролната дейност в районите си, която има за цел да осигури: получаване на актуална информация за организационното състояние на прокуратурите от района и за работата на прокурорите и следователите в тях; установяване на пропуски и нарушения в дейността и основанията за предприемане на съответни организационни или дисциплинарни мерки; обективна оценка за работата и предпоставки за поощрение.

Административните ръководители разполагат с функции по назначаване и освобождаване на съдебни служители и друг персонал, различен от магистрати, функции по организация на работата на съдиите и съдебните заседатели и прокурорите и следователите управление на човешките ресурси.

Административните ръководители определят натовареността на магистратите в съответния орган и организират прилагането на действащия механизъм за разпределението на делата или преписките на случаен принцип.

ЗСВ определя реда за приемане на тълкувателни решения и тълкувателни постановления – органите, които приемат тълкувателните решения и постановления; органите, които могат да правят искане за приемане на такива; реда за подаване на искане за приемане на тълкувателно решение и постановление; участници в заседанията на общото събрание на тълкувателно решение или тълкувателно постановление; сроковете за насрочване на делото и обявяване на исканите тълкувателни решения и постановления. Редът за образуване и разглеждане на тълкувателни дела и за приемане на тълкувателни решения и постановления се определя с вътрешни правила, приети от пленума на съответния съд.

ЗСВ предвижда задължителност на Тълкувателните решения и тълкувателните постановления за органите на съдебната и изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове. Тълкувателните решения се публикуват ежегодно в бюлетин, който се издава от Върховния касационен съд или Върховния административен съд, а тълкувателните постановления - в двата бюлетина.

ЗСВ предвижда общите събрания на различните видове съдилища да дават мнения по искания за приемане на тълкувателни решения и тълкувателни постановления, засягащи дейността на съответния съд.

Инспекторатът към ВСС извършва проверки по отношение на елементи на дейността на органите на съдебната власт, имащи отношение към осигуряване на минимално качество, уеднаквяване и последователност, бързина и ефективност в правораздаването, вкл. по отношение на организацията на административната дейност на съдилищата, прокуратурите и следствените органи; организацията по образуването и движението на съдебните, прокурорските и следствените дела, както и приключването на делата в установените срокове. Инспекторатът анализира и обобщава делата, които са приключени с влязъл в сила съдебен акт, както и приключените преписки и дела на прокурорите и следователите. При нарушения,

установени при осъществяването на тези дейности, Инспекторатът към ВСС сигнализира административния ръководител на съответния орган на съдебната власт и съответната колегия на Висшия съдебен съвет. Проверките не представляват вмешателство при вземането на решения от страна на по-високопоставени магистрати или административните ръководители.

Съгласно КРБ Върховният касационен съд осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

Съгласно ЗСВ Върховният касационен съд и Върховният административен съд се произнасят по конкретни казуси и чрез приемане на тълкувателни решения и тълкувателни постановления осигуряват непротиворечивост и последователност на съдебната практика в страната. Върховният касационен съд е касационна инстанция за определените със закон съдебни актове и разглежда и други дела, определени със закон. Върховният административен съд разглежда като първа инстанция актове, определени със закон, и като касационна инстанция - обжалваните актове по дела на административните съдилища и актове по дела на тричленен състав на Върховния административен съд, за които е предвидено касационно обжалване.

#### **Необходими стъпки:**

Предвид различията в организационните и йерархичните структури на съда и прокуратурата, прилагането на принципа на самоуправление в съдилищата и йерархичната структура на прокуратурата, следва да бъдат въведени и прилагани допълнителни мерки, гарантиращи невъзможността за упражняване на натиск върху отделни прокурори по отношение произнасянето по конкретни случаи.

→ Стандарт 23: Наличие на гаранции за независимост от страна на страните по разглежданите спорове

КРБ определя, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон. Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Съдилищата осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес. Производството по делата осигурява установяването на истината. Разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго.

ЗСВ определя ред за прилагане на принципа за непреразглеждане на съдебните актове извън инстанционния контрол и ясни процедури за обжалване на постановените актове.

Районните, окръжните, административните, специализираният наказателен съд и военните съдилища разглеждат определените със закон дела като първа инстанция.

Окръжните съдилища разглеждат като втора инстанция обжалваните актове по дела на районните съдилища, както и други дела, възложени им със закон. Административните съдилища разглеждат определените със закон административни дела като касационна инстанция. Апелативните съдилища разглеждат като втора инстанция обжалваните актове по дела на окръжните съдилища, както и други дела, възложени им със закон. .) Апелативният специализиран наказателен съд разглежда като втора инстанция обжалваните актове по дела на

специализирания наказателен съд. Военно-апелативният съд разглежда като втора инстанция обжалваните актове по дела на военните съдилища. Върховният касационен съд е касационна инстанция за определените със закон съдебни актове и разглежда и други дела, определени със закон. Върховният административен съд разглежда като първа инстанция актове, определени със закон, и като касационна инстанция - обжалваните актове по дела на административните съдилища и актове по дела на тричленен състав на Върховния административен съд, за които е предвидено касационно обжалване.

- Стандарт 24: Наличие на гаранции за независимост от страна на организации или лица извън системата на съдебната власт

Гаранции за независимост на магистратите от страна на организации или лица извън системата на съдебната власт се съдържат в определените в ЗСВ условия за несъвместимост със заеманите длъжности, които включват ограничения за магистратите :

- да бъдат народни представители, кметове или общински съветници;
- да заемат длъжности в държавни органи, в общински органи или в институции на Европейския съюз;
- да упражняват търговска дейност под каквато и да е форма, включително лично, чрез подставено лице и/или с явен и/или със скрит пълномощник, или да са съдружници, управители или да участват в надзорни, управителни съвети или съвети на директорите или в контролни органи на търговски дружества, кооперации или юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват стопанска дейност, с изключение на тези професионални сдружения, в които членуват;
- да получават възнаграждение за извършване на дейност по договор или по друго правоотношение с държавна, общинска или обществена организация, търговско дружество, кооперация, юридическо лице с нестопанска цел, физическо лице или едноличен търговец и да упражняват свободна професия или друга платена професионална дейност.

ЗСВ също така предвижда изискване за деполитизация на магистратите чрез забрана за членство в политически партии или коалиции, в организации с политически цели, за извършване на политическа дейност, както и за членство в организации или извършване на дейности, които засягат независимостта на магистрата. Магистратите не могат да бъдат членове на избирателни комисии за произвеждане на избори за народни представители, за членове на Европейския парламент от Република България, за президент и вицепрезидент на републиката и за общински съветници и за кметове. Въведено е и ограничение за членство в синдикални организации извън системата на съдебната власт.

Изключение за получаване на възнаграждение за дейности извън тези, свързани със заеманата длъжност на магистрат е предвидено единствено за: извършване на научна и преподавателска дейност или упражняване на авторски права; участие в европейски и международни програми и проекти; участие в изработването на проекти на нормативни актове, които са възложени от Народното събрание, Висшия съдебен съвет или от органи на изпълнителната власт.

Всички магистрати, вкл. членовете на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет в едномесечен срок от встъпване в длъжност подават пред съответната колегия на Висшия съдебен съвет декларация за всички свои дейности и членства в организации, включително тайни и/или неформални организации и общества, юридически лица с нестопанска цел и в граждански дружества или обединения по образец, утвърден от Висшия съдебен съвет. При промяна се подава декларация за коригиране на декларираните обстоятелства в едномесечен срок от настъпването на промяната. Колегиите на Висшия съдебен съвет водят централен публичен регистър на подадените декларации.

При констатирана несъвместимост, Комисията по професионална етика изготвя мотивирано заключение, което се изпраща на съответната колегия на Висшия съдебен съвет.

Гаранции за независимост на магистратите от страна на организации или лица извън системата на съдебната власт се съдържат и в предвидените в ЗСВ изисквания за деклариране на имущество и интереси и предвиденият ред за тяхното публикуване и проверка за достоверността на декларираните факти от Инспектората към ВСС. Такива гаранции са и предвидения в ЗСВ ред за деклариране на конфликт на интереси от страна на магистратите, както и реда за извършване на проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.

### **III. Преглед на съответствието на показателите с изведени стандарти за оценка на отчетността на съдебната власт**

#### **1. По отношение на обективна отчетност на съдебната власт като цяло**

##### *1.1. Процедури по жалби и сигнали във връзка с хода и разглеждането на делата*

- Стандарт 25: Наличие на ясна нормативна уредба на процедурите по обжалване, както и за оспорване на решения по жалби

Това включва наличие на правни основания, гарантиращи правото за обжалване и подаване на сигнали при нарушаване на правилата за разглеждане и произнасяне по преписките и делата за осигуряване на защита на правата и законните интереси на страните по досъдебните и съдебните производства.

Подаването на жалби, сигнали и предложения е конституционно право на гражданите на Република България. От една страна това е способ за граждански контрол над дейността на съответните, в случая - съдебните органи. От друга страна е средство, чрез което съдебната власт може да усъвършенства и демократизира работата си. По този начин се гарантират принципите на достъпност, публичност и прозрачност, както и последователност и предвидимост в действията на съдебната власт.

Процедурите по обжалване, респ. подаване на сигнали при нарушаване от страна на съдии, прокурори или следователи на правилата за разглеждане и произнасяне по преписките и делата условно биха могли да се обособят в две групи:

- такива, при които съответната жалба, молба или сигнал се подава пред съд или прокурор и цялата процедура се развива в рамките на съдебно производство съобразно правила, разписани в процесуалните закони.
- сигнали и жалби, които се подават пред различни от съд органи. В тази група процедурите се развиват по специални правила и не са част от съдебно производство, разписано в процесуален закон.

Към първата група спадат, разписаните в основните процесуални закони (ГПК и НПК) молба при бавност и отвод. Отводът е отстраняване от разглеждане на съдебно дело или от провеждане на разследване на състава на съда, на член от състава на съда, както и на прокурор, следовател, разследващ полицаи или вещо лице.

При гражданските и административните дела се касае се за процедура, при която отвода се иска от страна по гражданско или административно дело, на която ѝ е станало известно (или, която смята, че ѝ е станало известно), че по отношение на съдия от състава на съда, разглеждащ делото е налице някое от основанията за отвод, предвидени в чл. 22 от ГПК. В този случай, съдебният състав решава въпроса за отстраняването при участие на съдията по отношение, на когото е направено искането. Съдът се произнася с определение. Определението, с което съдът се отвежда (отвежда определен състав от съдебния състав) или оставя без уважение искането за отвод, не подлежи на обжалване.

НПК в разпоредбата на чл. 47 предвижда, че при наличие на предпоставките, визирани в чл. 29, ал. 1, т. 1 и точки от 4 до 8 и ал. 2 от НПК, заинтересованите лица могат да поискат отвод на прокурора. По основателността на отвода в досъдебното производство се произнася прокурор от по-горестоящата прокуратура, а в съдебното производство – съдът, който разглежда делото.

Същият ред се прилага и спрямо разследващи органи (следователи и разследващи полицаи), като по основателността на отвода се произнася прокурорът. До решаването на отвода органът, срещу който е предявен, извършва само онези действия, които не търпят отлагане (чл. 53 от НПК).

Заинтересованите лица могат да поискат отвод на съдия, съдебен заседател или съдебен секретар при хипотезата на чл. 31 от НПК. Съответния наказателен съд/съдия се произнася незабавно по основателността на искането за отвод в тайно съвещание с участието на всички членове на съдебния състав. Произнася се с мотивирано определение, с което отвежда съответния съдия, съдебен заседател или съдебен секретар или отказва отвеждането му. Това определение не подлежи на по-нататъшен съдебен контрол.

Важна с оглед гарантиране правата на страните в наказателния процес е разпоредбата на чл. 274 от НПК, според която, председателят на съдебния състав разяснява на страните правото им на отводи срещу членовете на състава, прокурора, защитниците и съдебния секретар, вещите лица, преводача и тълковника.

Българското законодателство гарантира възможността на гражданите да подават жалби срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок.

В рамките на своите правомощия Инспекторатът към ВСС проверява организацията по образуването и движението на съдебните, прокурорските и следствените дела, както и приключването на делата в установените срокове; анализира и обобщава делата, които са приключени с влязъл в сила съдебен акт, както и приключените преписки и дела на

прокурорите и следователите; разглежда заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок.

ЗСВ предвижда реда за разглеждане на заявления срещу нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. По този ред се разглеждат заявления на граждани и юридически лица срещу актове, действия или бездействия на органите на съдебната власт, с които се нарушава правото им на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. Заявленията се подават от граждани и юридически лица, които са: страни по приключени граждански, административни и наказателни производства; обвиняеми, пострадали или ошетени юридически лица по прекратени досъдебни производства.

Заявленията се подават в 6-месечен срок от приключване на съответното производство с окончателен акт чрез Инспектората към Висшия съдебен съвет до министъра на правосъдието. За заявленията се създава отделен регистър, който се публикува на интернет страницата на Инспектората към Висшия съдебен съвет. За заявленията, разглеждани по този ред не се дължи такса за разглеждане. Проверката на заявленията по чл. 60а, ал. 1 се извършва от Инспектората към Висшия съдебен съвет, към който се създава специализирано звено. За експерти в специализираното звено се назначават юристи, които имат най-малко 5 години юридически стаж.

Главният инспектор разпределя постъпилите заявления на състав от инспектор и двама експерти на принципа на случайния подбор, като единият от експертите определя за докладчик. За резултатите от проверката се съставя констативен протокол, който установява общия период на производството; за периода на забавяне, за което отговорност носи компетентният орган; за периода на забавяне, което се дължи на действия или бездействия на заявителя или на негов законен или процесуален представител. Протоколът заедно със заявлението и всички постъпили към него документи се изпраща незабавно на министъра на правосъдието. Министърът на правосъдието или оправомощено от него лице въз основа на установените от проверяващия състав факти и обстоятелства отхвърля заявлението като неоснователно, когато: продължителността на производството не надхвърля разумния срок; забавянето се дължи на действия или бездействия на заявителя или на негов законен или процесуален представител.

Когато правото на заявителя на разглеждане и решаване на делото в разумен срок е нарушено, министърът на правосъдието или оправомощено от него лице определя размер на обезщетението съобразно практиката на Европейския съд по правата на човека и предлага сключване на споразумение със заявителя. Средствата, необходими за изплащане на сумите по сключените споразумения, се осигуряват от държавния бюджет.

Главният инспектор всяко тримесечие изпраща на Висшия съдебен съвет данни за установените нарушения, а министърът на правосъдието - за изплатените обезщетения. Висшият съдебен съвет всяко шестмесечие анализира причините за нарушенията и приема мерки за тяхното отстраняване и публикува на интернет страницата си информацията за тях.

## *1.2. Периодично отчитане на дейността на органите на съдебната власт*

→ Стандарт 26: Наличие на задължение за изготвяне, публикуване и оповестяване на отчети за дейността на органите на съдебната власт

Съгласно разпоредбите на КРБ, Народното събрание изслушва и приема годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Народното събрание може да изслушва и



приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

КРБ също така предвижда Инспекторатът към ВСС да представя годишен доклад за дейността си на Висшия съдебен съвет.

ЗСВ предвижда задължение за изготвяне и публикуване на годишни отчети за дейността на органите на съдебната власт. ВСС изготвя и внася в Народното събрание до 31 май годишен доклад за своята дейност заедно с годишния доклад за дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет и с годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор. ВСС също така изготвя и оповестява годишен доклад за независимостта и прозрачността на дейността на органите на съдебната власт и на собствената си дейност, който предоставя за обществено обсъждане (настоящият доклад).

Разпоредбите на ЗСВ предвиждат срокове за изготвяне на годишните доклади за дейността на органите на съдебната власт и съответно представянето им, както и задължение за публикуването им на интернет страниците на съответните институции.

Ръководителите на съдилищата предоставят в края на всяко шестмесечие на Инспектората към Висшия съдебен съвет обобщена информация за образуването, движението и приключването на делата на съдиите, както и за окончателно отменените актове от по-горните инстанции, а на министъра на правосъдието – информация за образуването, движението и приключването на преписките и делата на държавните съдебни изпълнители и на съдиите по вписванията.

Главният прокурор на всеки 6 месеца представя на прокурорската колегия на ВСС, на ИВСС и на министъра на правосъдието обобщена информация за образуването, движението и приключването на преписките.

Главният прокурор ежегодно до 30 април внася в пленума на Висшия съдебен съвет годишен доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи и го публикува на интернет страницата на прокуратурата. По искане на Народното събрание или по своя инициатива главният прокурор внася в Народното събрание и други доклади за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. В 14-дневен срок от постъпване на доклада Висшият съдебен съвет изслушва главния прокурор. При изслушването членовете на съвета може да поставят и писмени въпроси, постъпили от граждани, институции и неправителствени организации във връзка с доклада, на които главният прокурор отговаря. Висшият съдебен съвет внася в Народното събрание доклада до 31 май. Докладите се обсъждат, след като Народното събрание изслуша главния прокурор. При обсъждането на докладите народните представители може да поставят и писмени въпроси, постъпили от граждани, институции и неправителствени организации във връзка с докладите, на които главният прокурор отговаря.

Административните ръководители на районна, окръжна, специализираната, военно-окръжна, апелативна, военно-апелативната и апелативната специализирана прокуратура в определен от главния прокурор срок изготвя годишен доклад за дейността на съответната прокуратура, представя го на горестоящия административен ръководител и го публикува на интернет страницата на съответната прокуратура. Завеждащите специализирани отдели в Националната следствена служба, завеждащите окръжни следствени отдели в окръжните прокуратури и завеждащият следствен отдел в специализираната прокуратура изготвят 6-

месечен и годишен доклад за дейността на отдела, които предоставят на съответния административен ръководител на прокуратурата.

Изготвен през 2018 г. анализ на съдържанието и формата на отчетите за дейността на съдебните институции и практиките за комуникация с обществото<sup>17</sup> извежда необходимостта от подобряване на подходите за предоставяне на набирания информация за дейността на органите на съдебната власт, както и за създаване и представяне на аналитична информация, вкл. по отношение независимостта на магистратите, информация относно отводи и самоотводи на магистрати, поощрения и наказания, спазване на етични правила. Анализът подчертава значението и потенциала на годишните доклади като инструмент за предоставяне на информация на обществото относно работата на съдебната система и повишаване доверието на гражданите в съдебната власт.

#### **Необходими стъпки:**

Осигуряване на публичен достъп до годишните доклади за минали отчетни периоди;

Публикуване на годишните доклади в тяхната цялост, вкл. приложения, съдържащи статистическа информация и анализи.

Включване в годишните доклади на информация относно направени отводи и самоотводи на магистрати, поощрения и наказания, спазване на етични правила.

Създаване на практики за представяне на информацията от годишните доклади по начини, подходящи за различните аудитории, както и за представянето на докладите на нарочни пресконференции на съответните институции.

С цел подобряване на практиките по управление и установяване на проблемни области и/или фактори, въз основа на изготвяните годишни отчети следва да бъде извършван периодичен сравнителен анализ на дейността на органите на съдебната власт, който да бъде публичен.

### *1.3. Отношения на органите на съдебната власт със средствата за масово осведомяване*

→ Стандарт 27: Наличие на стандарти за взаимоотношение на магистратите с медиите

Кодекс за етично поведение на българските магистрати съдържа правила относно прилагането на различните основни принципи за етично поведение, които се отнасят и до публичните изявления и отношенията с медиите. Магистратът излага пред обществеността лично или чрез медиите мотивите за своите решения по дела, представляващи обществен интерес като същевременно избягва поведение и действия, които могат да бъдат възприети като самоизтъкване или прекомерно търсене на обществено признание. По висящи пред него производства, магистратът не може да прави публични изявления или коментари, чрез които да

<sup>17</sup> Изготвен в рамките на договор за БФП № BG05SFOP001-3.003-0025-C01/ 15.09.2017 г с наименование „Модернизация на съдебната система посредством система за управление на качеството с вграден механизъм за гражданско участие, отчетност, мониторинг и контрол“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

се ангажира за крайния изход на случая или да създаде впечатление за пристрастност и предубеденост. Извън съдебните заседания той не може да обсъжда подобни производства пред други участници в тях, адвокати или трети лица, освен в предвидените в закона случаи. В рамките на закона, магистратът гарантира публичност на действията и решенията си, като същевременно внимава да не бъдат засегнати законните права и интереси на участници в производството. Магистратът е свободен да изразява лично мнение в средствата за масова информация по всички въпроси, за които няма изрична законова забрана.

С Решение на Пленума на ВСС през 2016 г. е приета Медийна стратегия на съдебната власт. Тя очертава насоките за взаимодействие на ВСС и на органите на съдебната власт със средствата за масова информация за популяризиране на функциите на съдебната власт - защита правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Медийната стратегия синхронизира съществуващите в органите на съдебната власт правила и практики за комуникация с медиите. Тя цели постигане на единни, ясно установени и съвременни стандарти в медийната комуникация, включително координация при необходимост на дейностите и мерките, прилагани от органите на съдебната власт.

Медийната стратегия е разработена в синхрон с утвърдената от Висшия съдебен съвет „Комуникационна стратегия на съдебната власт 2014 – 2020 г.“, приета от ВСС с решение от 2015 г., и съответства на предвидените в т. 3.2.6. „Дейности и мерки по комуникацията с медиите“. Медийната стратегия отчита наличието на „Правила за медийна комуникация в системата на Прокуратурата на Република България“ и аналогичните в съдилищата

Предвидени са единни правила за комуникация и реакция в органите на съдебна власт, които да осигурят правото на обществото да получава открито, ясно и своевременно информация. Тяхното приложение трябва да постигне разбиране, уважение и приемане на актовете на съдебната власт и на работата на магистрати и съдебни служители. Тези отношения са предпоставка за установяване на взаимно разбиране и доверие във върховенството на закона и независимостта на съдебната власт

В рамките на средносрочните цели на медийната стратегия е включено и поддържане на модел на взаимодействие между експертите „Връзки с обществеността“ в органите на съдебната власт чрез координиране и изпълнение на общи медийни и информационни кампании; Създаване на мрежа от магистрати – говорители, и съдебни служители, включително експерти „Връзки с обществеността“, обезпечаващи комуникационните дейности по публичността на съдебната власт; ресурсно осигуряване на медийната дейност на органите на съдебната власт.

Наръчникът за взаимодействие на органите на съдебната власт с медиите, изготвен през 2015 г. има за цел да подпомага практиката на обществената комуникация на органите на съдебната власт, като осигури предвидима и последователна комуникация, която се осъществява по единни стандарти и която осигурява на обществеността достъп до информация от органите на съдебната власт чрез средствата за масова комуникация.

Наръчникът представя комуникационните структури, които са организирани на ниво ВСС, пресслужби в съдилищата и говорител на главния прокурор и говорители на прокуратурите. Пресслужбите и говорителите са на пряко подчинение на ръководителя на съответната институция.

Висшият съдебен съвет, ВКС, ВАС, съдилищата и прокуратурата, в това число специализираните съдилища и прокуратури, съответно назначават свой говорител или експерт „Връзки с обществеността“, които са:

- за ВСС - говорител е Представляващият ВСС, съгласно Правилника за организацията и дейността на ВСС и неговата администрация;
- за прокуратурата – говорителят се избира съгласно „Инструкция за работата и взаимодействието на ПРБ с медиите“, която урежда и статута на говорителите на прокуратурите;
- за съдилищата - с конкурс от външни експерти или специалисти по комуникации, или действащи съдии, или упълномощени съдебни служители.

Наръчникът много подробно представя и общи и специфични функции (дейности) на комуникационните структури и говорителя; препоръки за ефективна комуникация към комуникационните структури – ПР експерти/говорители; правила, приложими в наказателните производства на етап разследване, досъдебна фаза и съдебен процес.

#### **Необходими стъпки:**

Продължаваща работа по отношение утвърждаване правила и практики за ефективна комуникация с медиите чрез прилагане на единни правила за комуникация и реакция в органите на съдебна власт, които да осигурят правото на обществото да получава открито, ясно и своевременно информация.

- Стандарт 28: Наличие на възможност за публичност на съдебните процеси

КРБ постановява, че разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго. Съгласно ЗСВ съдилищата разглеждат делата в открити съдебни заседания. Публичността на съдебния процес може да бъде ограничавана само със закон. Във всички случаи присъдата се обявява публично.

#### *1.4. Външен преглед на дейността на органите на съдебната власт*

- Стандарт 29: Наличие на възможност за извършване на преглед на дейността на органите на съдебната власт от орган или структура извън системата на съдебната власт

Националното законодателство не предвижда възможност за извършване на преглед на дейността на органите на съдебната власт от орган или структура извън системата на съдебната власт.

Съществуват практики за извършване на преглед на различни аспекти от дейността на органите на съдебната власт от страна на неправителствени, граждански организации, които изготвят прегледи, анализи, насоки с цел подобряване качеството, ефективността, прозрачността и отчетността на правораздаването.

Като външен преглед на дейността на съдебната власт в България може да бъде разглеждан прилагания от страна на ЕК от 2007 г. насам Механизъм за сътрудничество и проверка. МСП прилага рамка за оказване на подкрепа на България и за осъществяване на наблюдение на напредъка в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и противодействието на организираната престъпност. В рамките на МСП редовно се представят

доклади от страна на Комисията за напредъка по определените шест индикатора. Оценките и официалните доклади на Комисията се основават на внимателен анализ и мониторинг, съпътствани от непрекъснат диалог между българските власти и службите на Комисията. За изготвянето на докладите допринасят и контактите с други страни от ЕС, гражданското общество, международни организации, независими експерти и различни други източници.

## **2. По отношение на обективна отчетност на всеки отделен съдия, прокурор или следовател**

### *2.1. Кодекс за етично поведение на българските магистрати*

→ Стандарт 30: Наличие на Кодекс за етично поведение на българските магистрати

Съществуването на Кодекс за етично поведение на българските магистрати е предвидено в Закона за съдебната власт. Действащият кодекс е приет с решение на Висшия съдебен съвет по Протокол № 21 от 20 май 2009 г., изменен с решение на съвета по Протокол № 2 от 18 януари 2011 г. Кодексът за етично поведение е приложен към всички съдии, прокурори и следователи, членове на Висшия съдебен съвет, инспектори в Инспектората към Висшия съдебен съвет. В Кодекса са разписаните основните принципи, които очертават рамката за регулиране на поведението на съдиите, прокурорите и следователите във и извън службата, която изпълняват – независимост; непристрастност; справедливост и прозрачност; вежливост и толерантност; почтеност и благоприличие; компетентност и квалифицираност; конфиденциалност. Кодексът включва и специфични правила за етично поведение на административни ръководители на институциите в съдебната система, както и правила за предотвратяване конфликт на интереси.

ВСС осъществява цялостен контрол по прилагането и спазването на Етичния кодекс и периодично предприема действия за обновяване и актуализиране на предвидените с него правила. Комисията по професионална етика към Висшия съдебен съвет и комисиите за професионална етика към органите на съдебната власт осъществяват пряк и непосредствен контрол по прилагането и спазването на Етичния кодекс. Професионалните сдружения на магистратите предприемат предвидените в уставите им действия при всеки констатиран случай на допуснато нарушение на настоящите етични правила за поведение.

Формирането, организацията и дейността на комисиите за професионална етика в органите на съдебната власт се уреждат с Правила утвърдени от ВСС.

### *2.2. Конфликт на интереси, отводи и самоотводи*

→ Стандарт 31: Наличие на ясни процедури за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси на магистратите

ЗСВ определя ясни процедури за деклариране на наличие на интереси от страна на магистратите, както и реда за извършване на проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.

Съгласно разпоредбите на ЗСВ, магистрат, който има частен интерес по конкретен повод извън разглеждането на делата и преписките, е длъжен да подаде декларация за конфликт на интереси пред Инспектората към ВСС и да прекрати изпълнението на правомощията си по

отношение на съответното лице или дейност. Когато закон предвижда специални основания за отводи и самоотводи, се прилага специалният закон.

Незабавно след приключването на делата с влязъл в сила съдебен акт, както и по преписките и делата на прокурорите и следователите административните ръководители на органите на съдебната власт изпращат на Инспектората към ВСС преписи от съдебните актове и актовете на прокурорите и следователите, отменени поради нарушение на законовите разпоредби, уреждащи основанията за отвеждане от разглеждане на делата и преписките на съдия, прокурор или следовател.

ЗСВ определя съдържанието на проверки на магистратите за:

- конфликт на интереси;
- почтеност;
- независимост;
- установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

ЗСВ предвижда възможността всеки, който разполага с данни за частен интерес на съдия, прокурор или следовател при изпълнение на неговите конкретни служебни функции или за действия, които противоречат на принципите за почтеност, накърняват престижа на съдебната власт или са свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите или следователите, да може да подаде сигнал до Инспектората към ВСС. Анонимни сигнали не се разглеждат, но за сигнал се приема и публикация в средствата за масово осведомяване, когато отговаря на условията, определени в ЗСВ. Законът предвижда задължение за опазване анонимността на лицето, подало сигнала.

Съдилищата поддържат публичен регистър на отводите и самоотводите по НПК и ГПК, въз основа на които е налична възможност за проследяване и анализ на дела на самоотводите, случаи на неспазване на задължението за самоотвод, брой искания за отвод спрямо общия брой дела.

### *2.3. Извършване на допълнителни дейности извън професионалните задължения, разкриването на такива дейности и финансови интереси*

- Стандарт 32: Наличие на ясни ограничения за извършване на дейности извън професионалните задължения и изискването за деклариране на частни интереси от магистратите

ЗСВ предвижда ясни ограничения за извършване на дейности извън професионалните задължения и изискването за деклариране на частни интереси от магистратите. Законът определя условия за несъвместимост със заемане на магистратска длъжност. Ясно са определени видовете дейности, извън професионалните задължения, които магистратите могат да извършват и за които могат да получават възнаграждение. Предвид ограничения брой допълнителни дейности, допустими за извършване, не е предвидено поддържане на публичен регистър за изпълнение на допълнителни функции.

Поддържаният от Инспектората към ВСС публичен регистър на подаваните от магистратите, съгласно ЗСВ, декларации за имущество и интерес на магистратите представлява публичен регистър за финансови интереси на магистратите.

#### 2.4. *Разбираеми процедури*

- Стандарт 33: Представяне и обяснение на решенията на магистратите по начин, по който мотивите да бъдат разбираеми за страните, медиите и обществеността

В националното законодателство не са предвидени процедури и правила, които задължават магистратите да направят процедурите разбираеми за страните, за различните категории ползватели на съдебни услуги. Такива насоки са налични в изготвени през последните години анализи от неправителствени организации, работещи в областта на съдебната реформа, като насоки и конкретни препоръки за представяне на решенията на магистратите по начин, подходящ за широката публика се съдържат в изготвената Комуникационна стратегия на съдебната власт 2014-2020.

Като инструменти, насочени към представяне и популяризиране работата на органите на съдебната власт следва да бъдат разглеждани различните комуникационни програми, изпълнявани пред последните години:

- Ден на "отворените врати" в органите на съдебната власт – Дните на отворени врати в ОСВ са заложили като основна дейност в дългосрочната цел „Повишаване на правната култура на обществото и познанията за ролята и функциите на отделните органи на съдебната власт“ в Плана за действие за изпълнение на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014-2020. Очакваните резултати са обвързани с повишаване на информираността и познаването на функциите и ролята на отделните органи, създаване на трайни положителни впечатления и отношение към съдебната власт.
- Образователна програма „Съдебната власт – информиран избор и гражданско доверие. Отворени съдилища и прокуратури“: Провежда се сред ученици в гимназиалния курс VIII - XII клас с цел превенция и повишаване на тяхната информираност за структурата, функциите и значението на съдебната власт в Република България. Експертите „Връзки с обществеността“ в органите на съдебната власт са координатори по програмата.
- „Дни на медиацията“: Провеждат се в органи на съдебна власт, където са създадени медиационни центрове или работят активно с медиатори. Допринасят за популяризиране на този способ за извън съдебно решаване на спорове и предоставят допълнителни услуги на гражданите.
- Симулиран съдебен процес: Организиран се съвместно с ученици и студенти, които влизат в ролята на участниците в съдебния процес. Магистратите подпомагат подготовката на симулирания съдебен процес като представят съдебните процедури и поясняват приложимите законови норми.

#### **Необходими стъпки:**

Предприемане на стъпки за прилагане на практики, които правят процедурите разбираеми за страните, за различните категории ползватели на съдебни услуги (деца, младежи, хора с увреждания, жертви, лица, за които българският език не е майчин, самопредставляващи се страни по съдебни дела).

Предприемане на стъпки за разработване и предоставяне на за обучение на магистратите за представяне на процедури и решения по разбираем начин.

## **IV. Преглед на резултатите от проведените проучвания и състояние на показателите за възприятие на независимостта на съдебната власт**

### **1. По отношение на възприятие за независимост според самите магистрати**

→ Стандарт 34: Редовно проучване и отчитане мнението на магистратите относно независимостта в съдебната власт

Това включва наличие на правила за планиране и използване на инструменти за проучване на мнението на магистратите относно независимостта на съдебната власт. Проучването следва да отразява самооценката на магистратите за спазването на принципа на независимост в дейността им от самите тях и от другите органи на съдебната власт. Следва да са налични правила и насоки за анализ и използване на резултатите от проучванията при анализиране на темата за независимостта и идентифициране на проблемни зони или такива, в които предприети мерки постигат заложените резултати.

Проведеното през 2019 г. в рамките на осъществявания проект проучване сред магистрати дава информация за тяхното възприятие по редица въпроси, свързани конкретно с част от показателите за обективна независимост на съдебната власт и отделния магистрат.

#### *1.1. Оценка на обективната независимост на съдебната власт като цяло*

##### **(1) Правно основание за независимост**

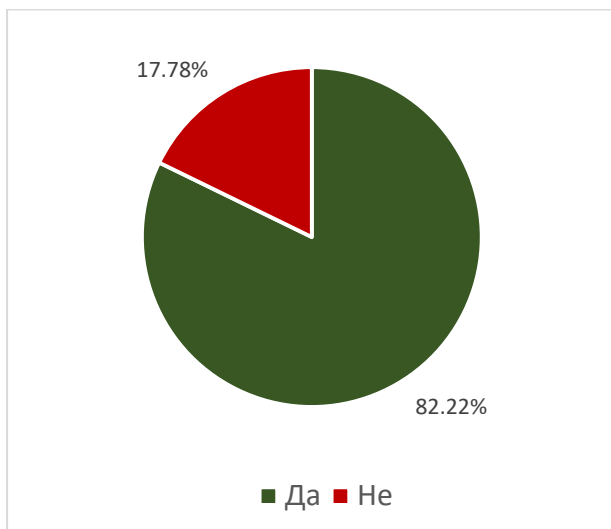
Тази част разглежда възприятието на магистратите относно наличието на правно основание за независимост, организационната автономност, заплащането на магистратите и финансирането на съдебната власт.

Сравнително еднакъв дял магистрати считат, че **не са налични официални гаранции за независимостта на съдебната власт и на магистратите в страната и че магистратите не са обвързани официално единствено от закона.**

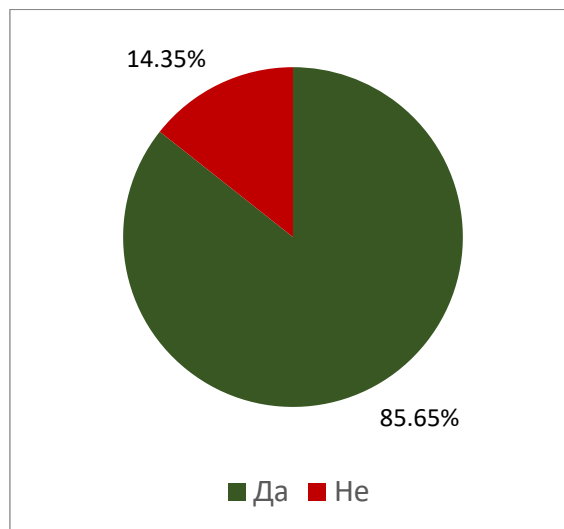
Тези не малки проценти негативни отговори се споделят от участници в проучването независимо от това дали са съдии или прокурори и независимо от времето, в което са упражнявали професията.



графика 1. Наличие на официални гаранции за независимостта на съдебната власт или на магистратите в България, %



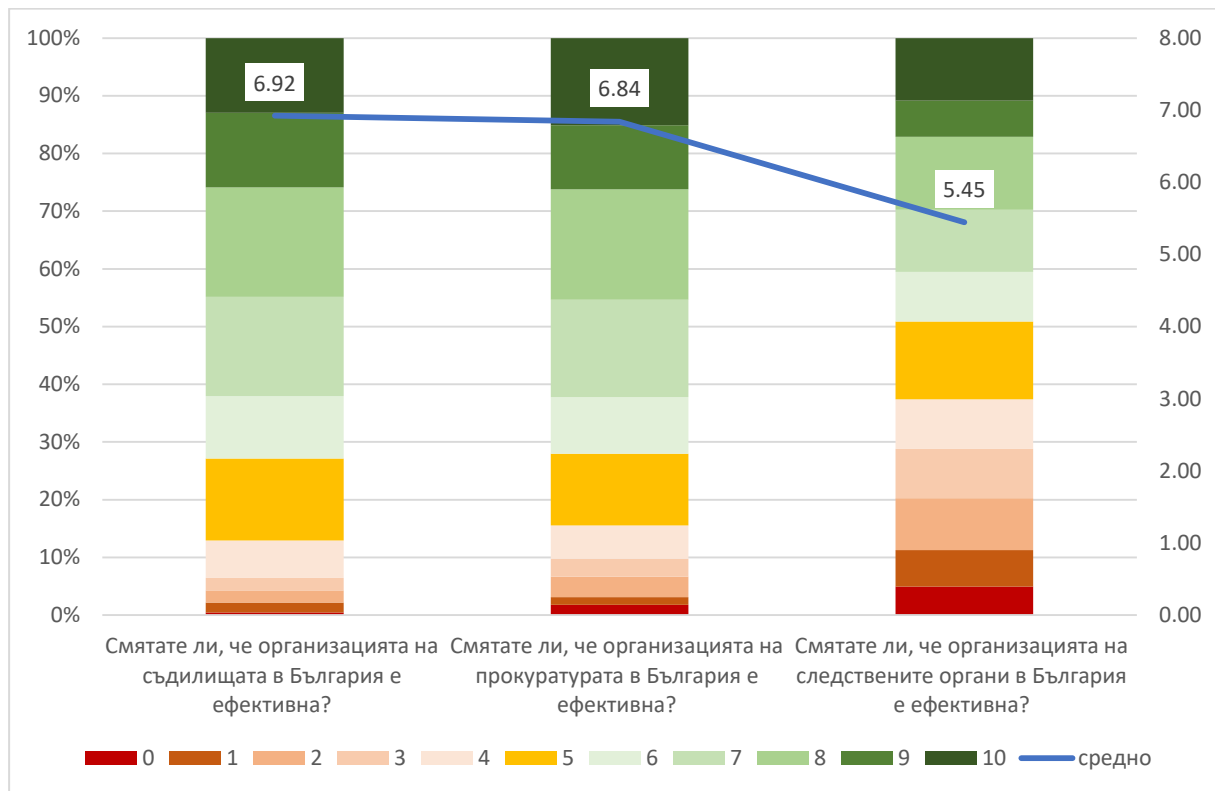
графика 2. Възприятие за официална обвързаност на магистратите единствено от закона, %



Около 1/3 от магистратите считат, че инициирането и провеждането на съдебна реформа - мерки за подобряване на качеството на правосъдието и ефикасността на съдебната власт, са осъществявани без тяхно участие. Делът на тези, според които реформата е инициирана извън съдебната власт е над 36%. Съдиите в по-голяма степен от прокурорите считат, че съдебната власт не е инициирала реформа.

Над 90% от магистратите считат, че организацията на съдебната система осигурява ефективен достъп на гражданите до правосъдието.

графика 3. Организацията на съдебната система осигурява ли ефективен достъп на гражданите до правосъдието – по институции, %

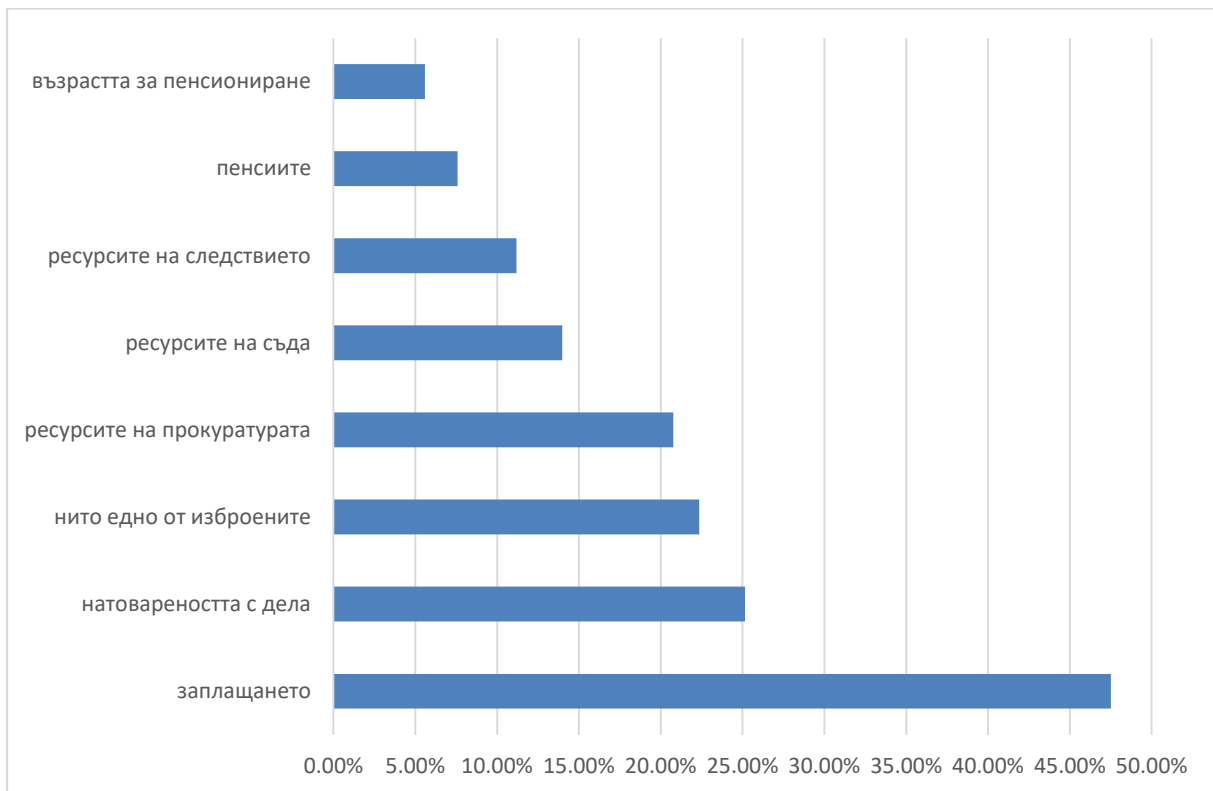


Магистратите поставят оценка над средната за това доколко съдилищата и прокуратурата осигуряват ефективен достъп на гражданите до правосъдието – средно близо 7 от 10. По-ниска е тази оценка по отношение организацията на следствието. Наблюдават се и известни различия в оценките, в зависимост от принадлежността на респондентите. Прокурорите поставят по-високи оценки от съдиите на организацията на съдилищата и прокуратурата, като разликата в средната оценка на двете групи по отношение на ефективната организация на прокуратурата е почти 2 единици – 7,48 средна оценка на прокурорите и 5,57 средна оценка на съдиите. И съдиите, и прокурорите обаче са резервирани относно оценката на ефективната организация на следствието - 5,61 средна оценка на прокурорите и 4,58 средна оценка на съдиите.

## (2) Заплащане на магистратите

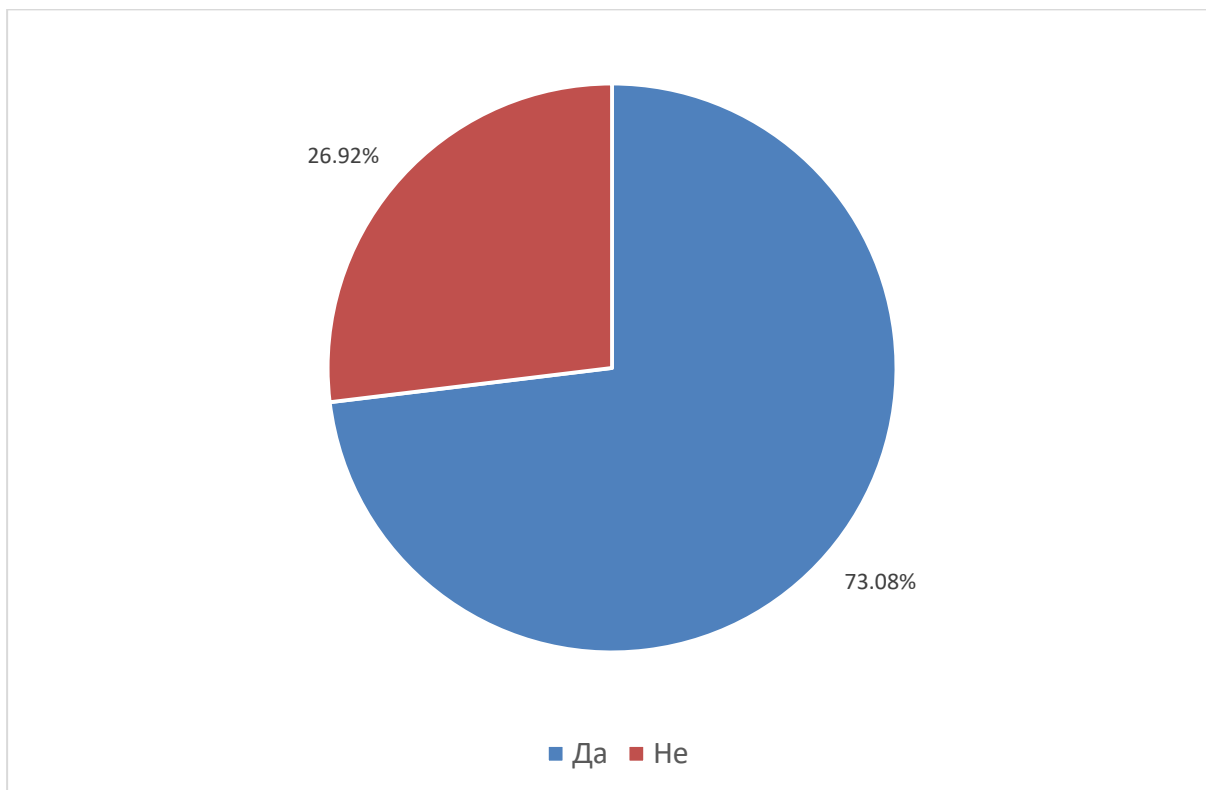
През последните две години в условията на труд на магистратите са настъпили промени по отношение най-вече на натовареността с дела (52% посочили), но също така и по отношение на заплащането (49,5% посочили). В далеч по-малка степен са налични промени по отношение на ресурсите, с които съда, прокуратурата и следствието разполагат за изпълнението на функциите си. Промени почти не се наблюдават по отношение на възрастта на пенсиониране и размера на пенсията.

графика 4. Елементи в условията на труд, които оказват пряко въздействие върху независимостта на магистратите (повече от един отговор), %



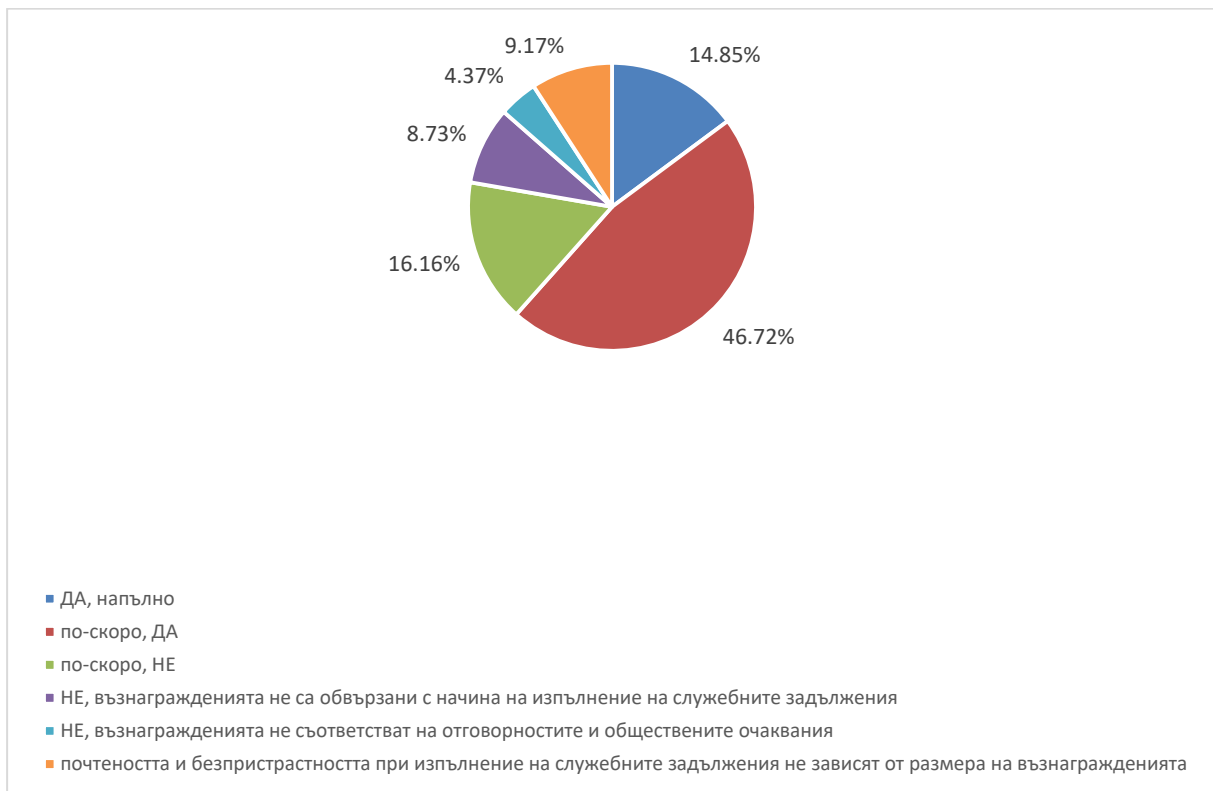
За магистратите, елементът от условията на труд, който в най-висока степен оказва пряко въздействие върху независимостта е заплащането (47,5% посочили), като този отговор е посочван по-често от съдиите, отколкото от прокурорите и следователите. На второ място, но далеч с по-ниска честота, е посочена натовареността с дела. Със сходно значение (22,3%) обаче е посочено, че нито един от изброените елементи не оказва пряко въздействие върху независимостта на магистратите. Последният отговор е посочван по-често от прокурори и следователи, отколкото от съдии.

графика 5. *Съществува ли официален механизъм за коригиране на заплатите на магистратите, за да бъдат в крак със средното развитие на заплатите в страната и/или с инфлацията?, %*



Според  $\frac{1}{4}$  от магистратите в системата не се прилага официален механизъм за коригиране на заплатите на магистратите, за да бъдат в синхрон със средното развитие на заплатите в страната и/или с инфлацията.

графика б. Осигуряват ли възнагражденията в съдебната власт условия за почтено и безпристрастно изпълнение на служебните задължения?, %

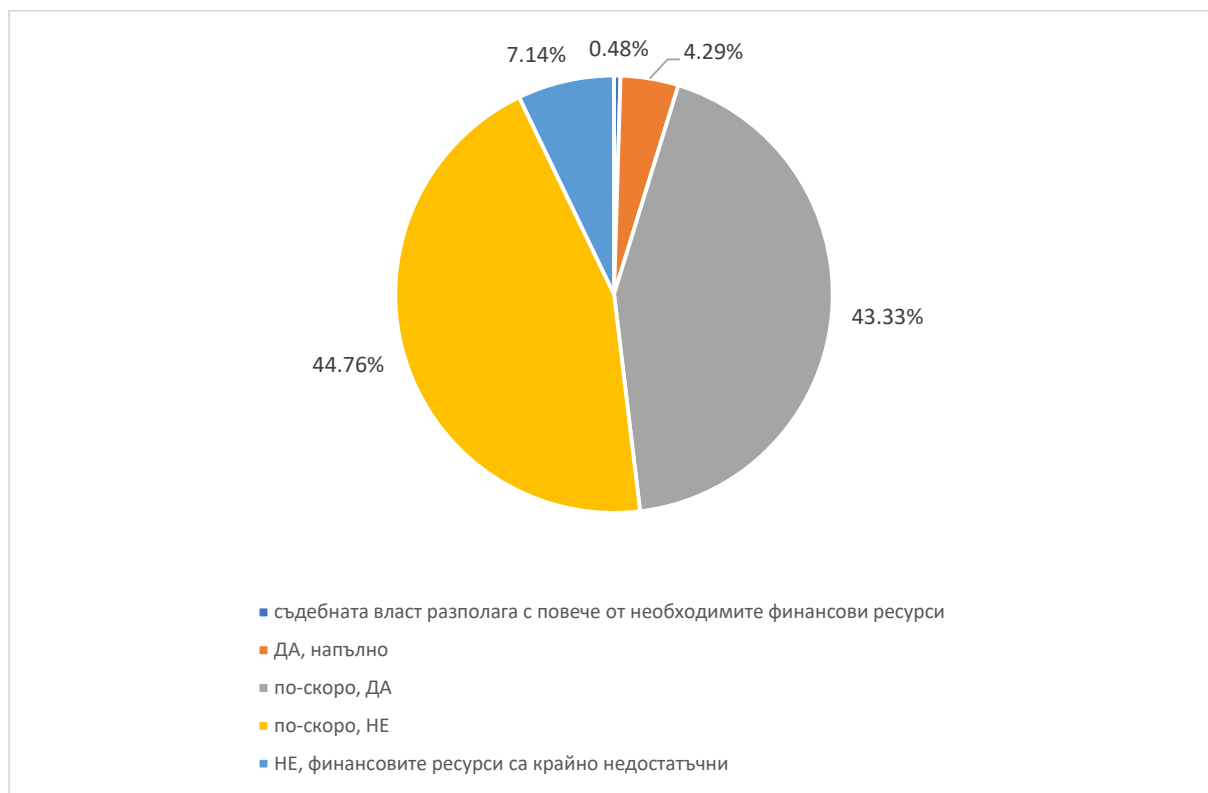


Над 60% от магистратите считат, че нивата на възнагражденията в съдебната власт осигуряват условия за почтено и безпристрастно изпълнение на служебните задължения. За близо 10% от участниците в проучването почтеността и безпристрастността при изпълнение на служебните задължения не зависят от размера на възнагражденията.

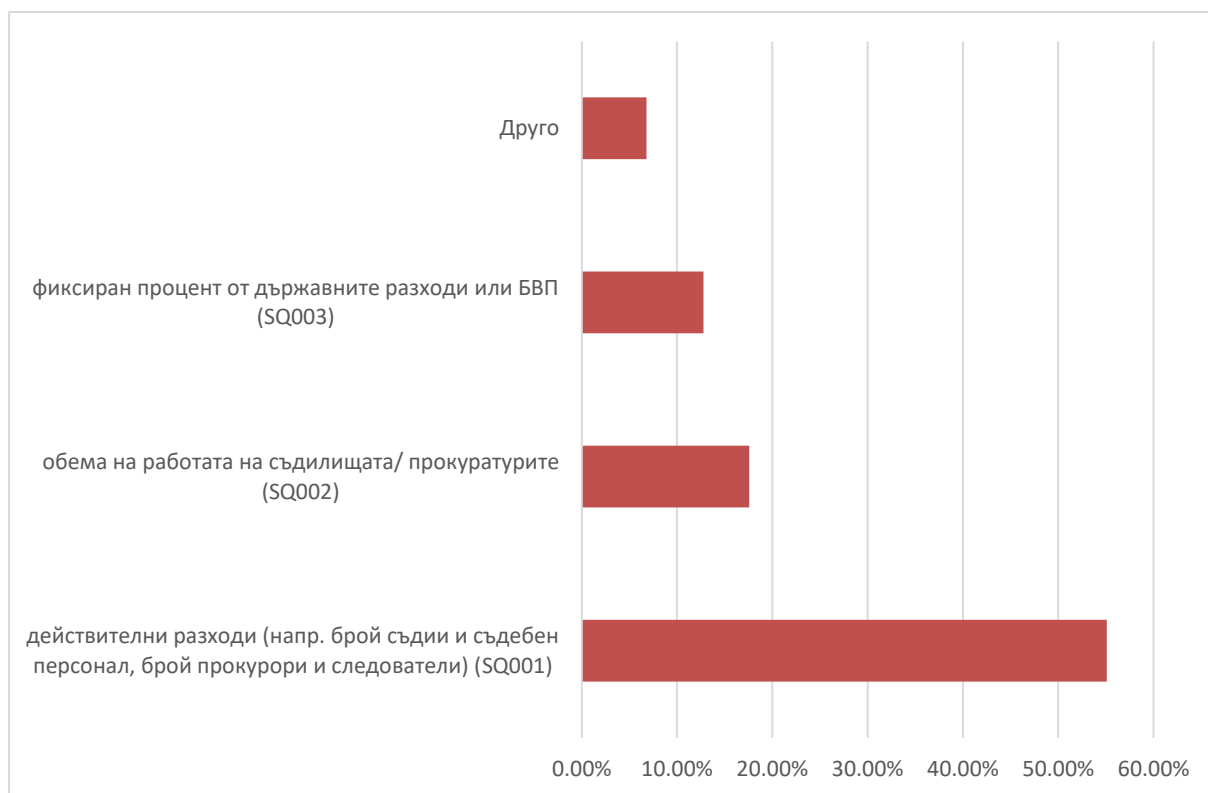
### (3) Финансиране на съдебната власт

За малко над половината участници в проучването бюджетът на съдебната власт не е достатъчен за нейното ефективно функциониране.

графика 7. Осигурява ли бюджетът на съдебната власт нейното ефективно функциониране?, %



графика 8. Критерии, на които е основано финансирането на съдебната власт (повече от един отговор), %



Според магистратите определянето на бюджета на съдебната власт се извършва в най-голяма степен въз основа на необходимостта на действителните разходи – брой магистрати, персонал. В далеч по-малка степен като използван критерий е посочен обемът работа, извършван от отделните институции. Близо 13% от магистратите отговарят, че бюджетът на съдебната власт се определя като фиксиран процент от държавните разходи или БВП, 7% считат, че има и други критерии за определянето на бюджета.

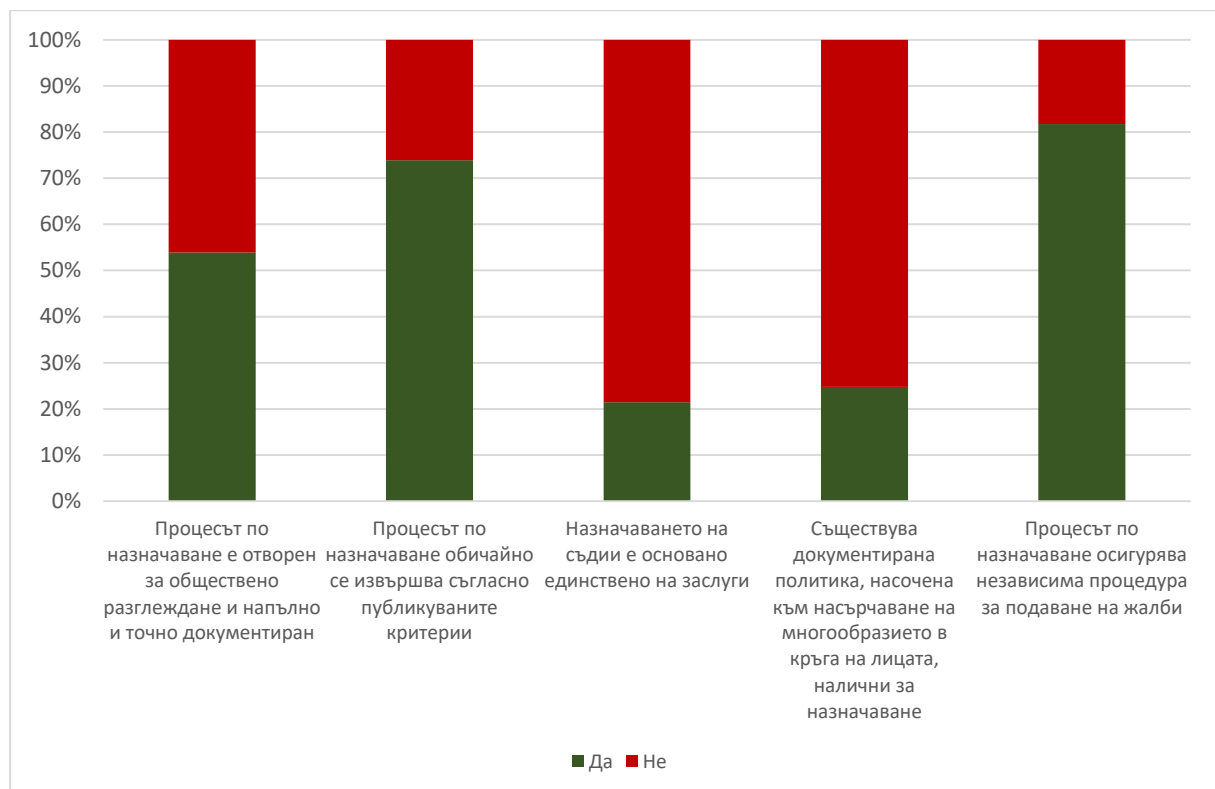
Според 37% от отговорилите магистрати, критериите, на които е основано финансирането на съдебната власт са определени в закона, а според други 60,5% - в утвърдената практика.

## 1.2. Обективна независимост на магистрата

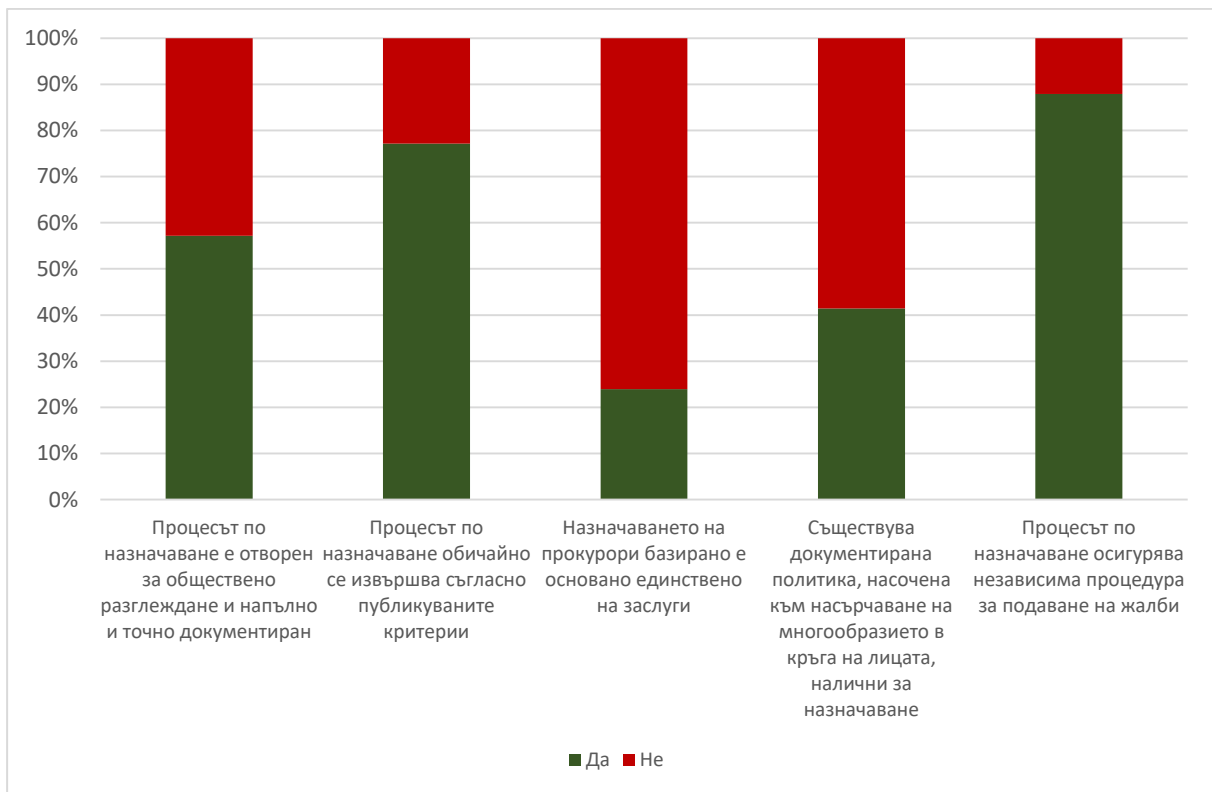
### (1) Подбор на кадри за съдебната система

Магистратите оценяват разнопосочно съответствието на процеса по назначаване на съдиите с наличните правила и очакванията за прилагане на процедури, гарантиращи прозрачност и независимост. Най-висок дял от участниците са съгласни с твърденията, че процесът по назначаване осигурява независима процедура за подаване на жалби и че обичайно се извършва съгласно публикуваните критерии. Въпреки това, само ¼ смятат, че назначаването на съдии е основано единствено на заслуги. Отчетена е липсата на политика, насочена към насърчаването на многообразието на лицата, които могат да бъдат назначавани.

графика 9. Съответствие на назначението на съдиите с:, %



графика 10. Съответствие на назначението на прокурорите с: %

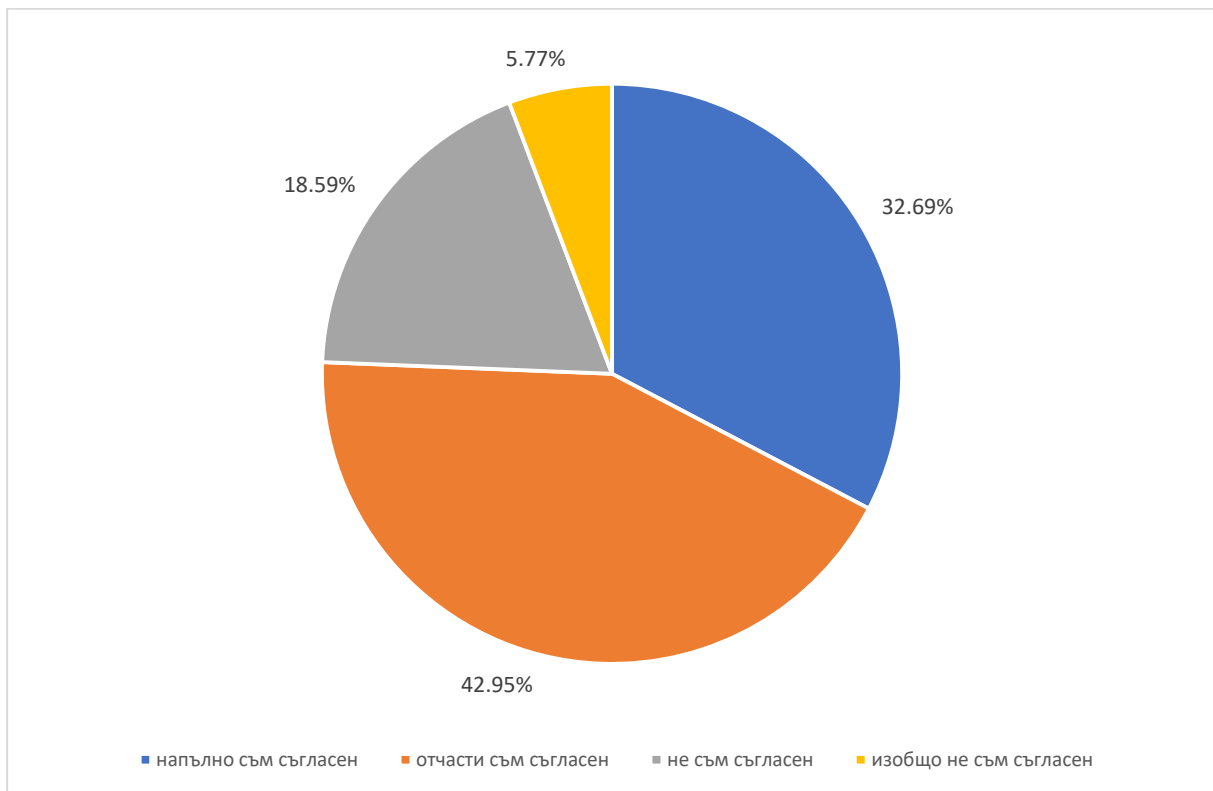


Отговорите по отношение на назначението на прокурори са на практика аналогични на тези, дадени по отношение на съдиите. Известна разлика се наблюдава по отношение наличието на политика за насърчаване на многообразието на лицата, които могат да бъдат назначавани (двойно повече отговорили утвърдително в сравнение със съдиите).

Широко подкрепеното твърдение, че назначаване на съдии и прокурори не се основава единствено на заслуги се подкрепя и от отговорите на директно зададения въпрос дали през последните две години в страната са били назначавани магистрати поради причини, различни от техните способности и опит. 1/3 от отговорилите са напълно съгласни, че това се е случвало, а други 43% отчасти са съгласни с твърдението. Сред напълно съгласните с твърдението, съдиите и следователите са с по-голям дял (с по 10% повече от прокурорите), а сред съгласните отчасти, преобладават прокурорите. Сред тези, които категорично не се съгласяват, съдиите са почти два пъти по-голям дял от прокурорите.



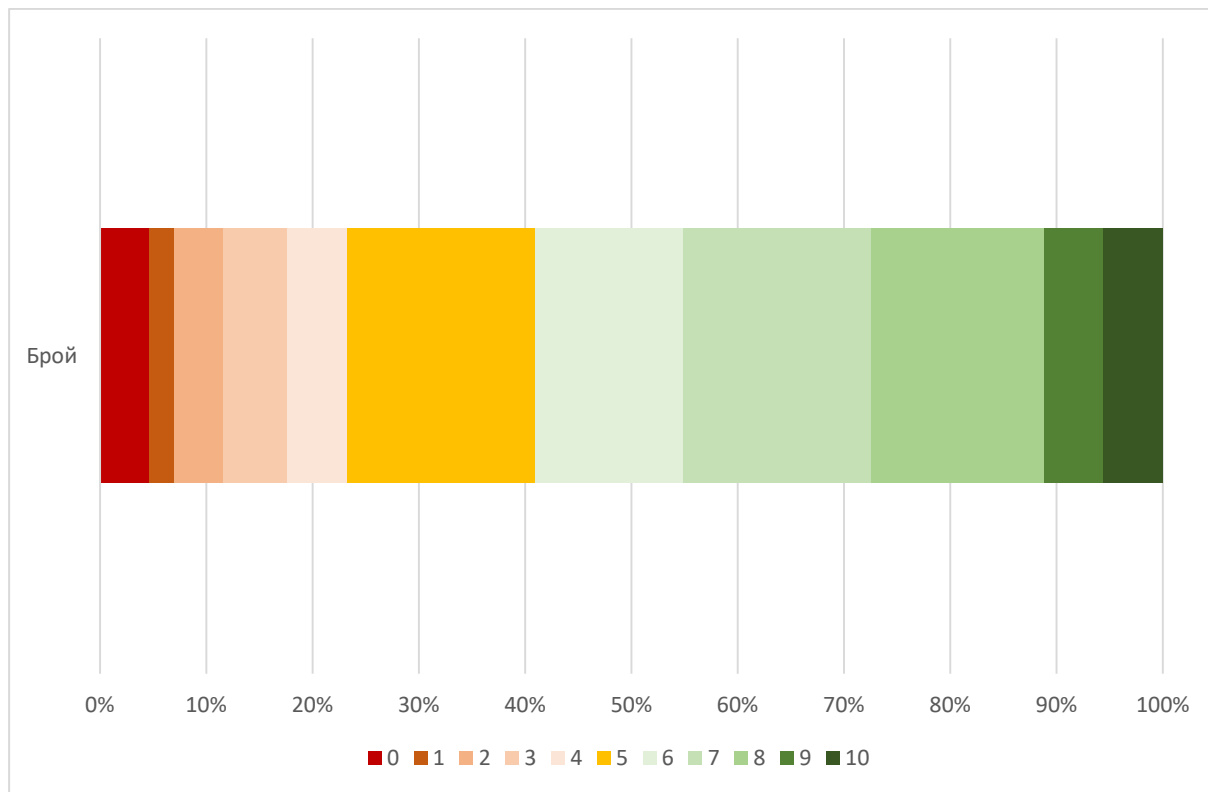
графика 11. През последните две години в страната били ли са назначавани магистрати поради причини, различни от техните способности и опит?, %



## (2) Атестиране и кариерно развитие

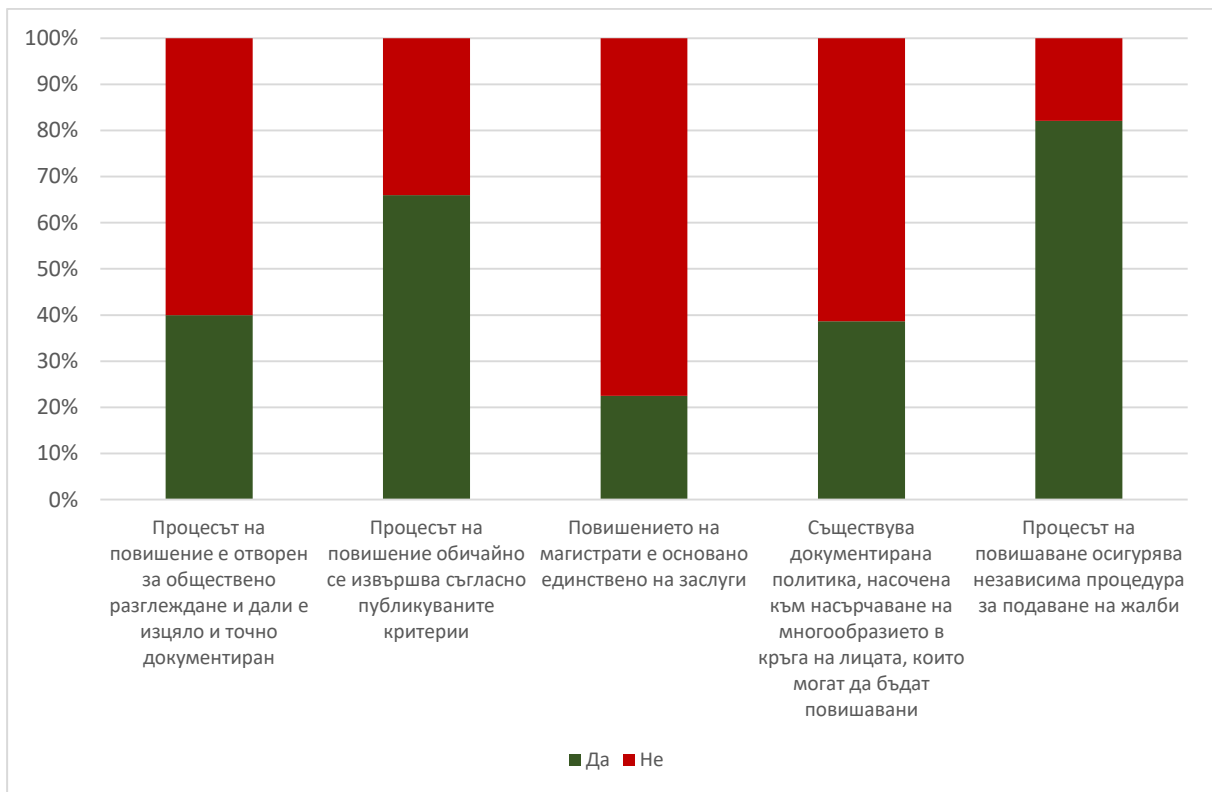
Средната оценка на справедливостта на системата за атестиране в съдебната власт е 5,87 или малко над средното по скала от 0 до 10, където 0 е най-ниската, а 10 – най-високата оценка.

графика 12. Оценка на справедливостта на системата за атестиране в съдебната власт



Оценката на процеса по повишение на магистратите повтаря почти точно оценката на процесите по назначаване на съдиите и прокурорите. Отговорите отново регистрират високо несъгласие с изявлението, че повишението на магистратите е основано единствено на заслуги. Сходни са и мненията относно останалите елементи на процеса на повишение.

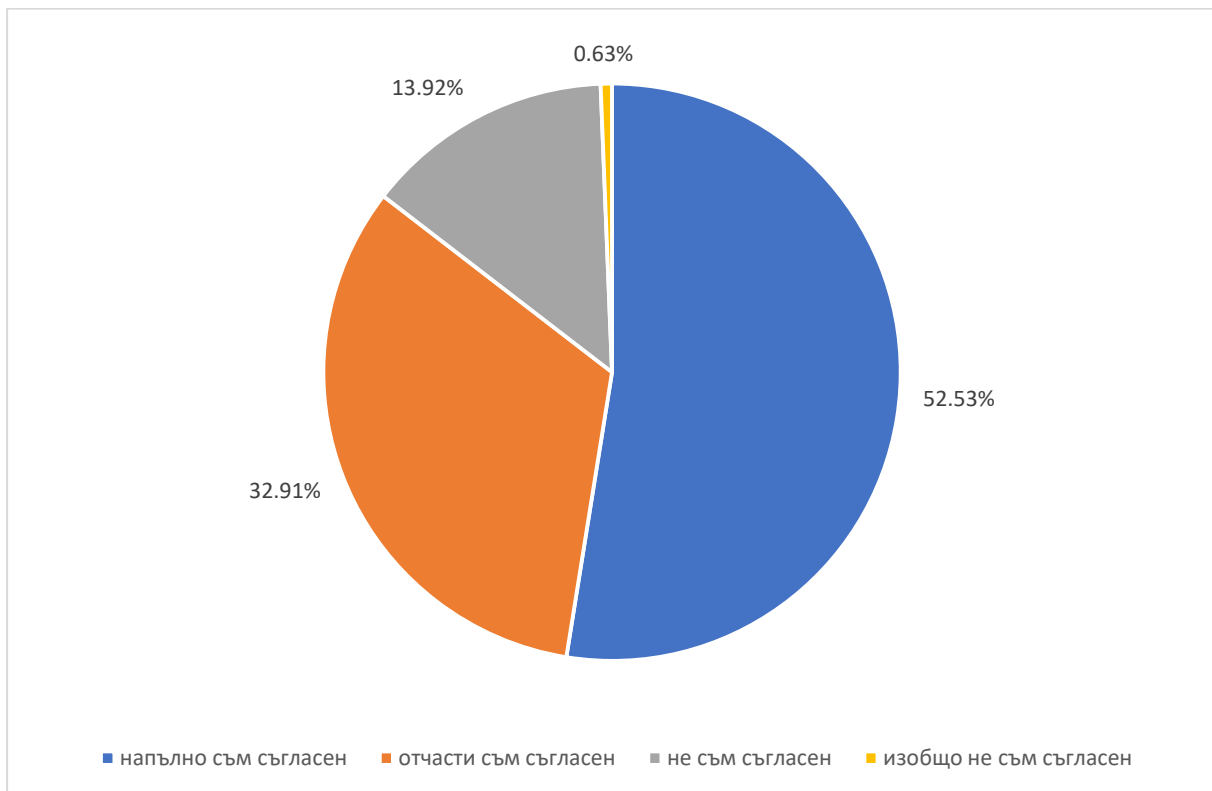
графика 13. Съответствие на повишението на магистратите с:



Процесът по назначаване на магистратите се разглежда в значителна степен като отворен и документиран, съответстващ на обявените критерии, от процеса на повишение. И в двата случая обаче ролята на заслугите на магистратите категорично се счита като фактор, който не е от значение при назначаването, съответно повишаването на магистратите. Т.е. съществува разбирането, че назначаването или повишаването се случват поради някакви други фактори, извън качеството на работа на магистратите.

Разнопосочните оценки съответстват и на средната оценка на справедливостта на системата за атестиране в съдебната власт, дадена в предходния въпрос.

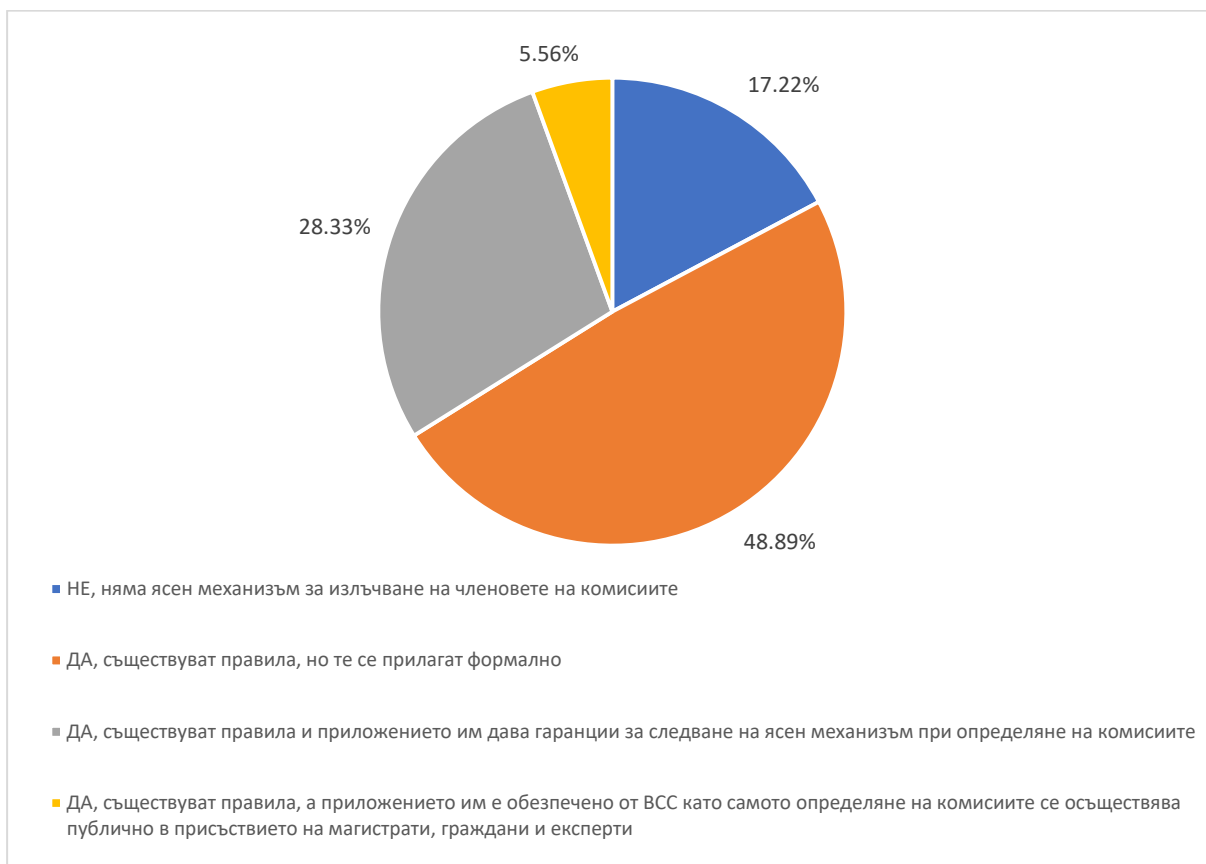
графика 14. През последните две години в страната били ли са повишавани магистрати поради причини, различни от техните способности и опит?, %



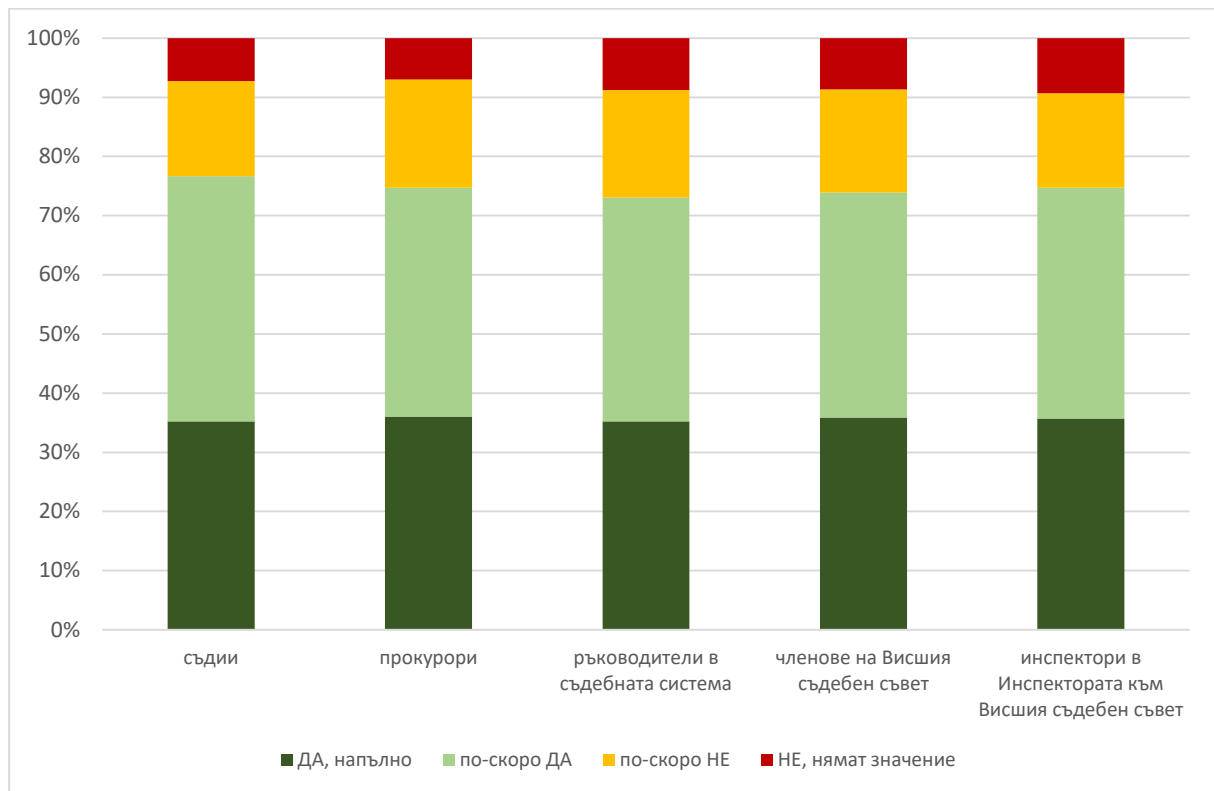
Широко подкрепеното твърдение, че повишението на съдии и прокурори не се основава единствено на заслуги, се подкрепя и от отговорите на директно зададения въпрос дали през последните две години в страната са били повишавани магистрати поради причини, различни от техните способности и опит. Над половината от отговорилите са напълно съгласни, че това се е случвало, а друга 1/3 отчасти са съгласни с твърдението.

Проблематизирането с процедурите за атестиране и повишаване на магистратите се отразява и в оценката на прилагания механизъм за избор на членовете на комисиите, които атестират и повишават магистратите. Почти половината от участниците в проучването считат, че ясен механизъм съществува, но че той се прилага формално. Според други 17% няма ясен механизъм за излъчване на членовете на комисиите за атестиране и повишение на магистратите. Съдиите в по-голяма степен от прокурорите считат, че правила за избор на членове на комисии за атестиране са налични, но те се прилагат формално (над 14 процентни пункта повече). Следователите също споделят това мнение в по-голяма степен от прокурорите.

графика 15. Съществуване на ясен механизъм за излъчване на членовете на комисиите, които атестират и повишават магистратите, %



графика 16. Значение на етичното поведение и спазването на професионалните принципи от страна на магистратите за тяхното кариерно развитие, %



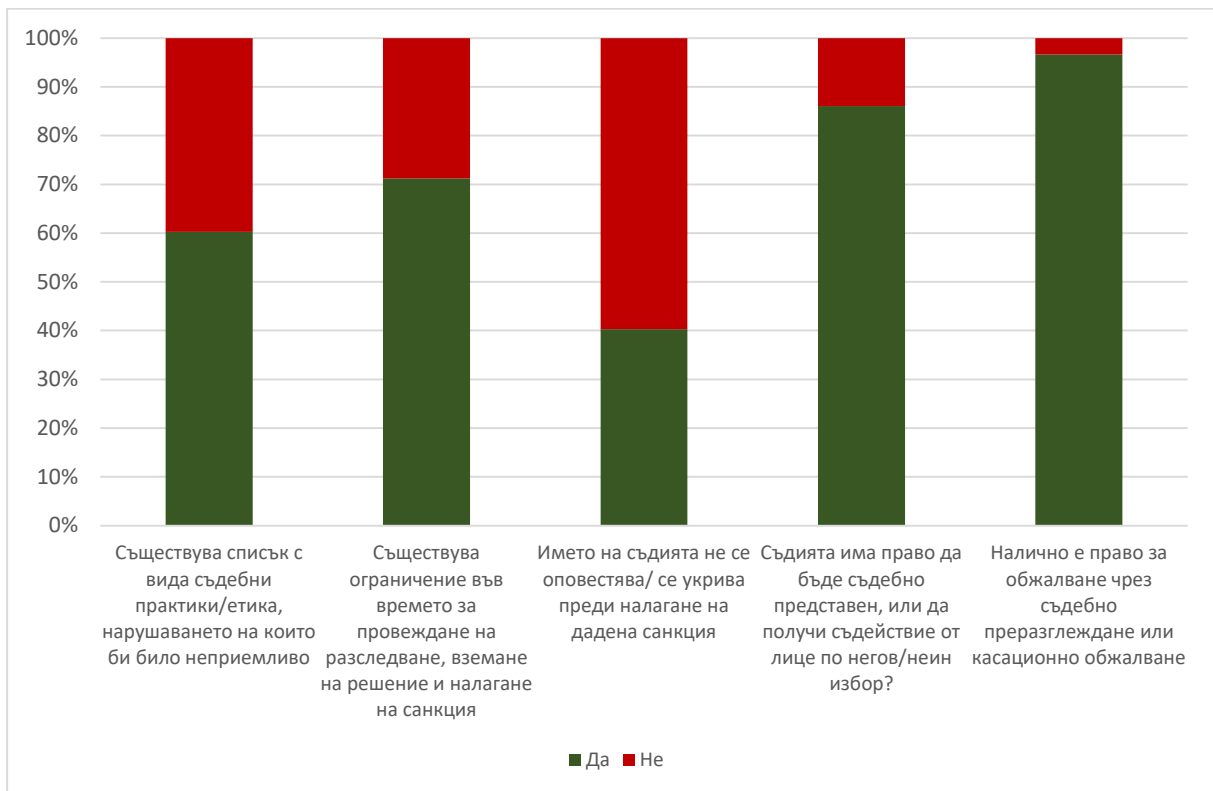
Значението на етичното поведение и спазването на професионалните принципи от страна на магистратите за тяхното кариерно развитие се оценява като важно в почти еднаква степен за всички посочени групи. Скептично отношение регистрират около 13% от участниците, според които етичното поведение по-скоро няма отношение към кариерното развитие. За около 6% от магистратите, такава връзка категорично не е налична. Съдиите са по-скептични от прокурорите и следователи в значението на спазването на професионалните принципи за кариерното развитие на магистратите.

### (3) Дисциплинарни производства срещу магистрати

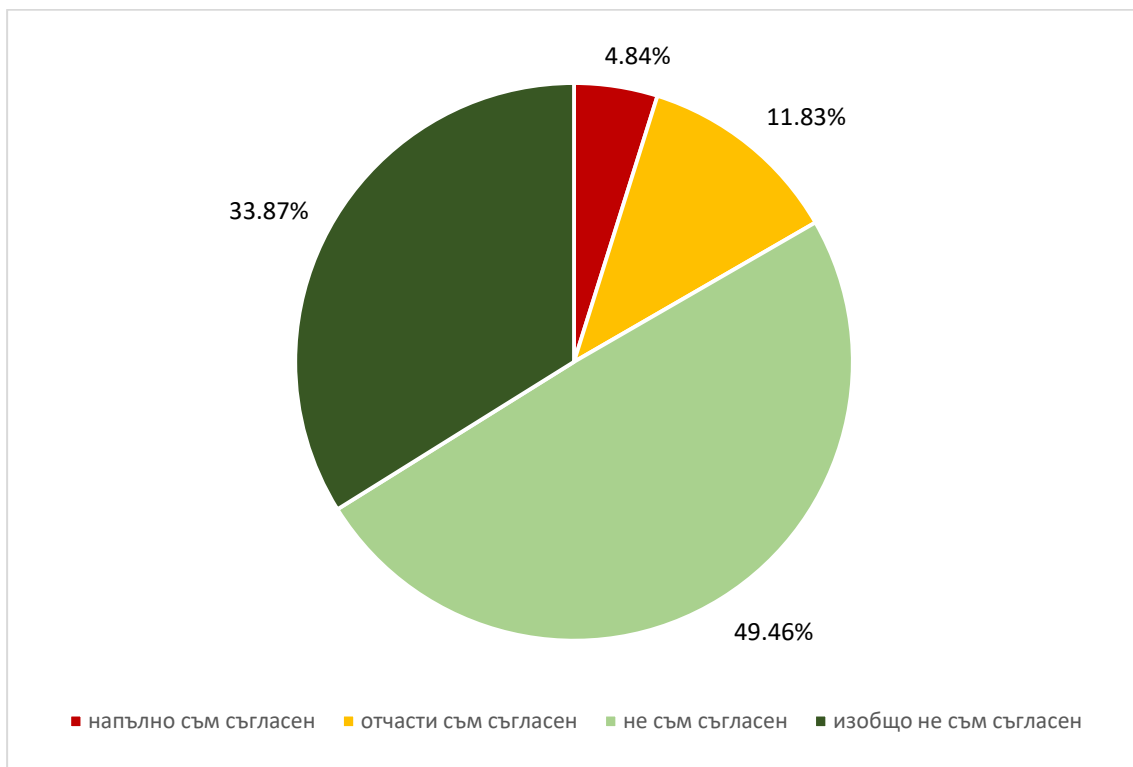
Магистратите оценяват нееднозначно съответствието на наличните процедури за осъществяване на дисциплинарни мерки с насоки, осигуряващи висока степен на независимост на магистрата. От посочените отговори може да се заключи, че висок брой магистрати считат, че:

- не съществува списък с вид съдебни практики/етика, нарушаването на които би било неприемливо;
- не е налично ограничение във времето за провеждане на разследване, вземане на решение и налагане на санкция;
- има случаи, в които името на съдията, срещу който са предприети дисциплинарни мерки се оповестява преди взимане на решение за налагане на санкция

графика 17. Съответствие на дисциплинарните мерки срещу магистратите със следните насоки:



графика 18. Считате ли, че през последните две години сте бил повлиян от заплахата от дисциплинарно- реално или потенциално, или друго действие поради начина, по който сте процедурал или акта, който сте издал, %



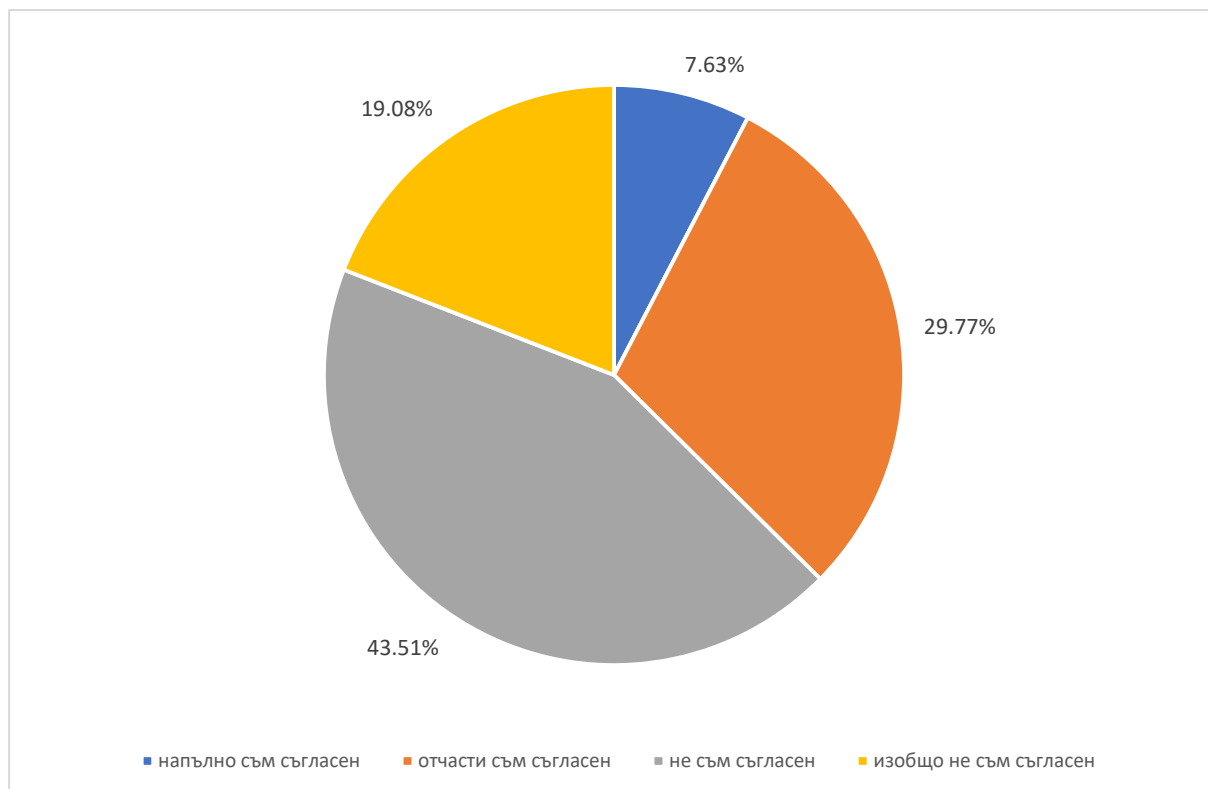
68% от магистратите заявяват, че през последните две години не са били повлияни в решенията си от действие, вкл. и дисциплинарно – реално или потенциално. Трябва да се отбележи сравнително високият процент на участниците оставили този въпрос без отговор – 18,4%, както и други 7,4%, които са избрали опцията "не мога да определя". Общо над ¼ от магистратите не отговарят на поставения въпрос, а други 12,4% отговарят, че решенията им са били повлияни от заплахата за дисциплинарно или друго действие. Категорично или известно съгласие с твърдението изразяват по-голям дял прокурори (21%), отколкото съдии (15,5%).

#### (4) Непрехвърляемост на магистратите

Наличието на гаранции, които правят невъзможно прехвърлянето на магистрата на друга позиция без негово съгласие, се разглежда като бариера срещу възможен натиск върху решенията, които той взима. Почти 2/3 от участниците в проучването считат, че такова прехвърляне без съгласието на магистрата е възможно. Като основна причина обаче, поради която това може да бъде направено, са посочени организационни промени – като преразпределение на ресурсите въз основа на обема работа или закриване на институция. 13,3% посочват, че това може да бъде направено и поради други причини. Според 86% от магистратите причините за подобно прехвърляне без съгласие са предвидени в законодателството, а според 84% в случай, че магистрат бъде прехвърлен (временно или постоянно) без неговото/нейното съгласие, това става с гарантиране на еквивалентна длъжност (по отношение на позиция, възнаграждение и т.н.).

#### (5) Разпределение на делата

*графика 19. Считате ли, че през последните две години са били разпределяни дела на съдии при липса на съответствие с установените правила и процедури, с цел да се повлияе на изхода от конкретното дело?, %*



Близо 38% от магистратите напълно или отчасти считат, че през последните две години се е случвало дела да бъдат разпределяни на съдии, при липса на съответствие с установените



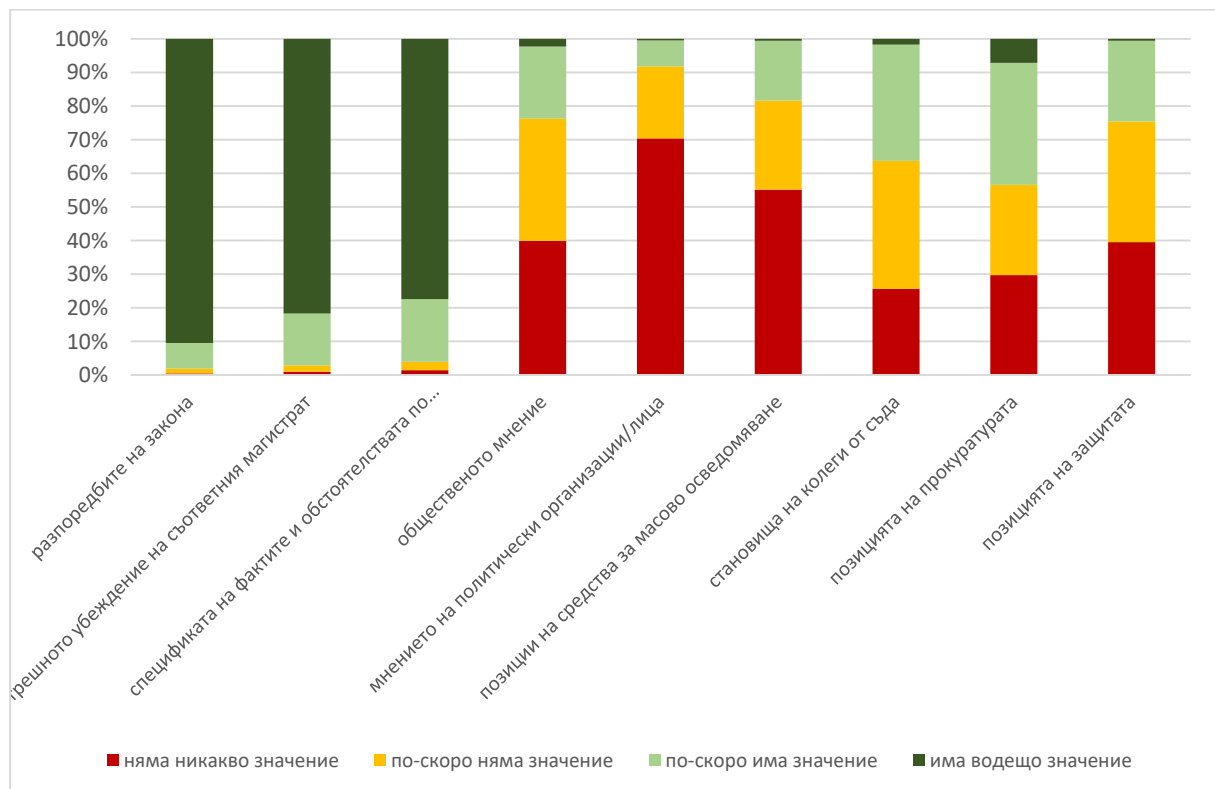
правила и процедури, с цел да се повлияе на изхода от конкретното дело. На обратното мнение са над 62% от отговорилите на въпроса магистрати. В най-висока степен съгласни с твърдението са следователите и прокурорите (съответно 58,9% и 51,1%), докато голяма част от съдиите не приемат тази теза за достоверна (13,7% положителни отговори).

## (6) Вътрешна независимост

Възприятието на магистратите относно гаранциите за ненамеса при взимането на решения е от съществено значение за осигуряване на тяхната независимост. Според магистратите, участвали в проучването, най-голямо значение за начина, по който магистратите упражняват своите правомощия и взимат решения имат разпоредбите на закона, вътрешното убеждение на всеки магистрат и спецификата на фактите и обстоятелствата по отделните случаи. В далеч по-малка степен влияние могат да окажат позицията на прокуратурата по даден случай, становища на колеги и позицията на защитата по конкретния случай. Въпреки, че значението на "външните" фактори е оценено като много малко, общественото мнение има значение при вземането на решения за 16,3% от участниците, а за 12,8% значение има и позицията на медиите. Други 6% считат, че мнението на политически организации или отделни политици също има значение за начина, по който магистратите вземат решения.

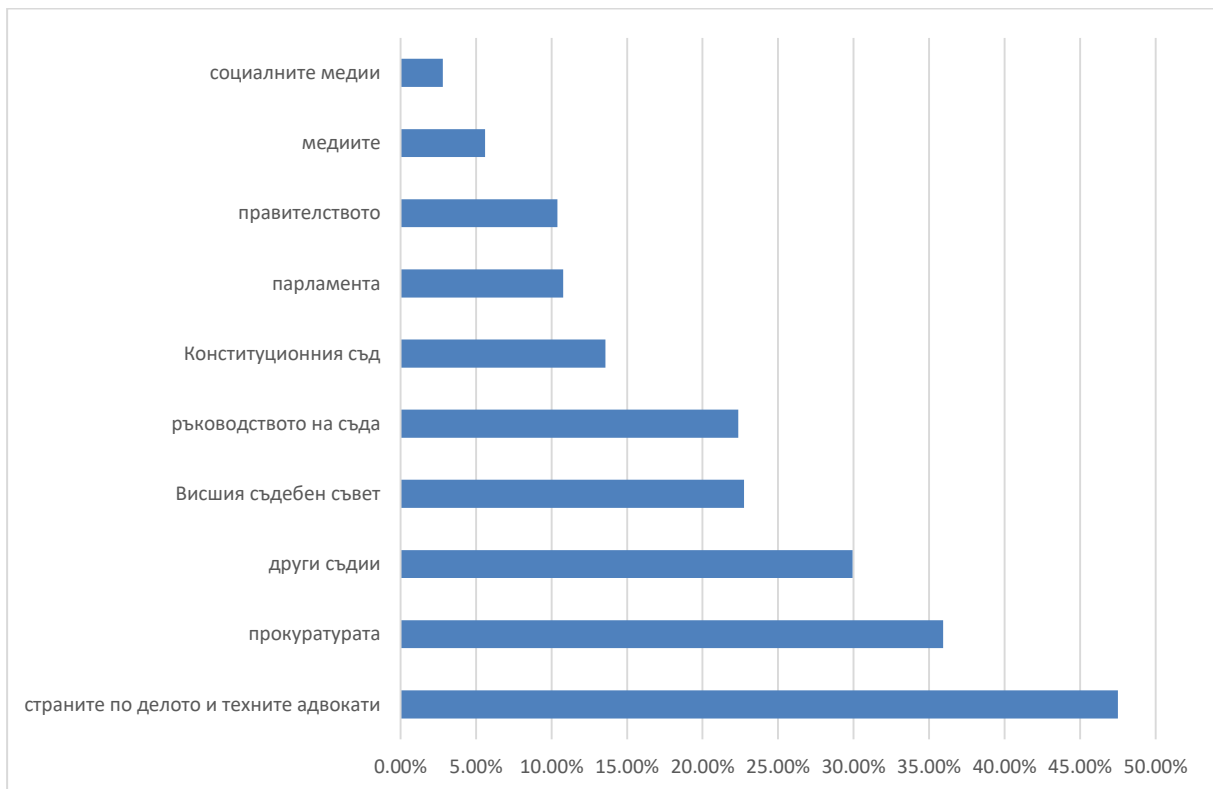
Общественото мнение е по-значим фактор за прокурорите (32% положителни отговори), отколкото за следователите и съдиите (12% положителни отговори), като същото може да се каже и по отношение на позицията на медиите.

графика 20. Значение на посочените фактори за начина, по който магистратите упражняват своите правомощия и вземат решения, %

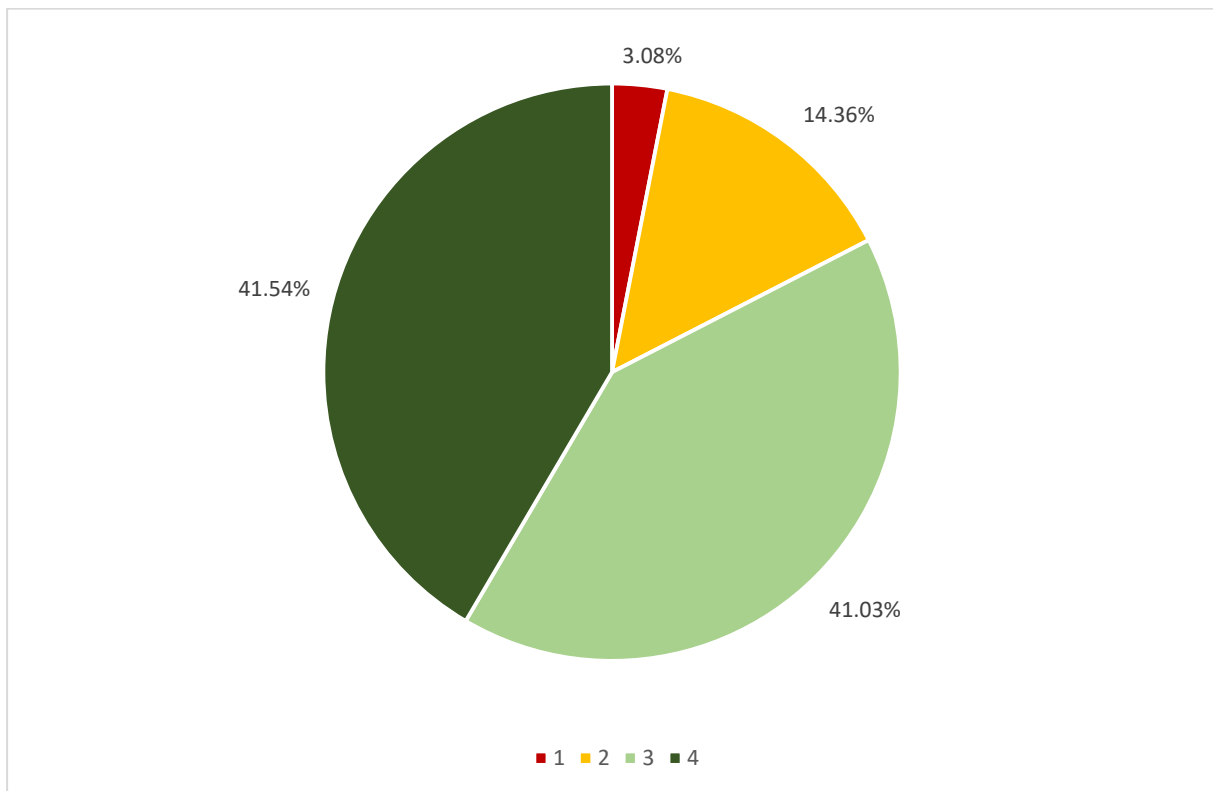


В същото време магистратите посочват, че през последните две години тяхната независимост е зачитана в най-мака степен точно от медиите, вкл. социалните медии. Сред тези, които в ниска степен са зачитали независимостта на магистратите са посочени и изпълнителната, и законодателната власт, Конституционния съд, както и ръководството на съда и ВСС. В най-голяма степен независимостта на магистратите е зачитана от страните по делото и техните адвокати, от прокуратурата и от други съдии.

*графика 21. Считате ли, че през последните две години Вашата независимост като магистрат е била зачитана от следните субекти:; %*



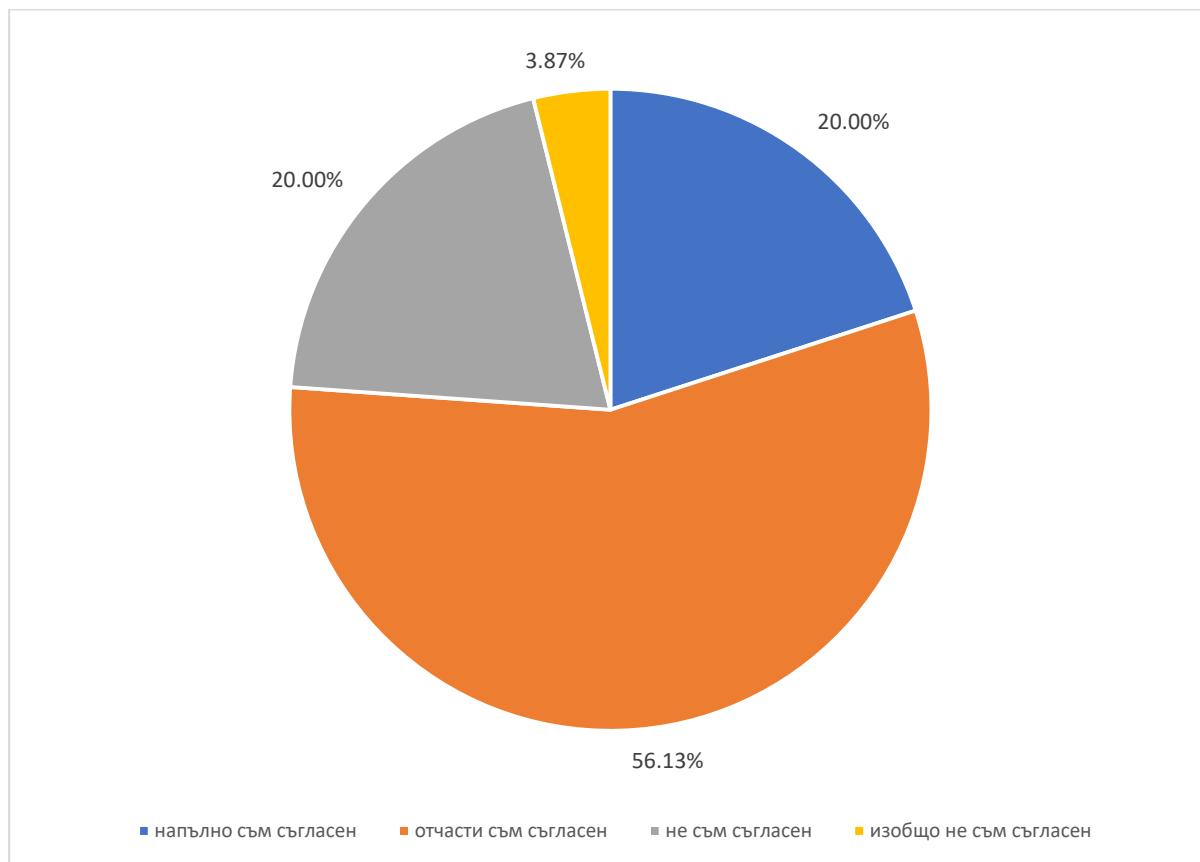
графика 22. Считате ли, че през последните две години сте били подлаган на неправомерен натиск за постановяване на определено решение/издаване на определен акт, %



Само 3% от участниците са напълно съгласни, че през последните две години са били подлагани на неправомерен натиск за постановяване на определено решение/издаване на определен акт, а други 14,3% отчасти са съгласни с това твърдение. Съдиите малко по-често посочват тези отговори (20,3%) от прокурорите (18%) Мнозинството от магистратите твърдят, че не са били подлагани на неправомерен натиск за взимане на определени решения.

Над 75% от магистратите са напълно (20%) или отчасти съгласни с твърдението, че през последните две години в страната решения или действия на отделни магистрати са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите (т.е. преса, телевизия или радио, социални медии). Това мнение се споделя от всички групи магистрати, като положителните отговори сред прокурорите са 80,3%, сред следователите – 68%, а сред съдиите – 76,6%.

графика 23. Считате ли, че през последните две години в страната решения или действия на отделни магистрати са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите (т. е. преса, телевизия или радио, социални медии)?, %



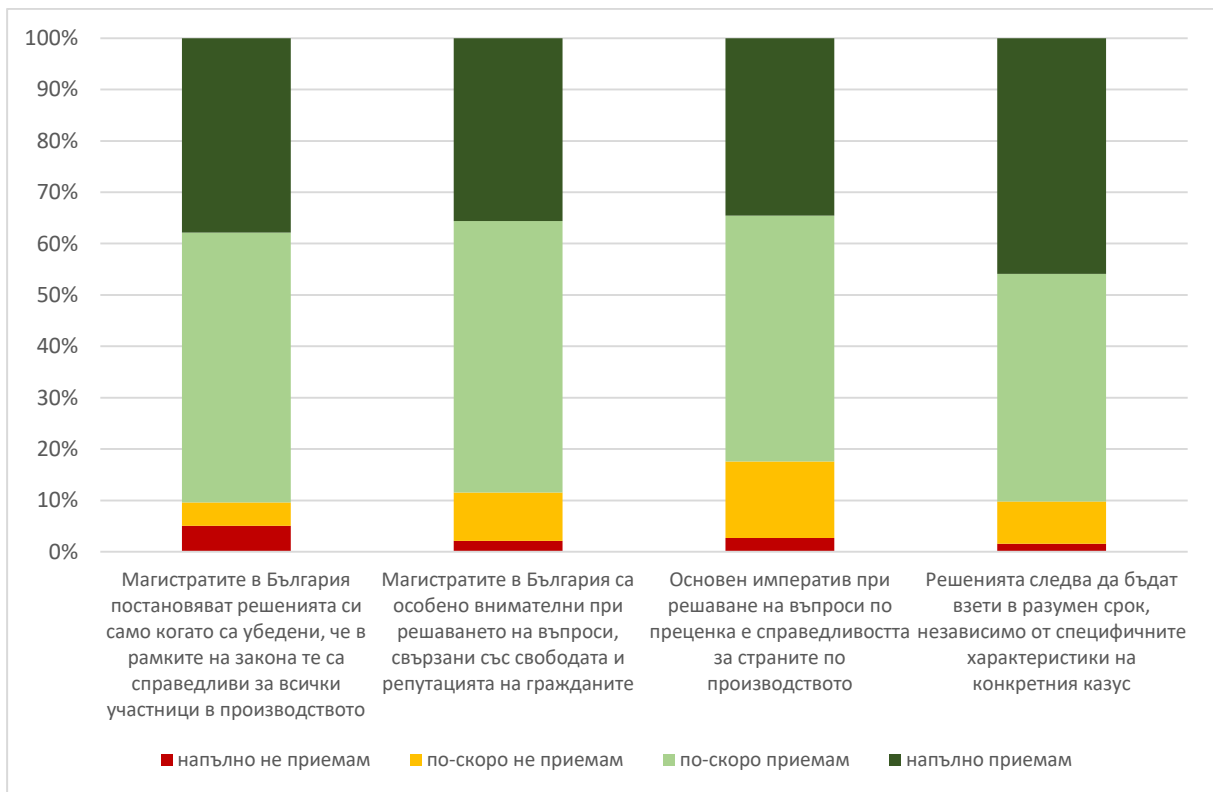
Близо половината участници считат, че магистратите напълно или в преобладаващата си част защитават своята непристрастност в случаи на остра обществена реакция по даден казус. За 32,8% от участниците, само част от магистратите обаче защитават в такива случаи своята непристрастност. Малко над 11% от магистратите считат, че магистратите не отстояват своята непристрастност при наличие на влияние на общественото мнение върху решения по определени производства.

графика 24. Според Вашите наблюдения, магистратите отстояват ли своята безпристрастност и в случаите на създадени в обществото силни настроения на симпатия или антипатия към участници във текущи производства?, %



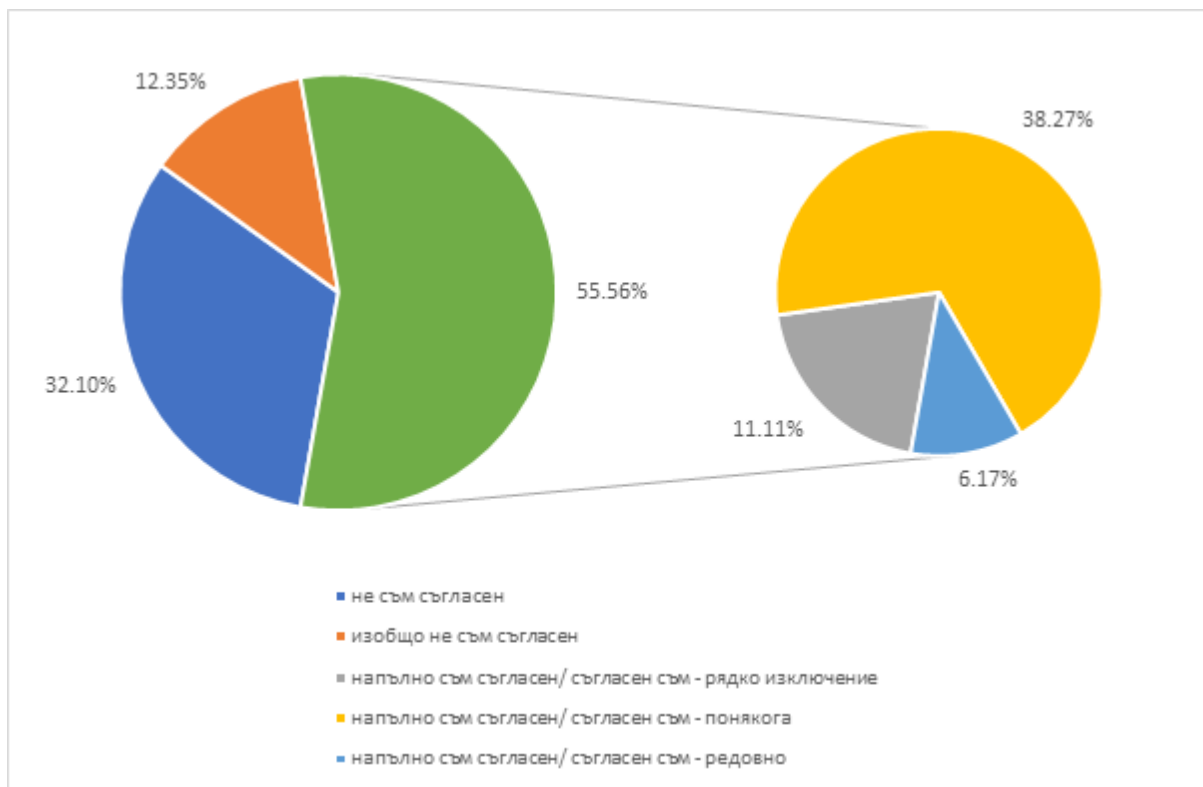
Участниците в проучването почти изцяло потвърждават, че всички магистрати постановяват решенията, придържайки се към справедливостта, съобразно изискванията на закона, защитавайки свободата и репутацията на гражданите, и решаване на случаите в разумни срокове, независимо от специфичните характеристики на конкретния казус.

графика 25. *Имайки предвид Вашия опит, доколко приемате следните твърдения: , %*

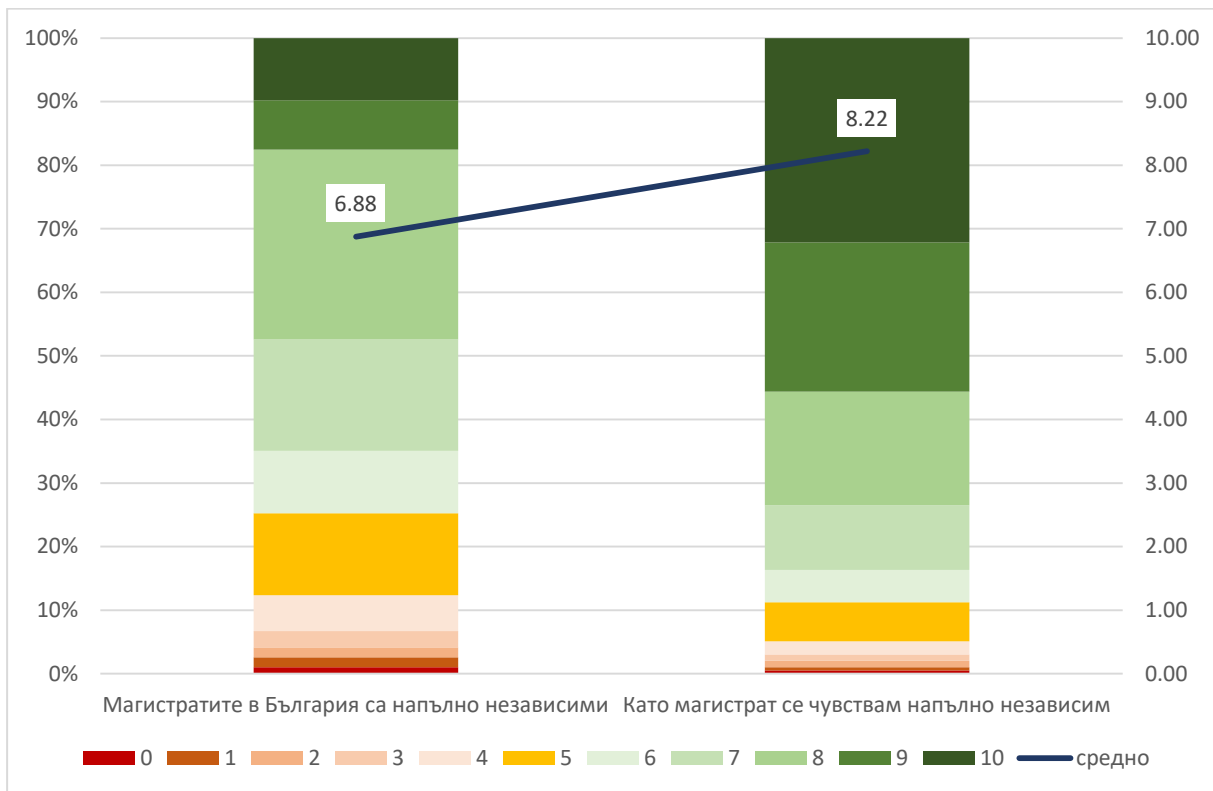


Въпреки заявеното мнение за независимостта на магистратите като цяло от влияние на обществено мнение, медии, външни организации и лица, 55% от участниците в проучването са напълно съгласни или съгласни с твърдението, че през последните две години отделни магистрати в страната са приемали подкупи, с които са били склонявани да постановяват решения по определено дело. От тях, 38% считат, че това се случва понякога, 11% смятат, че е рядко изключение, а 6% твърдят, че се случва редовно.

графика 26. Считате ли, че през последните две години отделни магистрати в страната са приемали подкупи, с които са били склонявани да постановяват определено/ни решение/ия по дело/дела?, %



графика 27. Оценка на твърденията по скала от 0 (липса на всякаква независимост) до 10 (възможно най-висока степен на независимост), %



Средната оценка на участниците в проучването за степента на независимост на магистратите в България е 6,88 при скала от 0 до 10, като делът на тези, посочили оценки по-ниски от 5 е 12%. Значително по-високо е оценено възприятието за собствената независимост на магистратите, участвали в проучването.

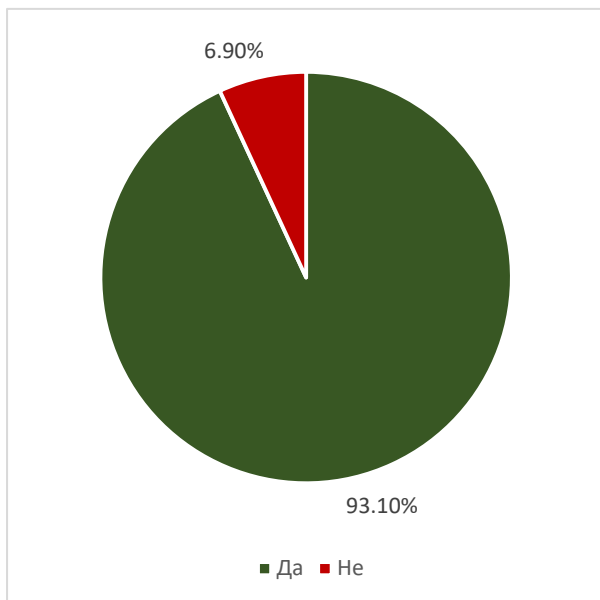
### 1.3. Обективна отчетност на съдебната власт като цяло

#### (1) Отношения на органите на съдебната власт със средствата за масово осведомяване

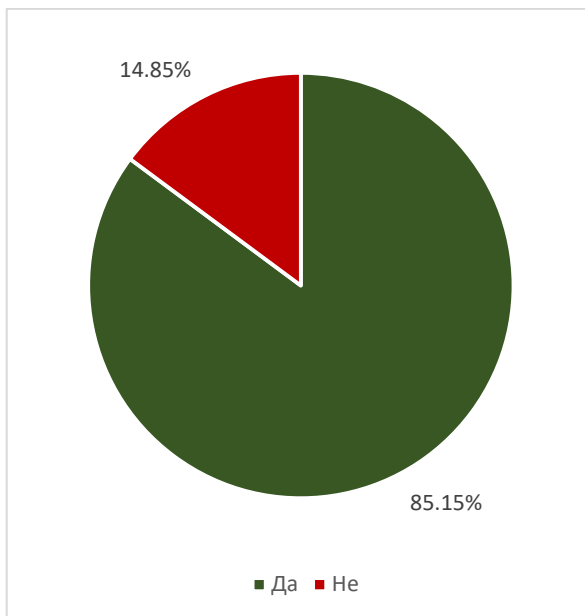
Като цяло, институциите в съдебната система имат установени правила за работа с медиите, както и определени длъжностни лица (служители или магистрати, ангажирани с комуникацията), които разясняват пред медиите съдебните решения/ казуси.



графика 28. В институцията, в която работите, установени ли са правила за работа с пресата?, %



графика 29. В институцията, в която работите има ли длъжностни лица (служители или магистрати, ангажирани с комуникацията), които разясняват пред медиите съдебните решения/казуси?, %



#### 1.4. Обективна отчетност на магистрата

##### (1) Кодекс за етично поведение на българските магистрати

Според мнозинството магистрати, Кодексът за етично поведение на българските магистрати е приложен в еднаква степен към съдиите, прокурорите, следователите, членовете на Висшия съдебен съвет, инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет, независимо от техните различни правомощия.

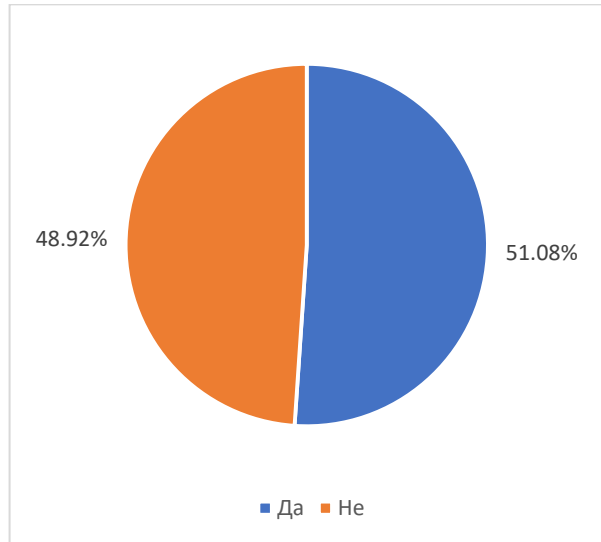
Само половината от участниците в проучването потвърждават провеждането на обучения по съдебна етика за работещите в съдебната власт. На практика същият дял участници счита, че съществува орган, който има отговорността да предостави насоки или съвети на магистратите по етични въпроси.

2/3 от магистратите считат, че изискванията за етично поведение на магистратите влияят положително върху качеството на техния живот, а близо 20% смятат, че влиянието им е негативно. Според други 14% изискванията за етично поведение на магистратите не оказват влияние върху качеството на техния живот.

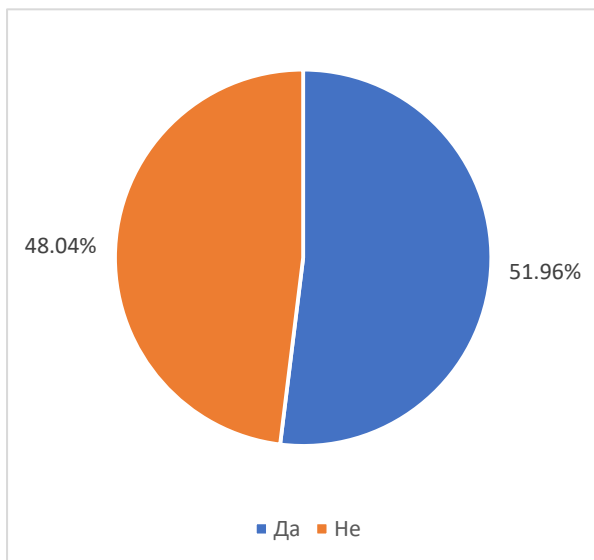
графика 30. Приложим ли е в еднаква степен Кодексът за етично поведение на българските магистрати към съдиите, прокурорите, следователите, членовете на Висшия съдебен съвет, инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет, с оглед техните различни правомощия?, %



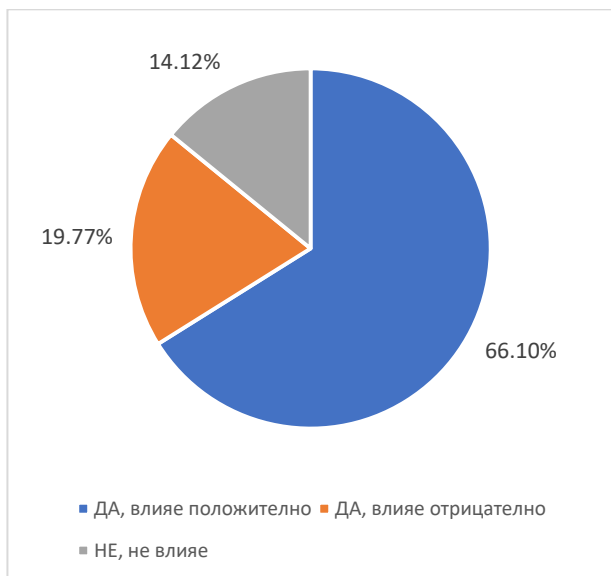
графика 31. Провежда ли се обучение по съдебна етика за работещите в съдебната власт?, %



графика 32. Съществува ли орган, който има отговорността да предостави насоки или съвети на магистратите по етични въпроси?, %



графика 33. Влияят ли изискванията за етично поведение на магистратите върху качеството на техния живот като?, %

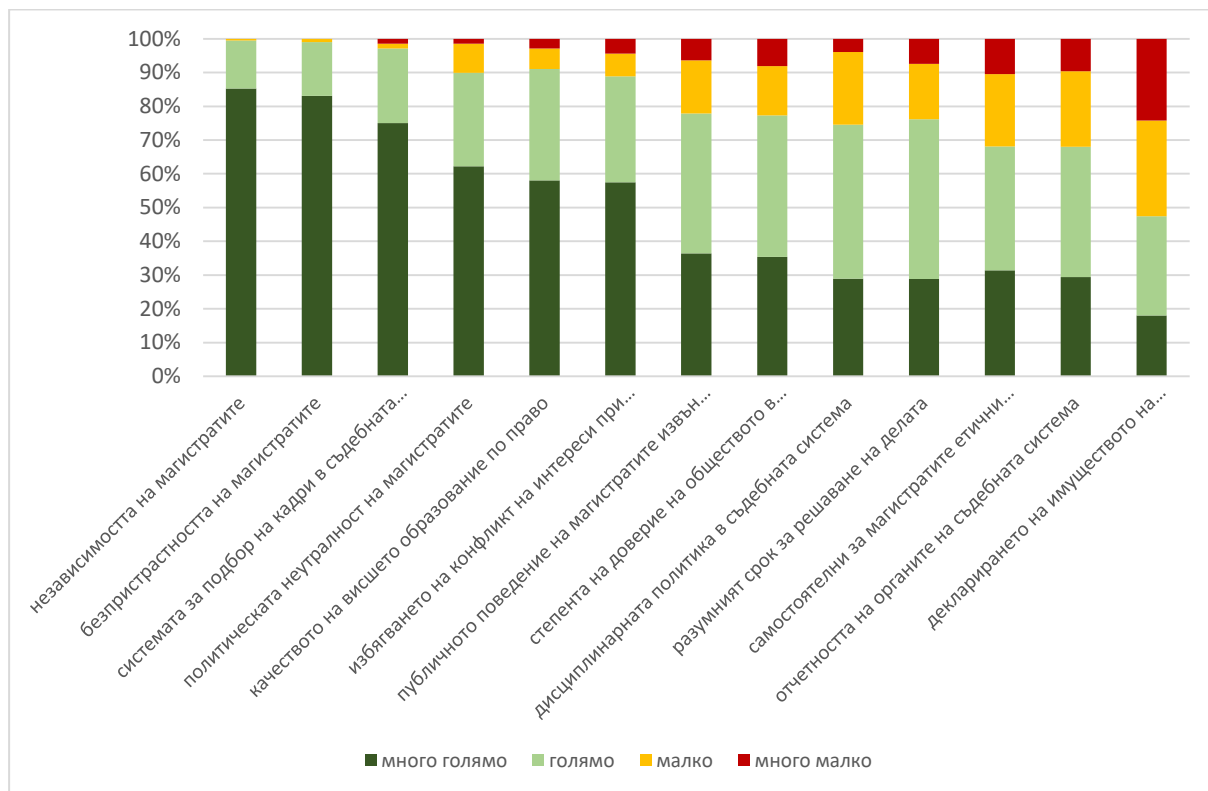


## (2) Разбираеми процедури

Според 26% от магистратите информацията, която органите на съдебната власт предоставят на обществото за своята дейност е напълно или в преобладаващата си част неразбираема. Над 45% считат, че информацията е разбираема в по-голямата си част.

### 1.5. Фактори за независимост на съдебната власт

графика 34. Значение на следните фактори за независимостта на съдебната власт, %



Магистратите определят личните качества – независимост и безпристрастност, като факторите с най-високо влияние върху независимостта на съдебната власт. Сред характеристиките на самата система - правила и процедури, системата за подбор на кадри е посочена на трето място по значение като фактор, влияещ върху независимостта. Значими фактори са политическата неутралност на магистратите, качеството на висшето образование по право, както и избягването на конфликт на интереси в работата на магистратите. Публичното поведение на магистратите извън съдебната система и степената на доверие на обществото в съдебната власт са оценени като еднакво важни. Дисциплинарната политика, както и разумният срок за решаване на делата, също са посочени като значими фактори за независимост.

## 2. По отношение на възприятие за независимост от страна на обществото като цяло

→ Стандарт 35: Редовно проучване и отчитане на мнението на обществеността относно степента на независимост на съдебната власт

Това включва наличие на правила за планиране и използване на инструменти за проучване на мнението на обществеността относно степента на независимост на съдебната власт, доколко и дали съдебната власт като цяло спазва и съобразява дейността си с принципа на независимост и неговото конкретно съдържание. Следва да са налични правила и насоки за анализ и използване на резултатите от проучванията при анализиране на темата за независимостта и идентифициране на проблемни зони или такива, в които предприети мерки постигат заложените резултати.

Проведеното през 2019 г. в рамките на осъществявания проект проучване сред граждани дава информация за тяхното възприятие по редица въпроси, свързани конкретно с част от показателите за обективна независимост на съдебната власт и отделния магистрат.

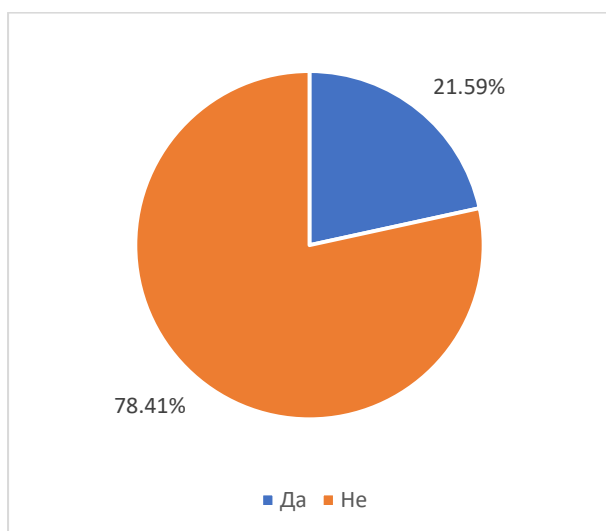
### 2.1. Оценка на обективната независимост на съдебната власт като цяло

Тази част разглежда възприятието на гражданите относно наличието на правно основание за независимост, ефективния достъп на гражданите до правосъдие и заплащането в съдебната власт.

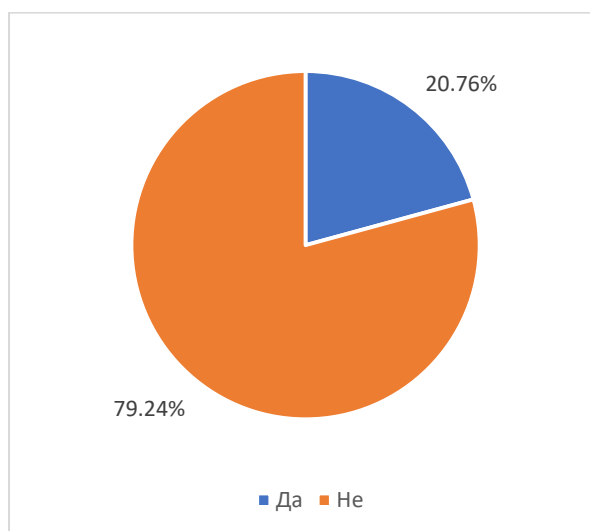
Еднакъв дял (около 80%) граждани считат, че **няма официални гаранции за независимостта на съдебната власт и на съдиите в страната и че магистратите не са обвързани официално единствено от закона**. Сходен е дялът на гражданите, според които организацията на съдебната система не осигурява ефективен достъп до правосъдие.

Тези високи проценти на практика означават, че мнението се споделя от участници в проучването независимо от сферата, в която работят или наличие, или липса на взаимодействие със съдебната система.

графика 35. Наличие на официални гаранции за независимостта на съдебната власт или на съдиите в България, %



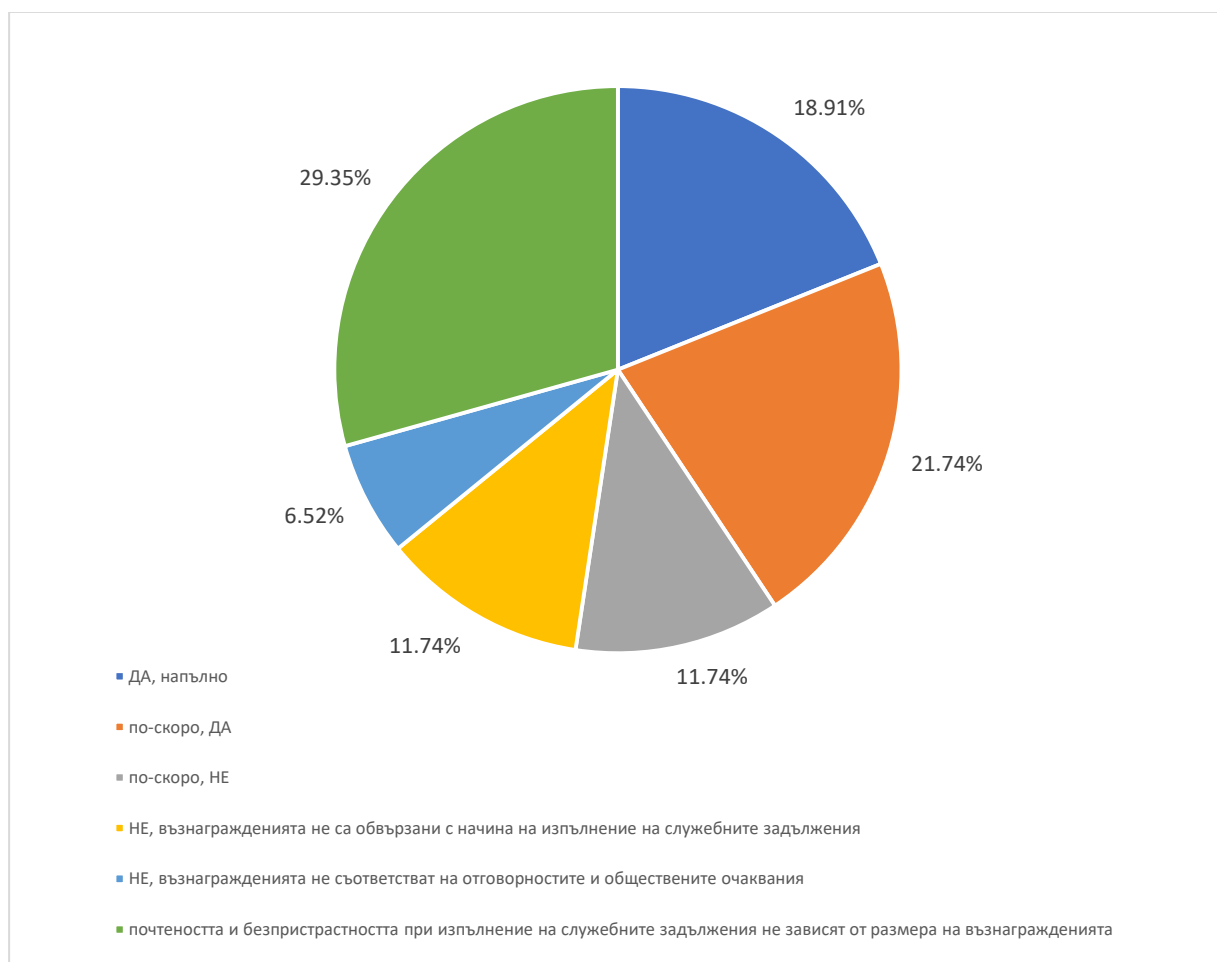
графика 36. Възприятие за официална обвързаност на магистратите единствено от закона, %



графика 37. Осигуряване на ефективен достъп на гражданите до правосъдието чрез организацията на съдебната система, %



графика 38. Осигуряват ли възнагражденията в съдебната власт условия за почтено и безпристрастно изпълнение на служебните задължения, %

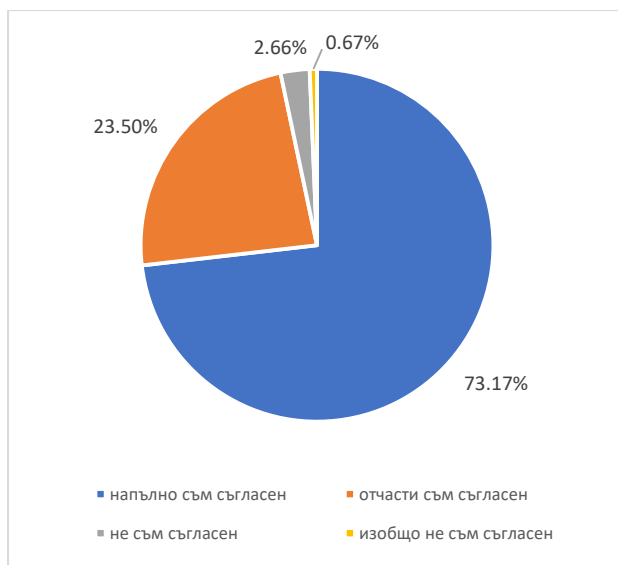


Възприятията за липса на официални гаранции за независимостта на съдебната власт и магистратите се разминават с мнението на над 40% от респондентите, че възнагражденията в съдебната власт създават условия за почтено и безпристрастно изпълнение на служебните задължения. Този дял се допълва и от почти 30% отговорили, че почтеността и безпристрастността при изпълнение на служебните задължения не зависят от размера възнагражденията и други близо 12%, които считат, че възнагражденията не са обвързани с начина на изпълнение на служебните задължение. Тоест, широко застъпено е мнението, че високите възнаграждения не са условие, което гарантира почтено и безпристрастно изпълнение на служебните задължения.

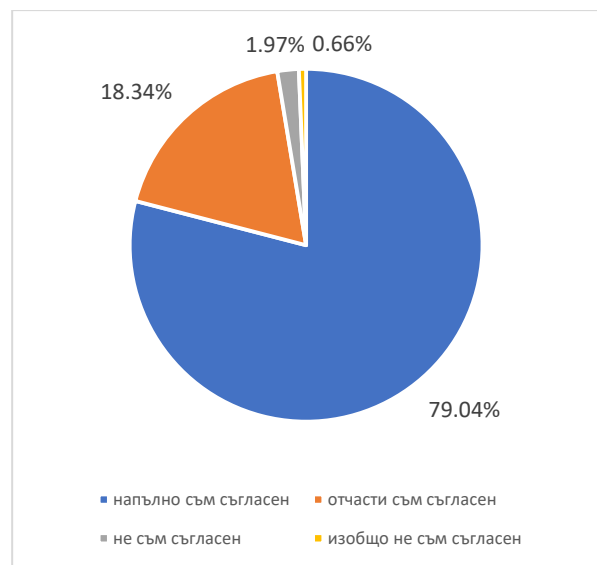
## 2.2. Оценка на обективната независимост на магистрата

Оценката разглежда обективната независимост на отделния магистрат чрез оценка на резултатите от системата за подбор на кадри в съдебната система, оценяването и кариерното развитие, както и оценката на средата, осигуряваща вътрешна независимост на магистратите.

*графика 39. Считате ли, че през последните две години в страната са били назначавани магистрати поради причини, различни от техните способности и опит, %*

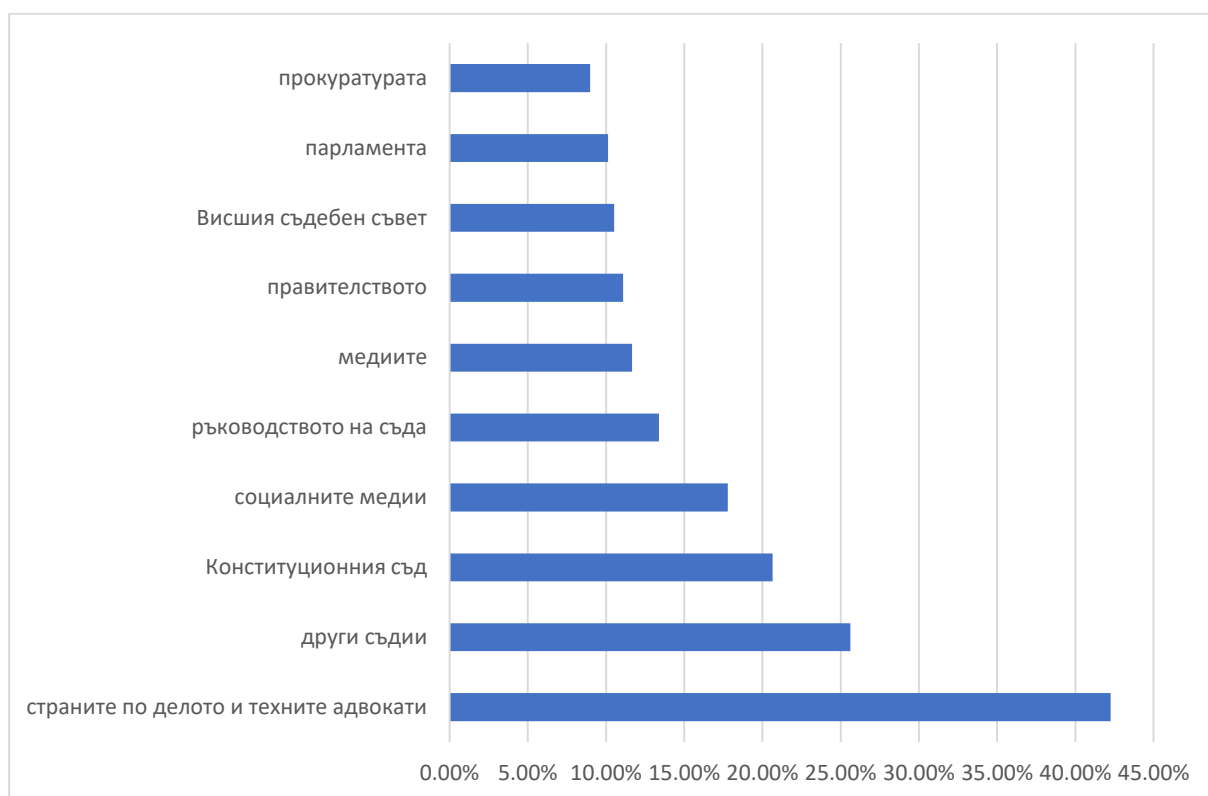


*графика 40. Считате ли, че през последните две години в страната са били повишавани магистрати поради причини, различни от техните способности и опит, %*



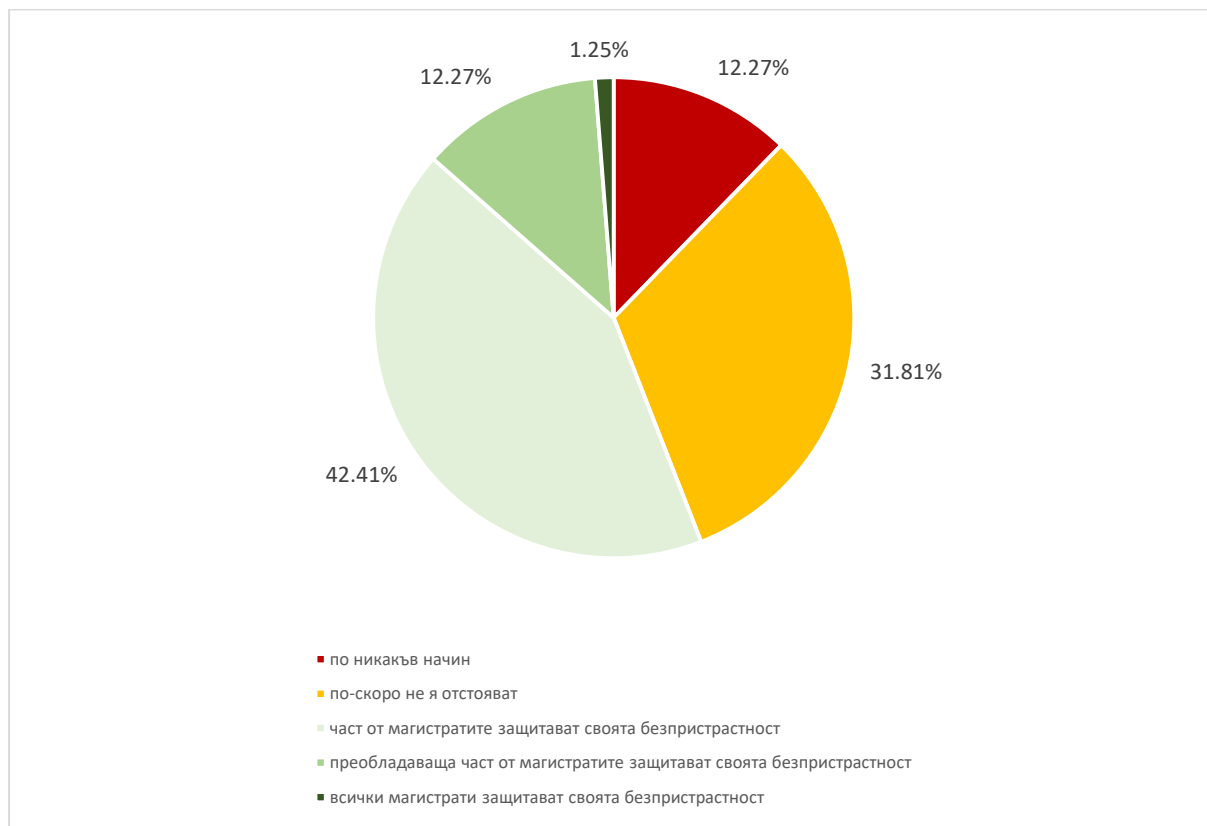
Гражданите не демонстрират доверие в прилагането на процедурите за назначаване и кариерно развитие на магистратите – 73% считат, че при назначаването се взимат предвид фактори, различни от способностите и опита на магистратите, а 79% считат, че повишението на магистратите също се извършва по сходен начин.

графика 41. Зачитане на независимостта на магистратите от следните субекти през последните две години: (дял положителни отговори), %



Гражданите считат, че в най-голяма степен независимостта на магистратите през последните две години не е зачитана от институции, част от съдебната власт – прокуратурата и Висшия съдебен съвет, както и от законодателната и изпълнителната власт. Медиите също са сред субектите, определени като незачитащи независимостта на магистратите.

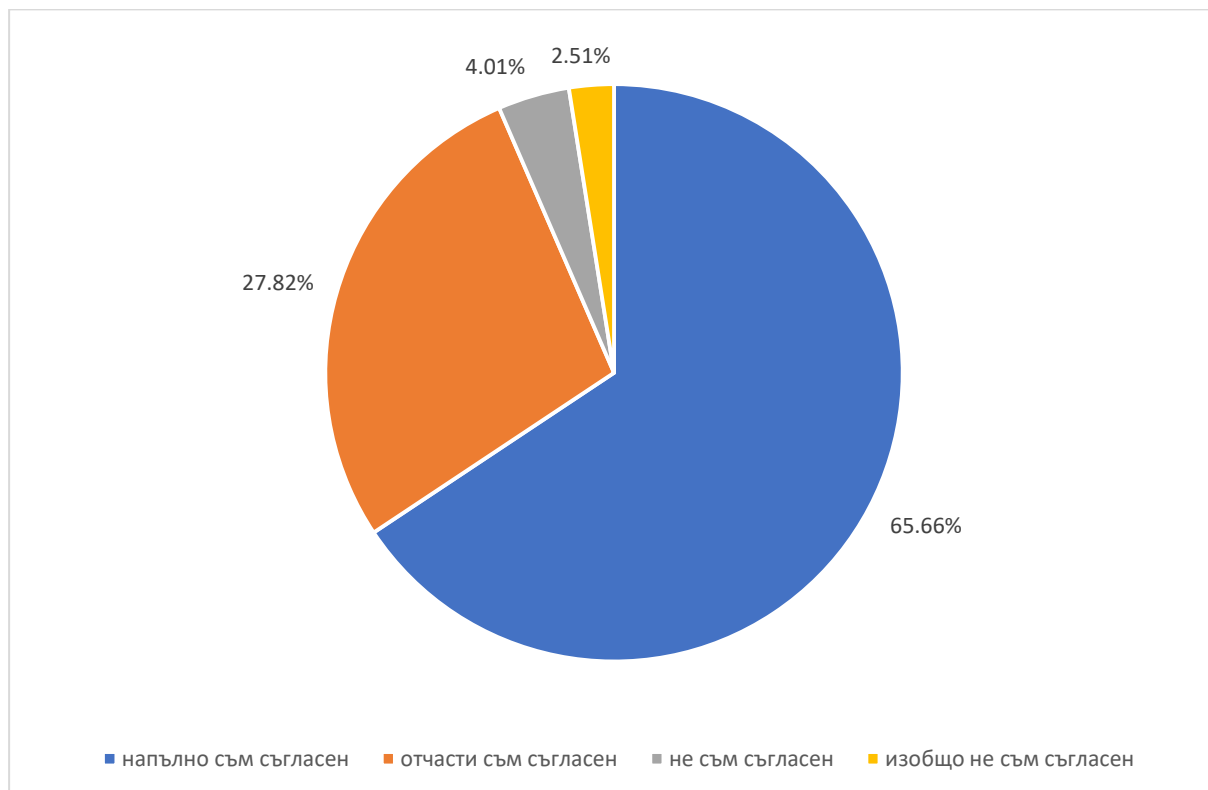
графика 42. Според Вашите наблюдения, магистратите отстояват ли своята безпристрастност и в случаите на създадени в обществото силни настроения на симпатия или антипатия към участници във текущи производства, %



Само 13,5% от гражданите считат, че всички или преобладаващата част от магистратите отстояват своята безпристрастност и в случаите на създадени в обществото силни настроения на симпатия или антипатия към участници в текущи производства. 42% считат, че само част от магистратите правят това, а близо 43% смятат, че магистратите се повлияват в решенията си при наличието на силни обществени настроения по даден случай.

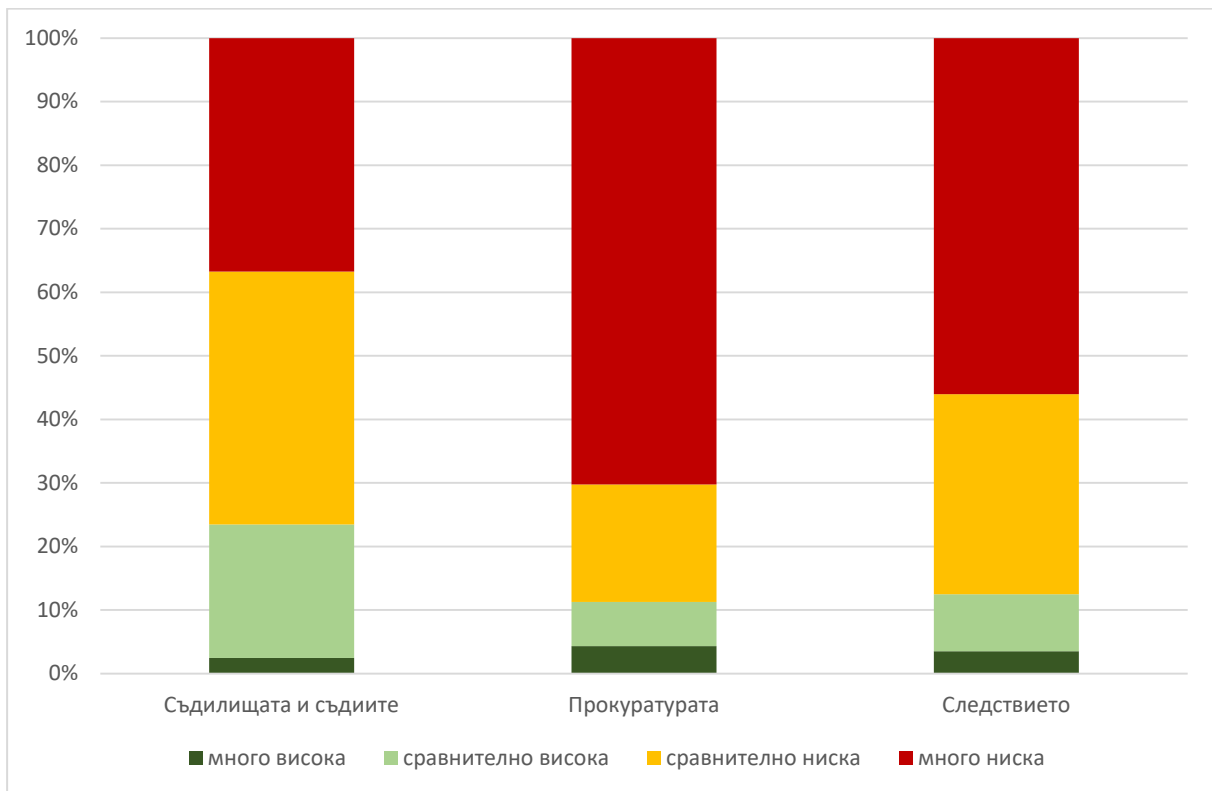


графика 43. *Считате ли, че през последните две години са били разпределяни дела на съдии при липса на съответствие с установените правила и процедури, с цел да се повлияе на изхода от конкретното дело?*



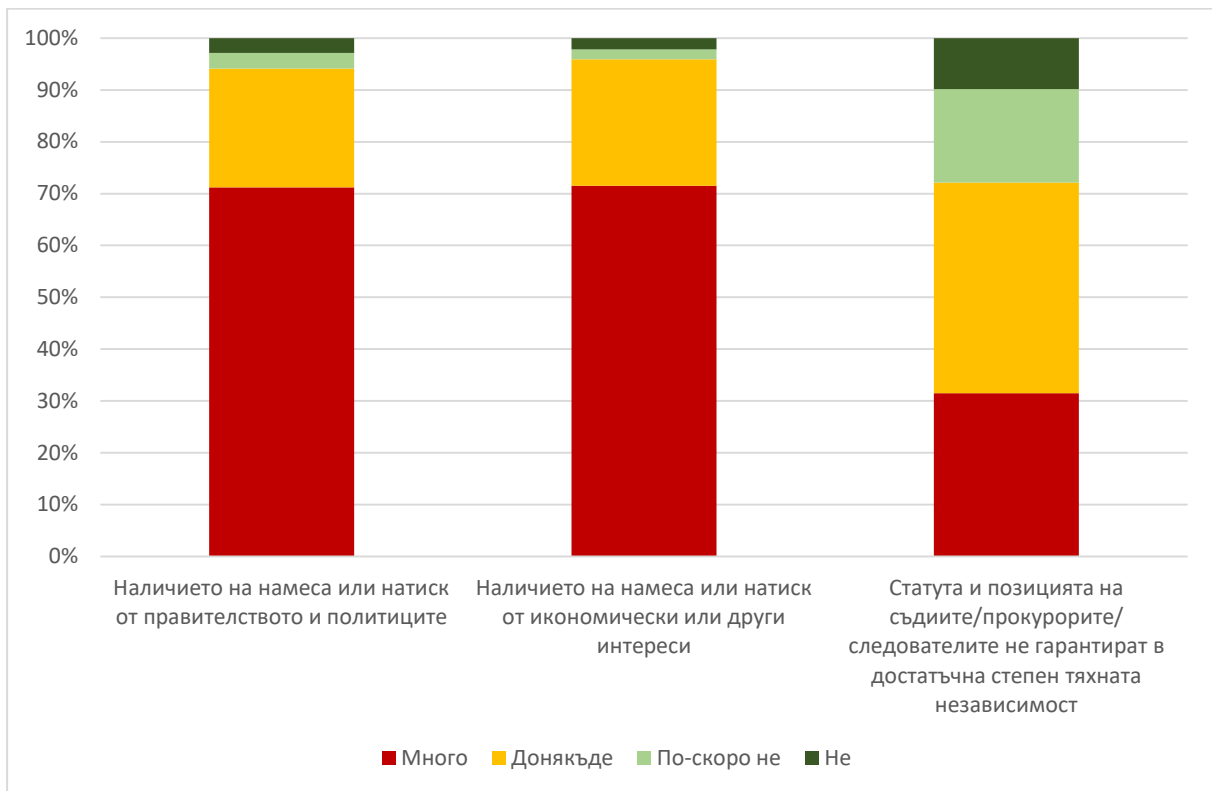
Въпреки мерките за въвеждане на електронно разпределение на делата в съдебната система, 2/3 от гражданите са убедени, че през последните две години са били разпределяни дела на съдии при липса на съответствие с установените правила и процедури, с цел да се повлияе на изхода от конкретното дело. Още 27,8% отчасти са съгласни с това твърдение.

графика 44. Оценка на съдебната власт в България въз основа на опита, по отношение на независимостта на съд, прокуратура и следствие



Преобладаващите оценки на гражданите и за трите вида институции са за много ниска независимост. В по-значителна степен това се отнася за прокуратурата, за която тази оценка е посочена от 70% от отговорилите и следствието – 56%. Съдилищата и съдиите будят по-малко съмнение в независимостта си – много ниска оценка са посочили 36,7% от респондентите. Тази част от съдебната система обаче получава висок дял от оценката "сравнително ниска" независимост. 1/5 от гражданите считат, че независимостта на съдилищата и съдиите е сравнително висока и само 2,45%, че е висока. Положителните оценки за прокуратурата и следствието се движат общо между 12 и 13%.

графика 45. Причини за посочена ниска оценка на независимостта на съдебната власт (при посочени отговори "сравнително ниска" и "много ниска")

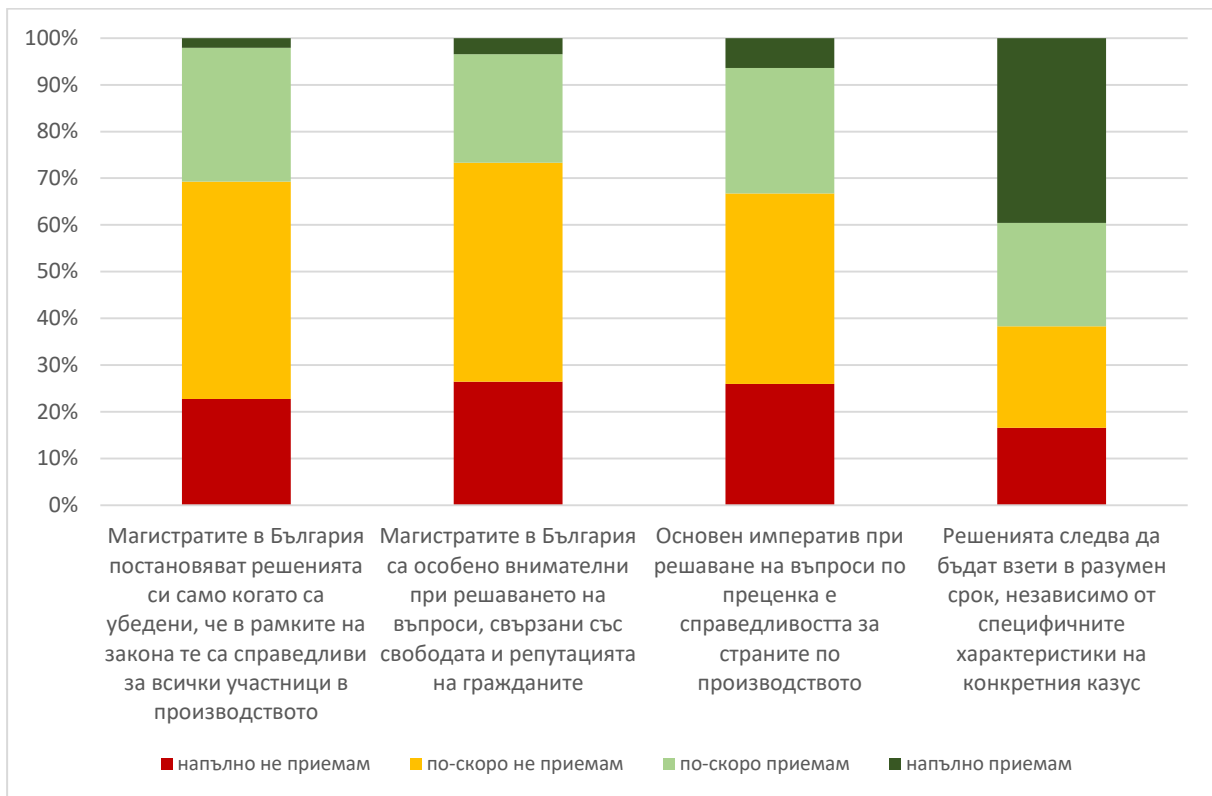


От отговорите на гражданите се вижда, че причините за ограничена независимост се крият в най-малка степен в статута и позицията на магистратите. Според гражданите, ниските им оценки относно независимостта се основават на убеждението, че в работата на съдебната власт са налични намеса или натиск от правителство и политици или от икономически и други интереси. Двата източника на намеса/натиск са оценени равностойно като фактори, които накърняват независимостта на съдебната система.

В случаите, в които гражданите са посочили, че независимостта на съдебната власт е "много висока" и "сравнително висока", като причини с приблизително еднаква тежест са посочени и трите фактора – липса на намеса от страна на правителство/политици и икономически интереси и наличието на статут на магистратите, гарантиращ тяхната независимост.

Тези отговори се разглеждат през разреза на това, доколко респондентите имат непосредствено взаимодействие със съдебната власт. Близко половината от тях – 44,8% са отговорили, че в последните две години са участвали в какъвто и да е спор, влязъл в съда. Гражданите, участвали в спор, стигнал до съдебен етап, показват в по-висока степен, макар и ограничена, мнение, че независимостта на съда е сравнително висока. В отговорите "много ниска" и "сравнително ниска" преобладават тези, които не са имали контакт със съда през последните две години. За разлика от съда, мнението, че степента на независимост на прокуратурата и следствието е "много ниска" или "сравнително ниска", се споделя в еднаква степен както от граждани, които са участвали в спорове, така и от такива, които не са имали контакт със съдебната власт.

графика 46. Приемане на следните твърдения относно вътрешната независимост на магистратите



Около и под 1/3 от гражданите са съгласни, че магистратите в България постановяват своите решения само когато са убедени, че в рамките на закона е постигната справедливост за всички страни (ниски нива на усещане за справедливост). Сходен е делът на гражданите, които считат, че магистратите обръщат внимание при въпроси, свързани със свободата и репутацията на гражданите. Очаквания за разумни срокове за взимане на решения, независимо от сложността на разглежданите казуси, изразяват над 60% от респондентите.

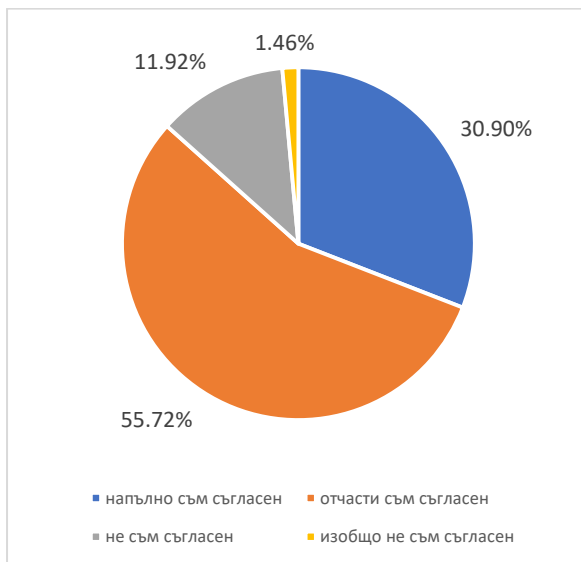
### 2.3. Обективна отчетност на съдебната власт като цяло

Възприятието за обективна отчетност на съдебната власт като цяло е отчетено чрез въпроси, отнасящи се до степента на разбираемост на информацията, предоставяна от страна на съдебната власт и степента, в която решения или действия на отделни магистрати са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите.

графика 47. Доколко разбираема е информацията, която органите на съдебната власт предоставят на обществото за своята дейност?, %



графика 48. Считате ли, че през последните две години в страната решения или действия на отделни магистрати са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите (т. е. преса, телевизия или радио, социални медии)?, %

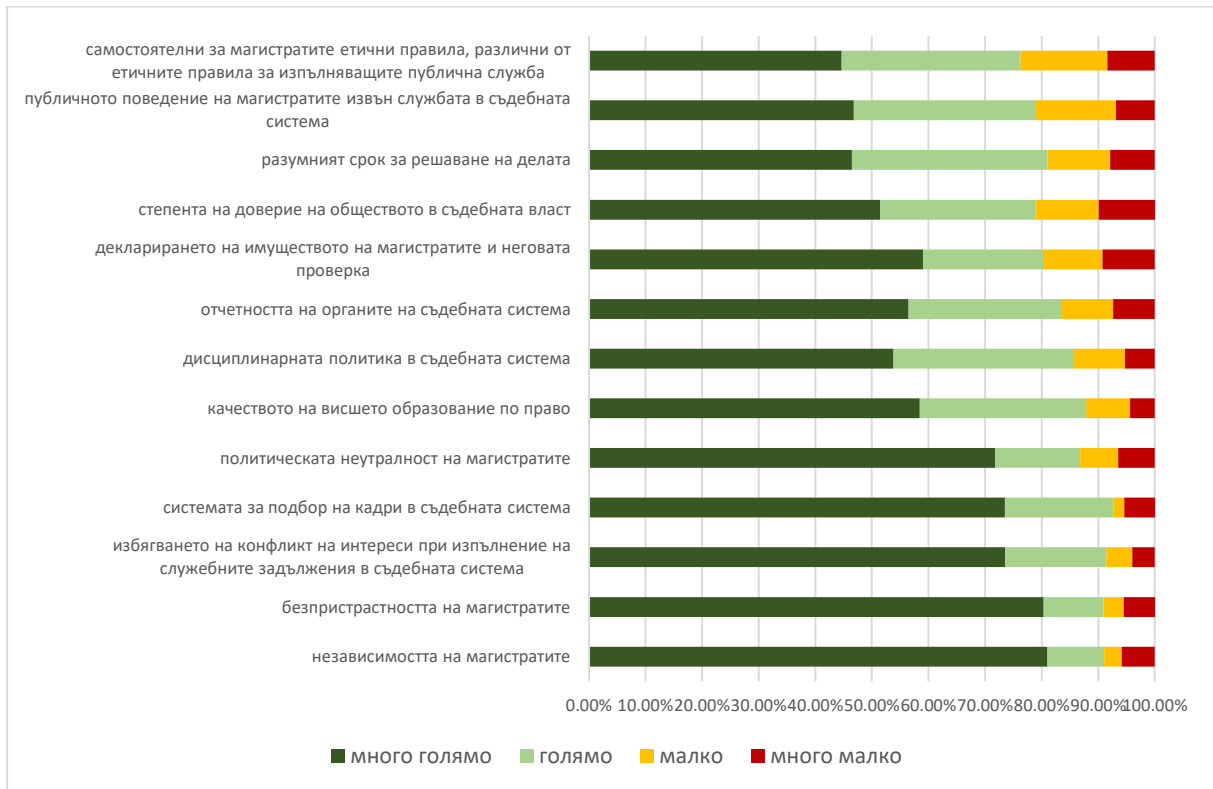


Близо 69% от гражданите определят информацията, която органите на съдебната власт предоставят на обществото за своята дейност като "изцяло неразбираема" – 16,2% и "неразбираема в преобладаващата си част".

30,9% от респондентите са напълно съгласни, че през последните две години в страната решения или действия на отделни магистрати са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите, а други 55,7% отчасти са съгласни с това твърдение.

## 2.4. Фактори за независимост на съдебната власт

графика 49. Значението на следните фактори за независимостта на съдебната система, %



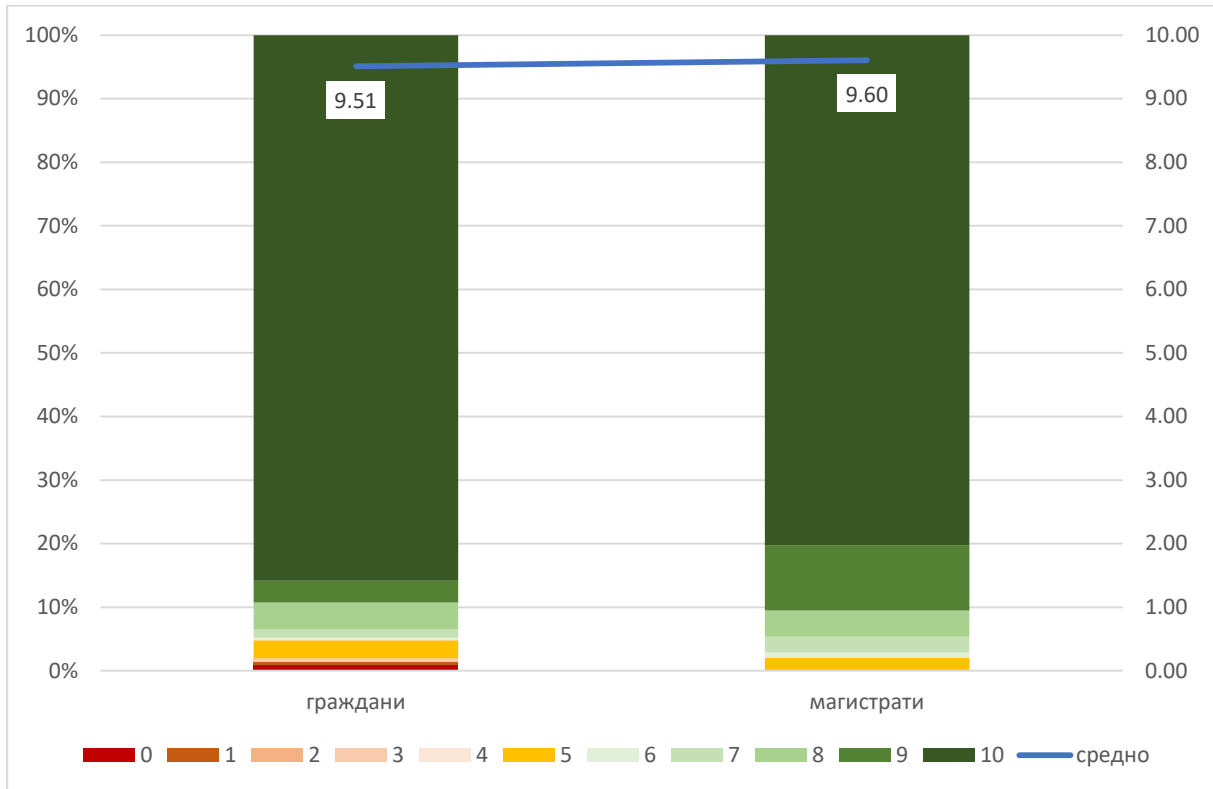
Индивидуалната независимост и безпристрастност на магистратите при изпълнението на професионалните им задължения са посочени като фактори с най-голямо значение за независимостта на съдебната власт. Следващата по значимост група фактори включва избягването на конфликта на интереси, системата за подбор на кадри, както и политическата неутралност на магистратите.

Прави впечатление, че гражданите разпознават като най-силни гаранции за независимост на съдебната власт фактори, които се дължат на персонални качества на магистратите – безпристрастност, независимост, избягване на конфликт на интереси. Наличието на правила и процедури, които да осигуряват независимостта е посочено като важно в по-малка степен. Като значим фактор сред тях се открояват процедурите за деклариране на имуществото на магистратите и неговата проверка.

### 3. Сравнителен преглед на възприятията за независимост на гражданите и магистратите – визуализация на отговори на сходни въпроси

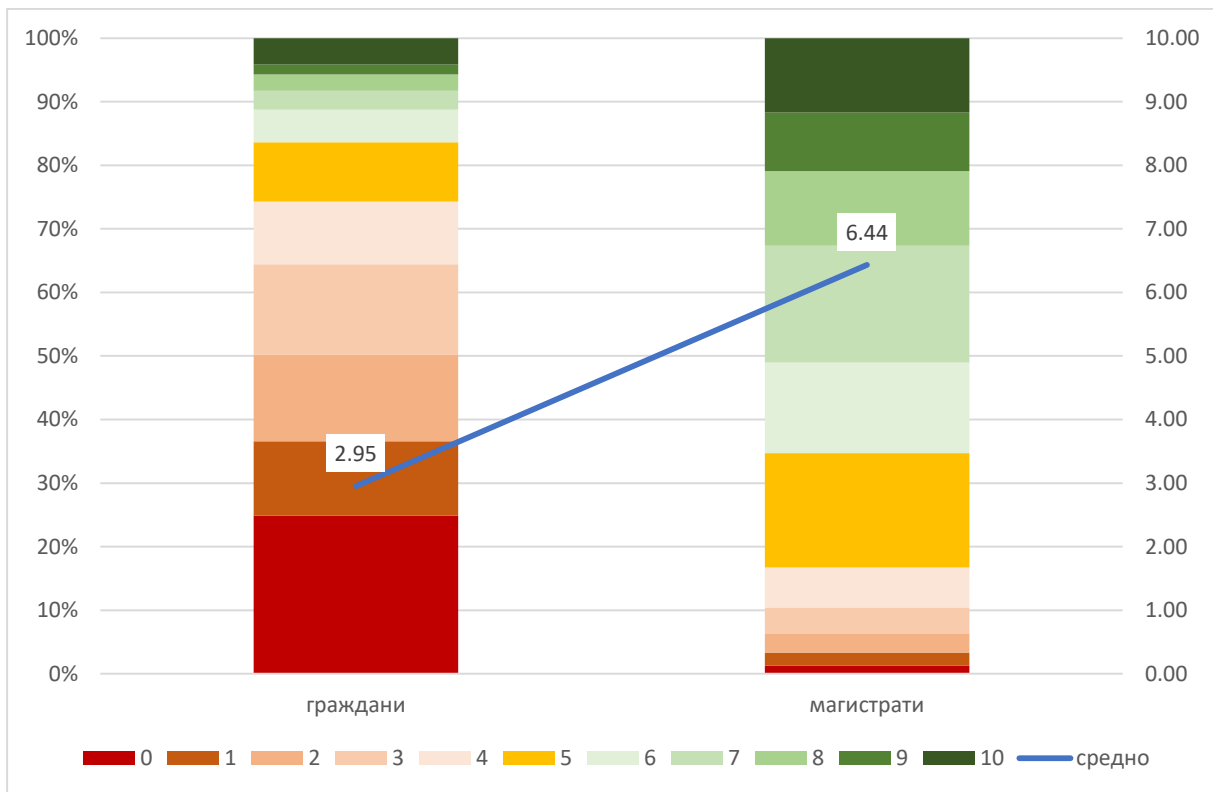
#### 3.1. Обща част

графика 50. Доколко важно, за Вас, е да живеете в държава, управлявана по демократичен начин?, %



Гражданите и магистратите в еднаква степен оценяват значимостта на демократичното управление на държавата, в която живеят. Впечатление прави, че категоричната най-висока оценка (10) на значимостта на този фактор е поставена от по-голям дял граждани, отколкото магистрати.

графика 51. Как мислите, като цяло България демократична държава ли е?, %

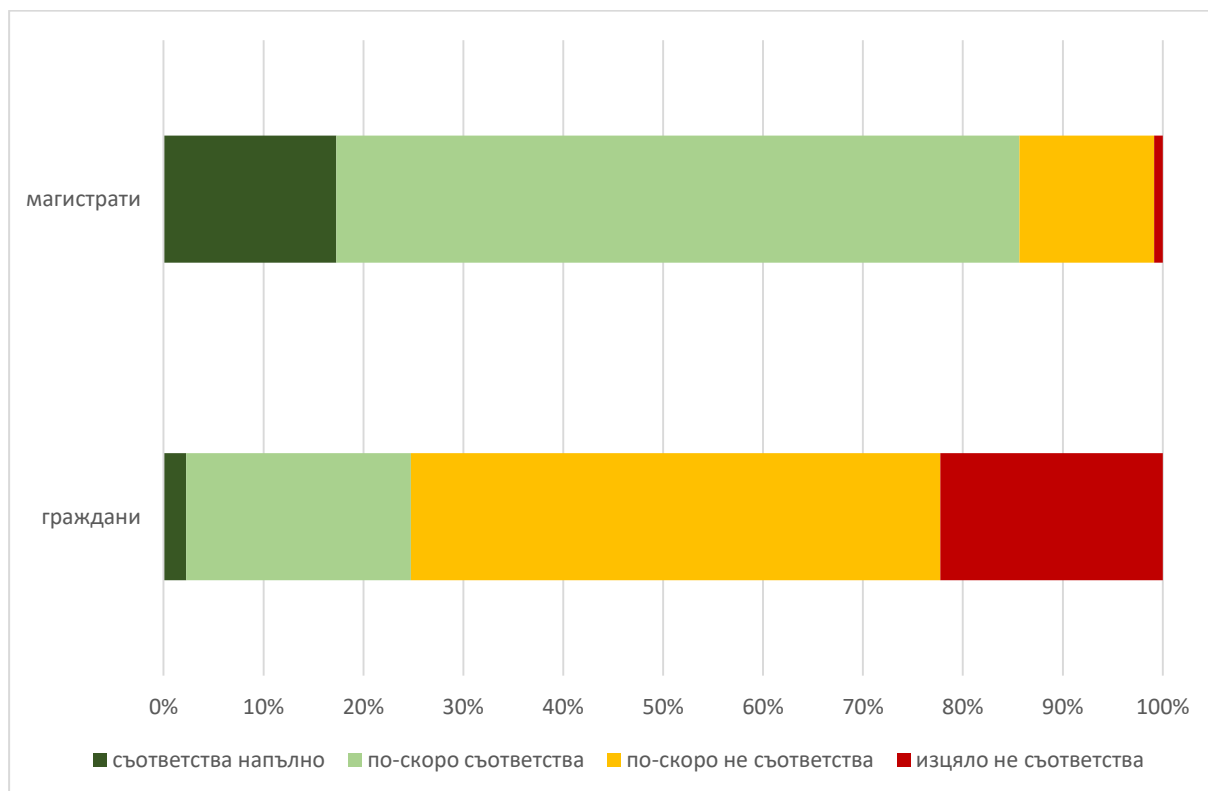


Противоположните възприятия на двете групи се проявят по отношение на оценката доколко България е демократична държава. Над 80% от магистратите, участвали в проучването са посочили оценки от 5 до 10 (най-висока степен). Същият дял от гражданите обаче посочват оценки от 0 (най-ниска степен) до 5, включително. Очевидно е налице съществено разминаване във възприемането на демократичното управление на страната у двете групи.

Такова разминаване се наблюдава и по отношение мнението на двете целеви групи относно съответствието на нормативната уредба на съдебната власт с принципите на демократичното управление.

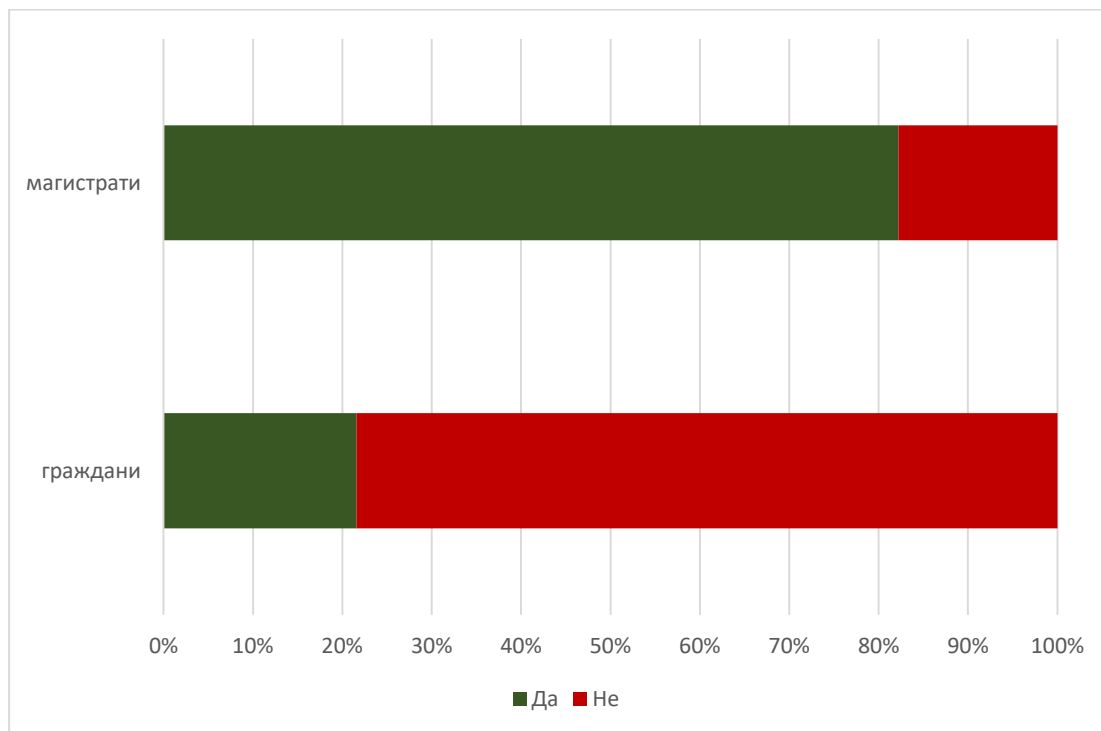


графика 52. Съответства ли, според Вас, нормативната уредба на съдебната власт на принципите на демократичното управление?, %



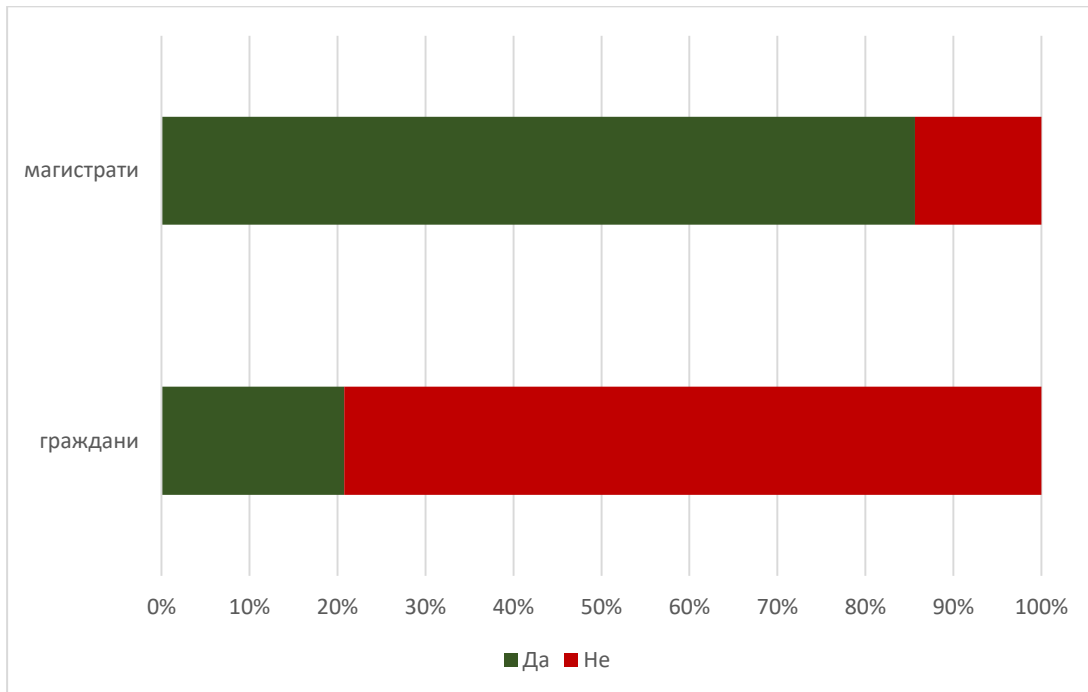
### 3.2. Оценка на обективната независимост на съдебната власт като цяло

графика 53. Според Вас, гарантирана ли е официално независимостта на съдебната власт или на съдиите в България?, %



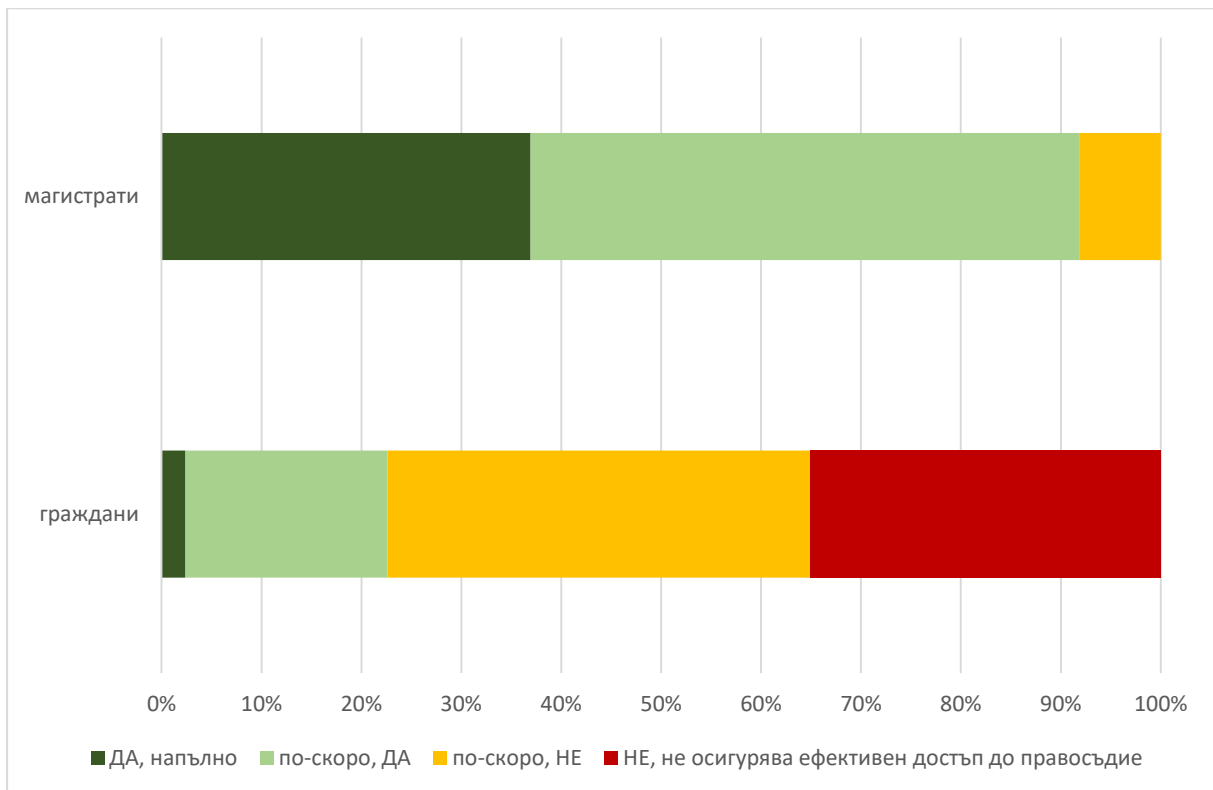
Магистратите и гражданите отново се разминават в мнението си дали независимостта на съдебната власт или на съдиите в България е гарантирана официално и дали магистратите са обвързани единствено от закона при изпълнение на задълженията си.

графика 54. Официално обвързани ли са магистратите единствено от закона?, %



### 3.3. Организация и ефективен достъп до правосъдие

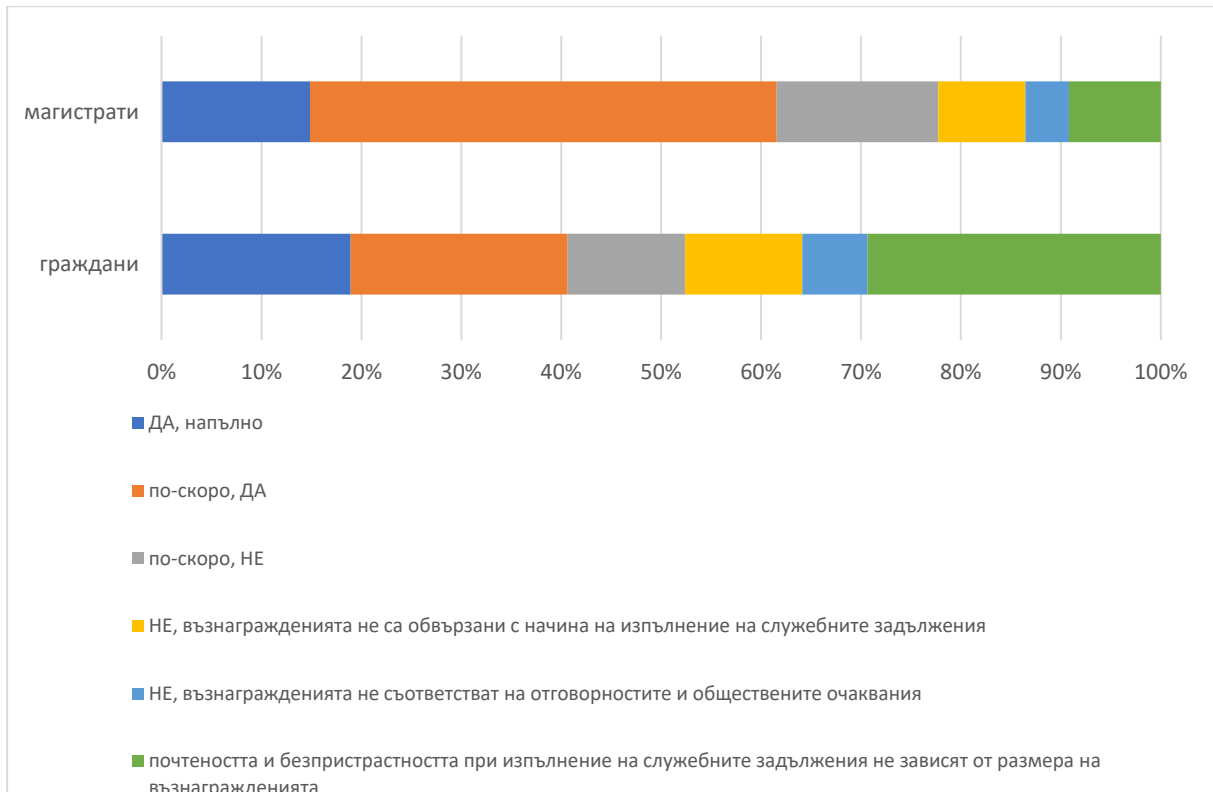
графика 55. Според Вас, организацията на съдебната система осигурява ли ефективен достъп на гражданите до правосъдието?, %



Малко над 20% от гражданите считат, че организацията на съдебната система осигурява ефективен достъп на гражданите до правосъдието. На това мнение са над 90% от магистратите.

### 3.4. Заплащане и независимост

графика 56. Според Вас, осигуряват ли възнагражденията в съдебната власт условия за почтено и безпристрастно изпълнение на служебните задължения?, %

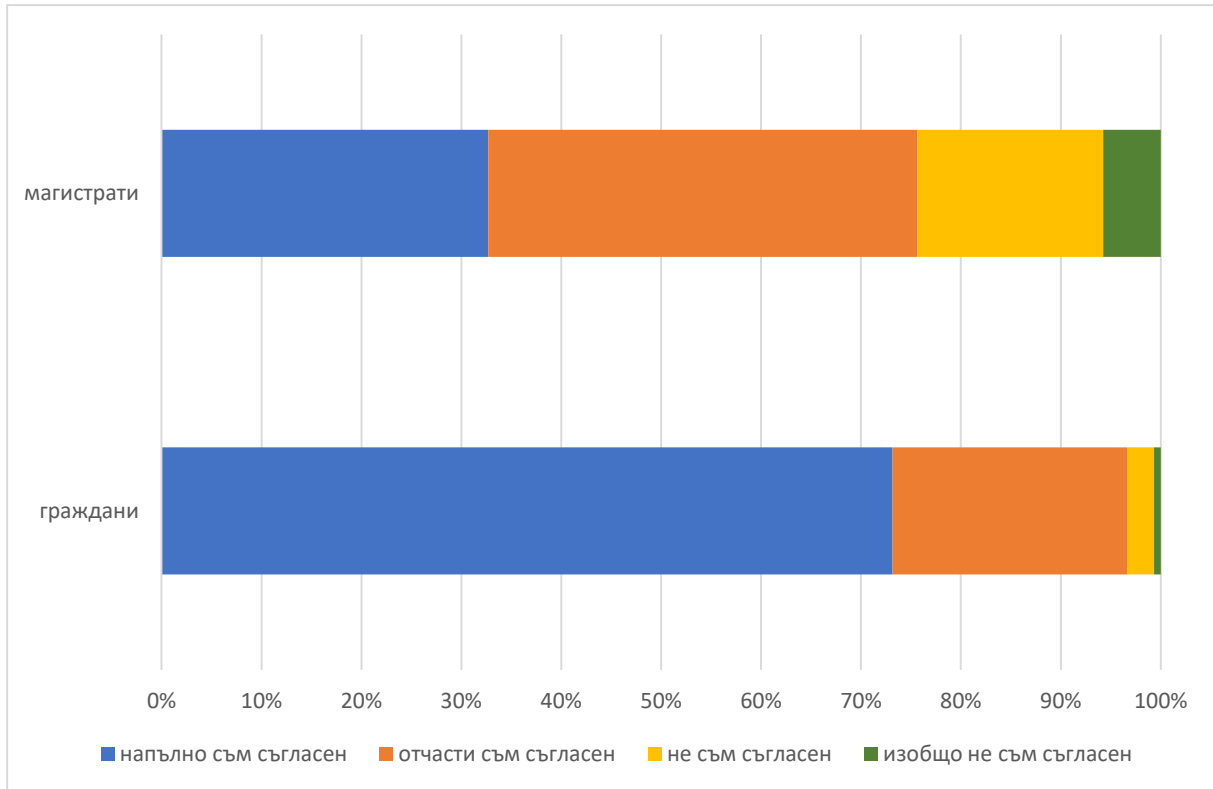


Разбирането на гражданите, че почтеността и безпристрастността при изпълнението на служебните задължения не зависят от размера на възнаграждението е около три пъти по-често декларирано отколкото при магистратите. Сравнително еднакъв дял от двете целеви групи отговарят, че възнагражденията напълно осигуряват такива условия. Съизмерим е и дялът на отговорилите, че възнагражденията не съответстват на отговорностите и обществените очаквания, както и че възнагражденията не са обвързани с начина на изпълнение на служебните задължения.

### 3.5. Обективна независимост на магистрата

#### (1) Подбор на кадри за съдебната система

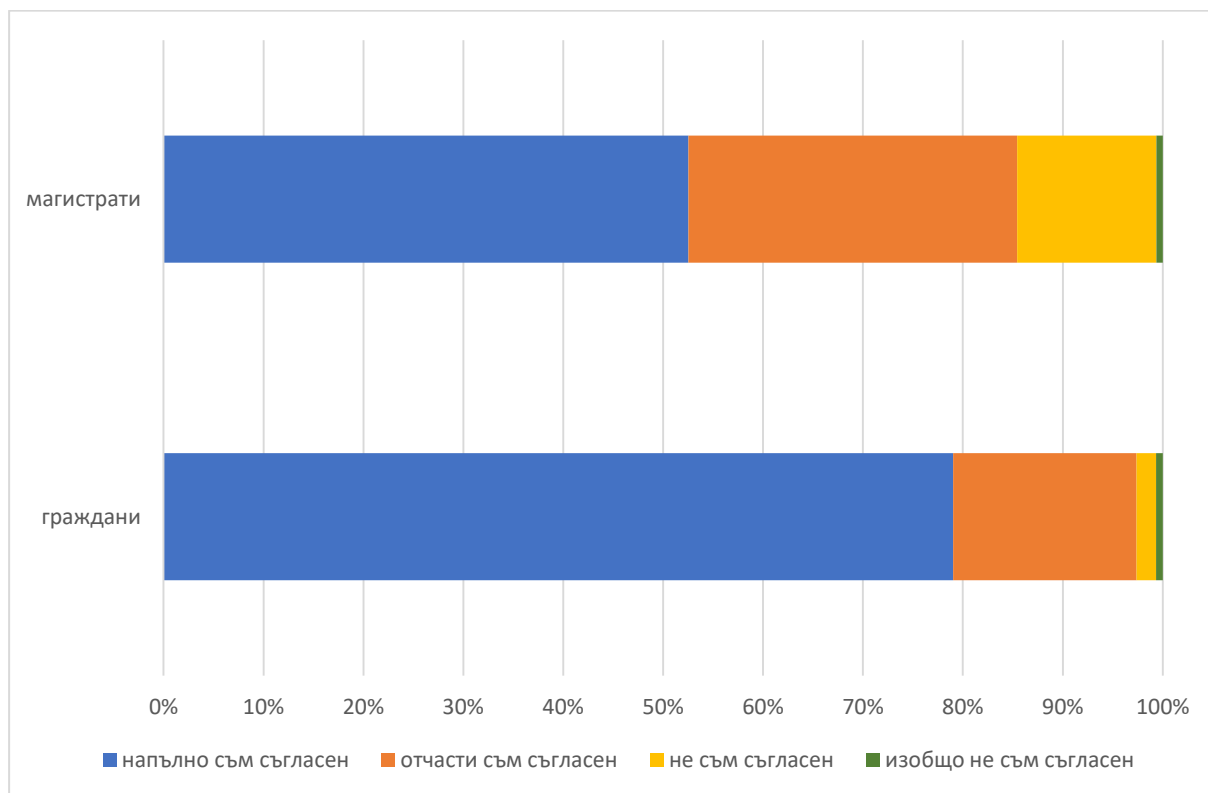
графика 57. *Считате ли, че през последните две години в страната са били назначавани магистрати поради причини, различни от техните способности и опит?, %*



Под 5% от гражданите и около  $\frac{1}{4}$  от магистратите не са съгласни с твърдението, че през последните две години в страната са били назначавани магистрати поради причини, различни от техните способности и опит. Категоричното възприемане на тази теза демонстрират над 70% от гражданите, но и над 30% от магистратите.

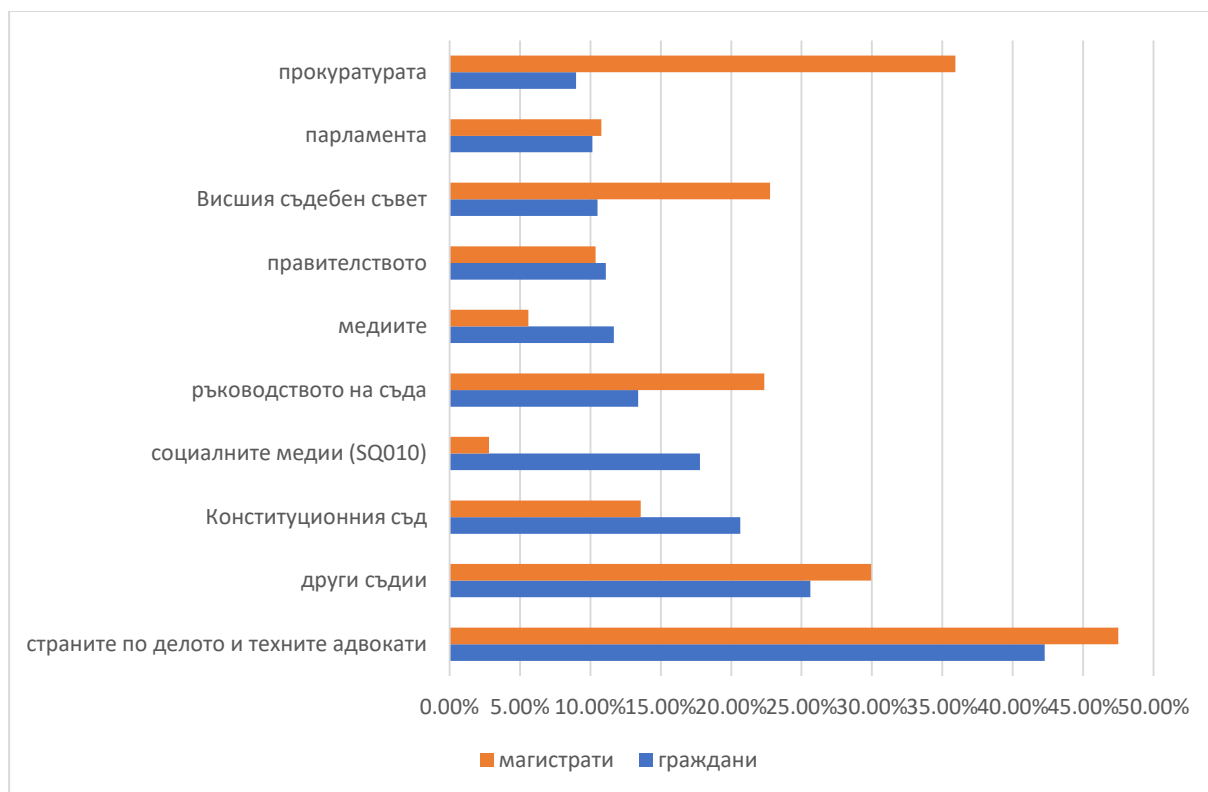
Гражданите считат, че повишенията се влияят от критерии, различни от способностите и опита в малко по-висока степен отколкото назначенията в съдебната система. За разлика то тях 20% повече от магистратите смятат, че за повишаването им са важни и други фактори, в сравнение с тези, застъпващи същото мнение по отношение на "входа" в системата.

графика 58. Считате ли, че през последните две години в страната са били повишавани магистрати поради причини, различни от техните способности и опит?, %



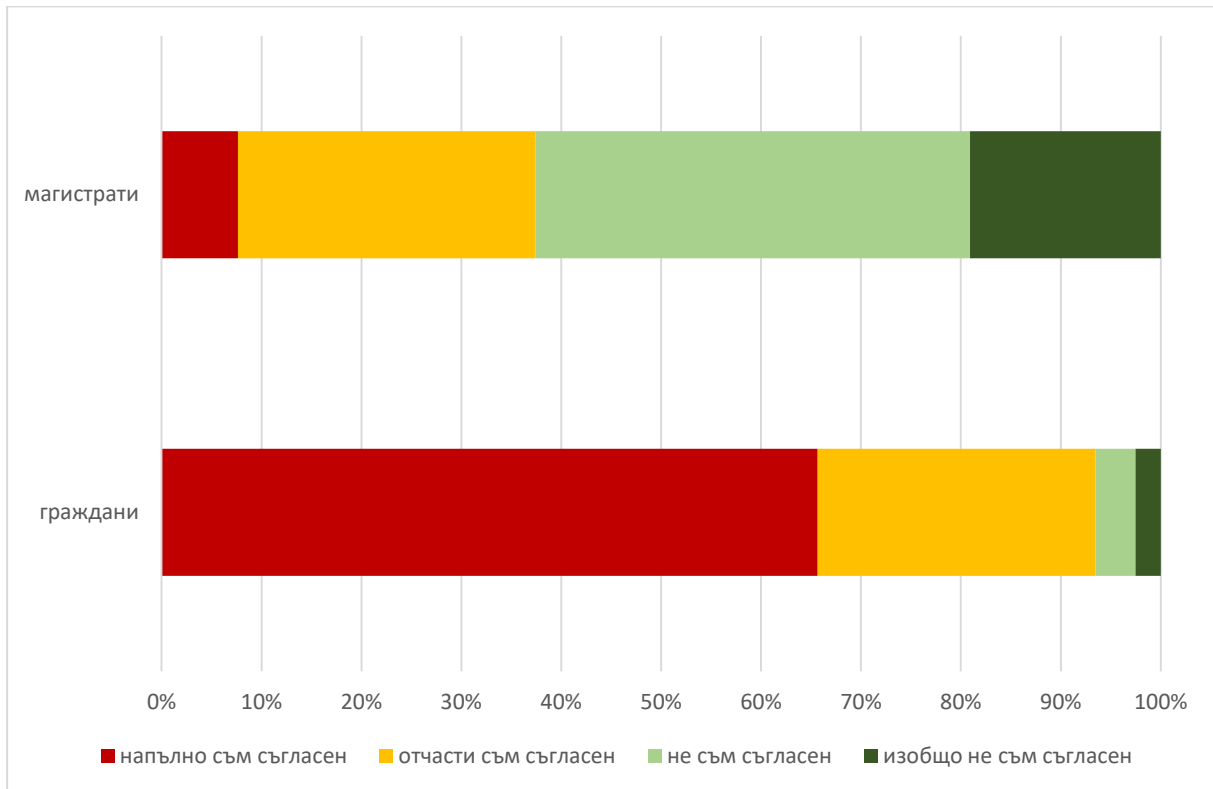
## (2) Вътрешна независимост

графика 59. Считате ли, че през последните две години независимостта на магистратите (въпросник за граждани)/ Вашата независимост като магистрат (въпросник за магистрати) е била зачитана от следните субекти: (дял положителни отговори), %



Най-съществени различия в оценката на субектите, отдаващи дължимото на независимостта на магистратите се наблюдават в най-"критичните" фактори – медиите и социалните медии. Налице са противоположни оценки в двете групи, особено по отношение на социалните медии. Големи различия се наблюдават и в оценките по отношение на прокуратурата и ВСС. Те, въпреки че могат да бъдат обяснени с невисокото познание за функционирането на съдебната система, следва да бъдат отчитани при следващи действия за повишаване на доверието в съдебната власт и нейната независимост.

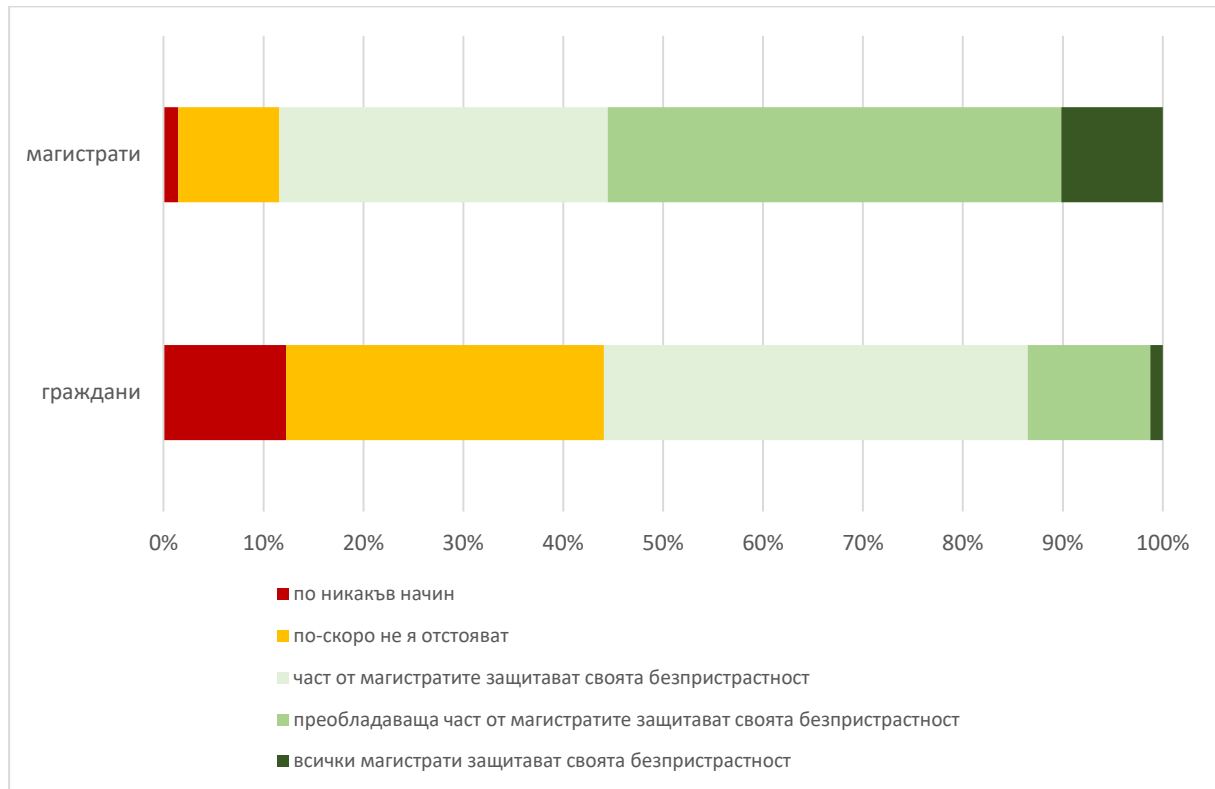
графика 60. Считате ли, че през последните две години са били разпределяни дела на съдии при липса на съответствие с установените правила и процедури, с цел да се повлияе на изхода от конкретното дело, ? %



Гражданите на практика не вярват, че разпределението на делата в съда се извършва по начин, който съответства на прозрачни процедури, непозволяващи избора на конкретен съдия да повлияе на изхода на конкретно дело. Като притеснителен може да се определи делът на магистратите, които споделят това мнение.

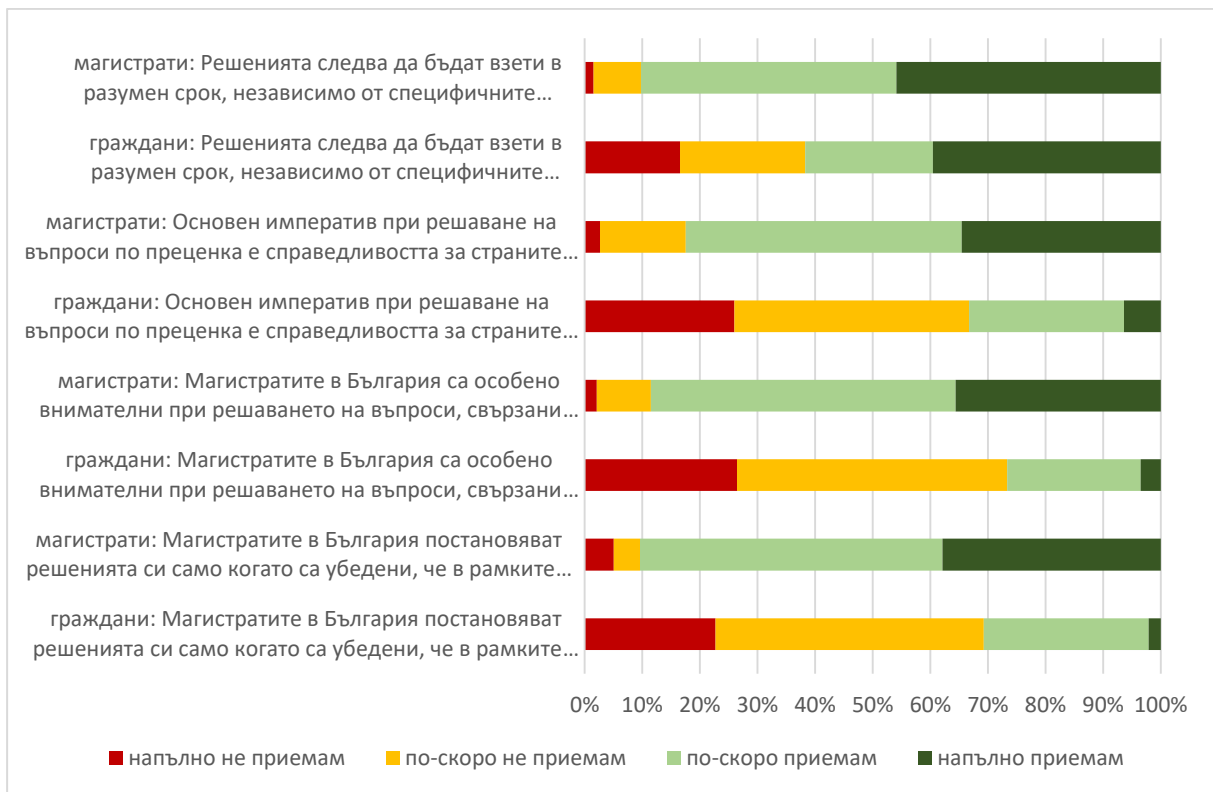


графика 61. Според Вашите наблюдения, магистратите отстояват ли своята безпристрастност и в случаите на създадени в обществото силни настроения на симпатия или антипатия към участници във текущи производства?, %



Налице е около 35% разлика между отговорите в положителната и негативната скала, дадени от двете целеви групи по отношение на това доколко магистратите отстояват своята безпристрастност и в случаите на създадени в обществото силни настроения на симпатия или антипатия към участници в текущи производства.

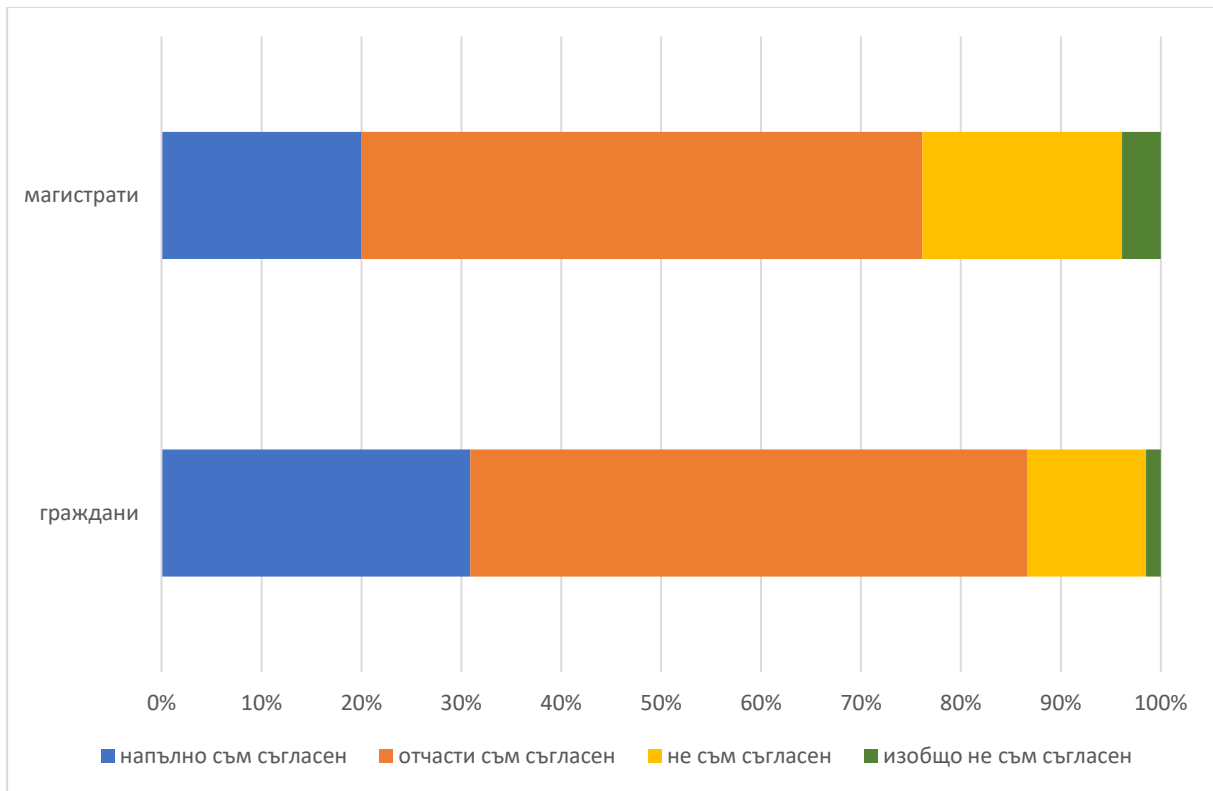
графика 62. *Имайки предвид Вашия опит, доколко приемате следните твърдения: %*



Различия са регистрирани и в оценките за водещите принципи, спрямо които магистратите постановяват решенията си.

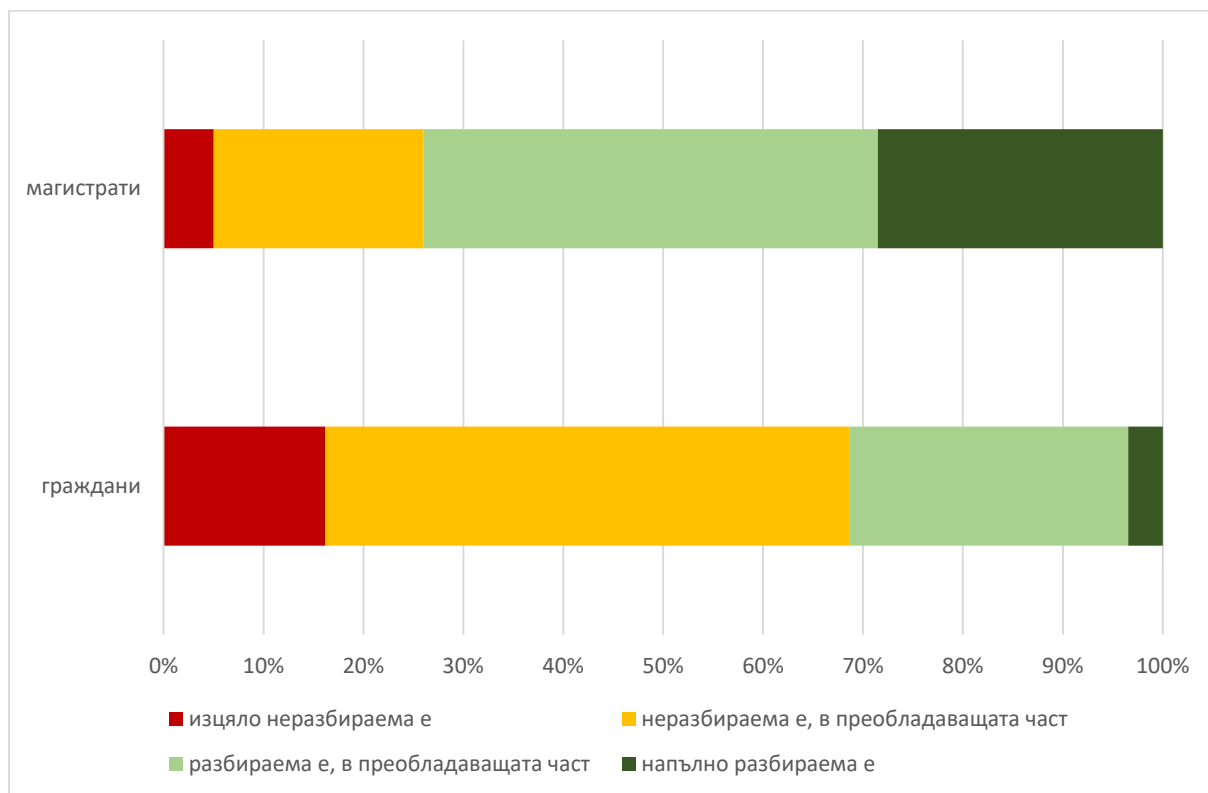
### 3.6. Обективна отчетност на съдебната власт като цяло

графика 63. *Считате ли, че през последните две години в страната решения или действия на отделни магистрати са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите (т. е. преса, телевизия или радио, социални медии)?, %*



Респондентите и от двете целеви групи считат в сходна степен, че през последните две години в страната решения или действия на отделни магистрати са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите (т.е. преса, телевизия или радио, социални медии).

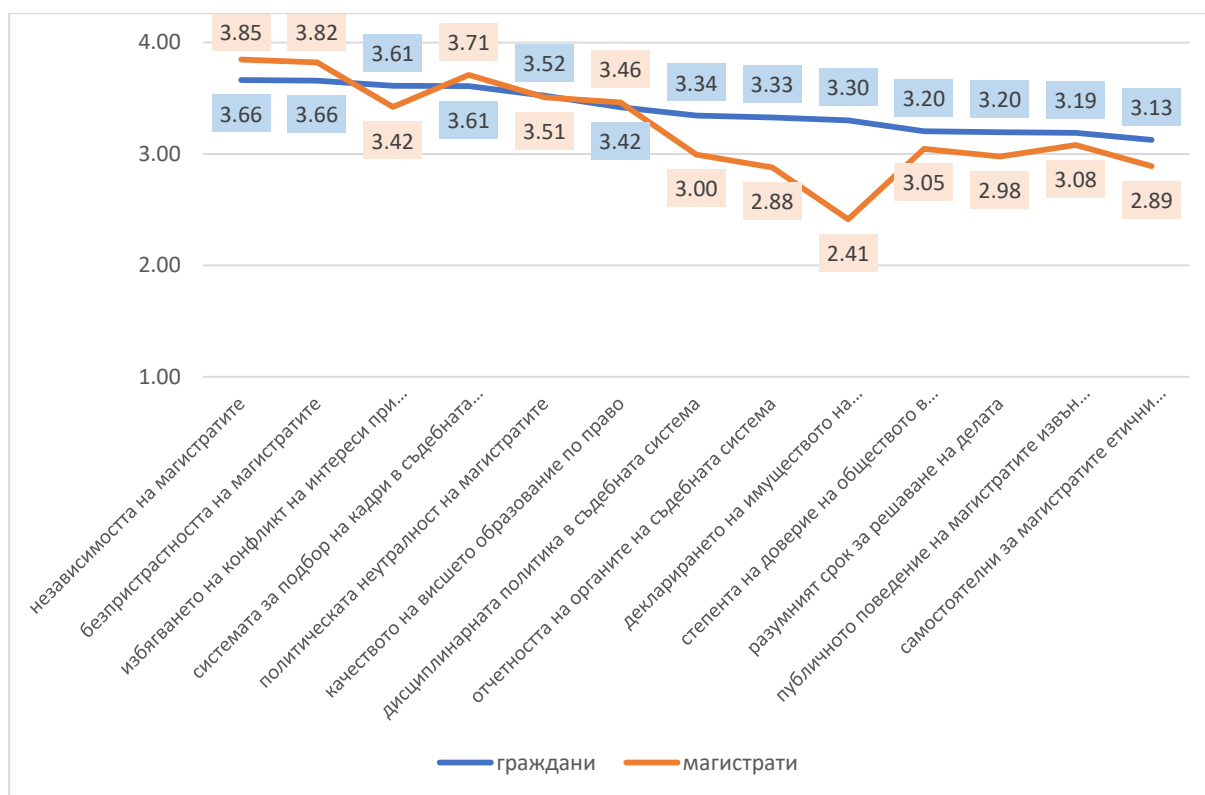
графика 64. Доколко разбираема е информацията, която органите на съдебната власт предоставят на обществото за своята дейност?, %



Двете целеви групи се разминават и по отношение оценката на степента на разбираемост на информацията, която органите на съдебната власт предоставят на обществото за своята дейност.

### 3.7. Фактори за независимост на съдебната власт

графика 65. Значение на следните фактори за независимостта на съдебната власт, (средна оценка по скала от 1 - много малко до 4 - много голямо)



Като цяло, гражданите определят повечето посочени фактори като по-значими за независимостта на съдебната власт от магистратите.

**Личностните характеристики на магистратите** – независимост и безпристрастност, са оценени като най-важни за гарантиране на независимостта, като самите магистрати им дават по-високи оценки от тези на гражданите.

Гражданите считат, че избягването на конфликта на интереси и системата за подбор на кадри са следващите по-важност с еднакво значение за осигуряване на независимостта. Магистратите обаче дават предимство на "институционалния" фактор система за подбор на персонала и в по-малка степен считат, че избягването на конфликта на интереси може да гарантира тяхната независимост при изпълнение на служебните им задължения.

Политическата неутралност на магистратите и качеството на висшето образование по право са оценени сходно от двете целеви групи.

Съществени разлики в оценките се наблюдават по отношение на факторите, свързани с дисциплинарната политика в съдебната власт, отчетността на органите на съдебната власт и декларирането на имуществото на магистратите, като последното е оценено от тях като най-маловажно от всички посочени фактори.

#### 4. По отношение на доверие към съдебната власт от страна на обществото като цяло

→ Стандарт 36: Редовно проучване и отчитане на мнението на обществеността относно доверието ѝ в съдебната власт

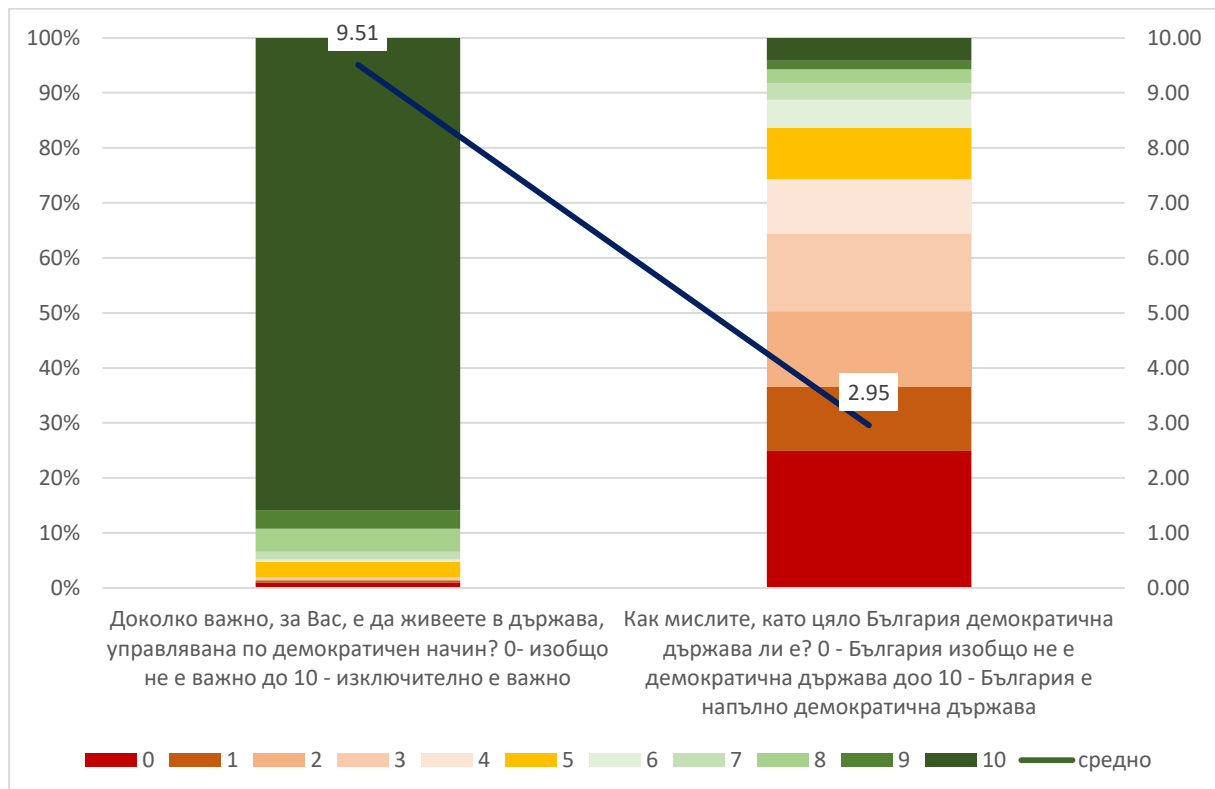
Това включва наличие на правила за планиране и използване на инструменти за проучване на мнението на обществеността относно степента на доверие в съдебната власт самостоятелно и в сравнение с доверието към другите държавни власти и техните органи. Следва да са налични правила и насоки за анализ и използване на резултатите от проучванията при анализиране на темата за независимостта и идентифициране на проблемни зони или такива, в които предприети мерки постигат заложените резултати.

Проведеното през 2019 г. в рамките на осъществявания проект проучване сред граждани дава информация за тяхното доверие както в съдебната власт, така и в други публични институции.

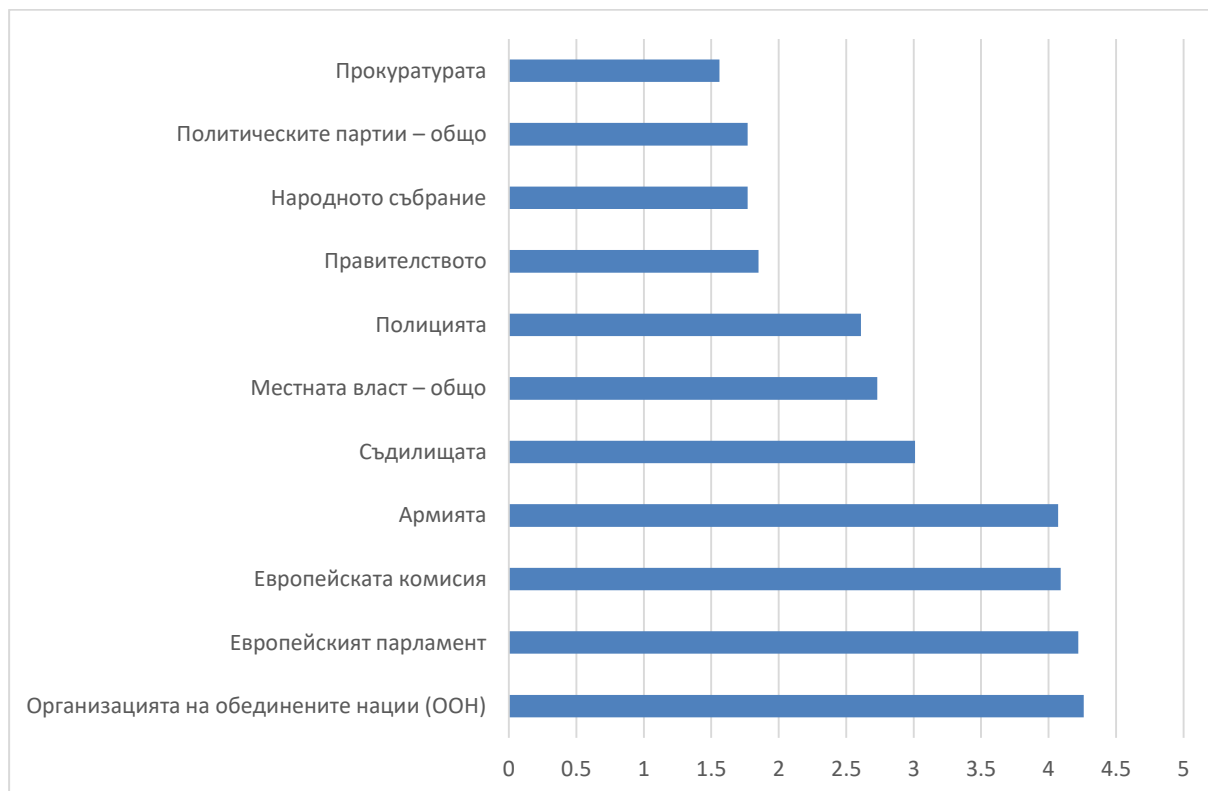
Тази част съдържа въпроси относно възприятията на гражданите относно значимостта на демократичното управление, както и степента им на доверие в различни институции. Отчетена е и честотата на взаимодействие на респондентите със съдебната система.

Много висок дял (85,86%) от участниците в проучването заявяват, че за тях е изключително важно държавата, в която живеят да бъде управлявана по демократичен начин. Въпреки това, само 4,15% дават същия отговор на въпроса смятат ли, че като цяло България е напълно демократична държава. ¼ от участниците считат, че страната е напълно недемократична. Сравнението между средните оценки, получени в отговор на двата въпроса, също разкрива съществено различие.

графика бб. Сравнение между значимостта на демократично управление и възприятието за степента на наличие на демокрация в България, % и средна оценка

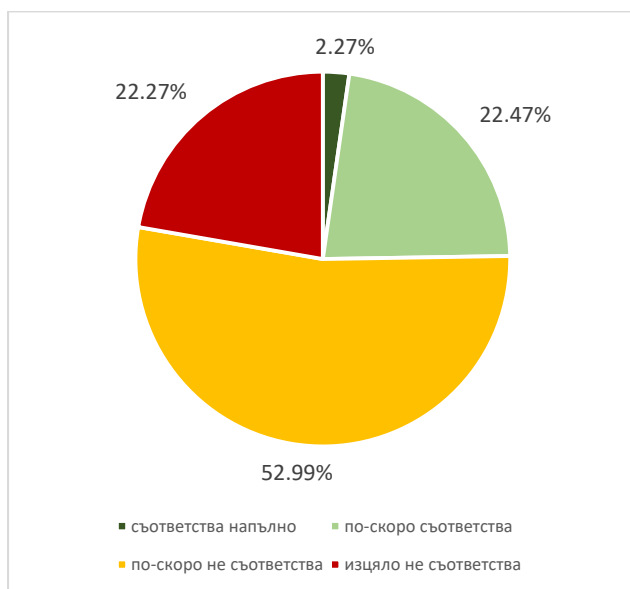


графика 67. Средна оценка на доверие към посочените институции по скалата от 0 до 10

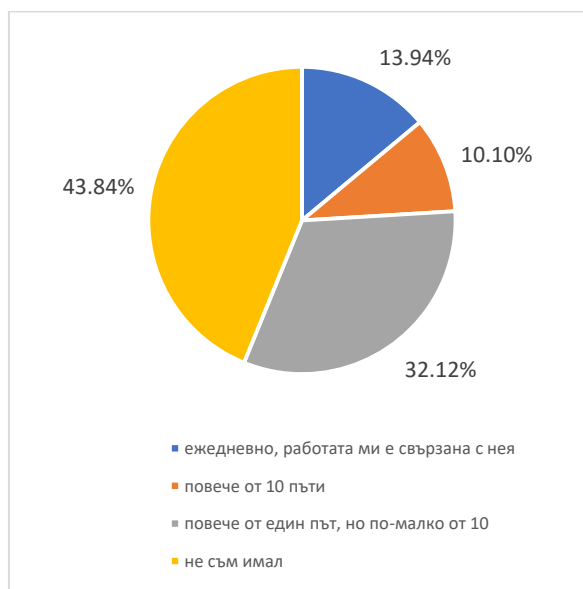


Оценката на доверието в институциите в голяма степен подкрепя негативните оценки относно демократичността на страната. Нито една от посочените институции, вкл. международни, не е оценена с оценка по-висока от 5 – средното за скалата. На практика, оценки над 4 получават само международни институции и армията. Основният интерес в изследването на получените отговори е по отношение степента на доверие, която гражданите са заявили относно съда и прокуратурата, в сравнение с останалите институции. От останалите национални институции, в съда е заявено най-високо доверие (3), а в прокуратурата – най-ниско (1,56). С оценки над 2 са само местната власт (общо) и полицията. Доверието в политическите партии, Народното събрание и правителството се движат между 1,77 и 1,85 пункта.

графика 68. Степен на съответствие на нормативната уредба на съдебната власт на принципите на демократичното управление, %



графика 69. Честота на взаимодействие със съдебната система през последната година, %



Над 56% от участниците в проучването са взаимодействали със съдебната система повече от един път през последната година, като 10% от тях повече от десет пъти, а 14% взаимодействат ежедневно.

За близо 76% от анкетираните съответствието на нормативната уредба на съдебната власт с принципите на демократичното управление са оценени в "негативната" част от скалата, като 53% считат, че е налице известно несъответствие, а 22,3%, че нормативната уредба на съдебната власт напълно не съответства на принципите на демократично управление. 35% от тези, които считат, че напълно липсва такова съответствие, не са имали взаимодействие през последната година със съдебната система, но същия дял посочват и хора, чиято работа е свързана със съдебната система или са имали повече от 10 пъти взаимодействие с нея през последните две години.

## 5. По отношение на възприятие за независимост според страните по разглежданите спорове

→ Стандарт 38: Редовно проучване и отчитане мнението на страните по съдебни спорове и адвокати относно независимостта в съдебната власт

Субективната оценка на независимостта на съдебната власт включва и отчитане на мнението на страните по съдебни спорове и адвокати относно независимостта. Към настоящия момент няма практика по проучване и отчитане мнението на страните по съдебни спорове и адвокати относно независимостта на съдебната власт.

Планирането и използването на инструменти за проучване на мнението на тези групи ще доведе до набиране на допълнителна информация за възприятията на преките участници в съдебния процес за независимостта на съдебната власти и ще даде възможности за идентифициране на рискови области, за които да бъдат планирани мерки за превантивна защита и преодоляване на налични слабости.



#### **Необходими стъпки:**

Планиране и провеждане на проучвания за отчитане на мнението на страните по съдебни спорове и адвокати относно независимостта на съдебната власт и използване на резултатите от проучванията при анализиране на темата за независимостта и идентифициране на проблемни зони или такива, в които предприети мерки постигат заложен резултат.

Отчитане на резултатите от анализа на данни за обжалвания на решения и актове на органите на съдебната власт при анализиране на темата за независимостта и идентифициране на проблемни зони или такива, в които предприети мерки постигат заложен резултат.

## **V. Идентифициране на проблемни зони и оценка на риска**

Идентифицирането на факторите, от които произтичат или биха възникнали рискове за независимостта на съдебната власт като цяло и отделния магистрат се извършва чрез преглед и оценка на:

- несъответствие по отделните показатели със заложените стандарти или извършване на промени, които намаляват съществуващите гаранции за независимост по съответния разглеждан показател;
- съществени разминавания между обективните и субективните оценки като цяло, въз основа на мненията на магистратите, гражданите, страните по делата и адвокатите.

Логиката при идентифициране на факторите, пораждащи рискове за независимостта стъпва върху разбирането, че показателите за обективна/формална независимост описват състоянието на правните норми и процедурите в сравнение с изведените стандарти. Въпреки наличието на правни гаранции, съответстващи на описаните стандарти, възможно е нормите да бъдат прилагани по начин, водещ до рискове или накърняващ независимостта на съдебната власт като цяло или на отделния магистрат. Ето защо, като втора стъпка след изследването на съответствието със стандартите, са отчетени мненията на магистратите по отношение на максимален брой показатели за обективна независимост. В случай, че въпреки наличието на правни норми и процедури, гарантиращи независимост, са налице мнения на магистрати, че тази независимост не е гарантирана в достатъчна степен по определен показател, той е идентифициран като потенциален риск и наличните правни гаранции и начина на тяхното използване/прилагане да бъде анализиран приоритетно. Въпреки неговата значимост, мнението на магистратите се с необходимото внимание предвид тежестта му. Също така е отчетен и факта, че въпросите в едно такова проучване не могат винаги да обхващат всички аспекти на всички показатели.

Като съществен елемент от подхода за идентифициране на рискове за независимостта е отчетено мнението на гражданите/ на обществеността като цяло по отношение както на независимостта и доверието в съдебната власт като цяло, така и по отношение на конкретни аспекти по отделните показатели, когато е приложимо. Ниското доверие, както и широко разпространеното мнение у гражданите за липса на независимост на съдебната власт сами по

себе си се явяват рисков фактор, който следва да бъде адресиран чрез всички подходящи инструменти.

Аспектите на показателите за независимост, за които са идентифицирани натрупвания на негативни оценки следва да бъдат оценени допълнително относно прилагането на наличните правни механизми.

Фокусът на анализа произтича от разбирането, че легитимността на съдебната власт и доверието на обществото се основават на безупречна работа, която осигурява ефективно и мотивирано правосъдие. В този смисъл най-добрата гаранция за повишаване независимостта на съдебната власт е качествена и прозрачна професионална дейност, съчетана с наличието на обективни/формални гаранции за независимост. Независимостта, дори и изцяло формално гарантирана, трябва да бъде призната от обществото. В случай на значителни разминавания между състоянието на показателите за обективна независимост и възприятието на обществото, причини трябва да бъдат търсени и в недостатъчно предоставяне на информация или подход за нейното предоставяне, който ограничава възможностите за разбиране на целите, процедурите и дейността на съдебната власт и магистратите от страна на обществеността.

При анализа се отчитат съвременните предизвикателства в управлението и обществения живот, свързани с използването на интернет, социалните медии и бързата комуникация, както и разрастващото се медийно влияние.

Използвани са подходи, които подчертават, че основната цел на независимостта на съдебната власт е осигуряване на справедливо правосъдие, а дейностите за нейното осигуряване имат за цел повишаване на доверието на обществото в съдебната власт и магистратите. В този смисъл препоръките и идентифицираните мерки за преодоляване на рисковете са свързани с насърчаване на разбирането и зачитането на независимостта в по-голяма степен, отколкото със защита, охраняване и инкриминиране на определени изяви на обществени представители, институции или медии.

## **А. ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОБЕКТИВНАТА/ФАКТИЧЕСКАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ КАТО ЦЯЛО**

### **1. Финансово състояние на съдебната власт**

Съгласно Конституцията съдебната власт има самостоятелен бюджет. С бюджета на съдебната власт следва да се създават условия за достойно оценяване на труда на съдиите, прокурорите и следователите в съответствие с техните задължения и отговорности при съобразяване с възможностите на държавния бюджет и в сравнение с възнагражденията в системите на законодателната и изпълнителната власт. Също така бюджетът трябва да осигурява необходимите средства за управление и поддържане на съдебните сгради и издръжка на администрацията. Затова при изготвянето и обсъждането на проекта на бюджет на съдебната власт трябва да бъде гарантирана възможността нейни органи и представители да вземат активно участие и да изразят обосновано и аргументирано становище, както и правят предложения осигуряване правилното функциониране на съдебната система.

Състоянието на процедурите в областта на участието на представители на съдебната власт при разработването и обсъждането на бюджета и тяхното прилагане очертават тенденция на провеждане на финансова политика, насочена към ограничение на бюджета на съдебната власт. Тези ограничения се отразяват в несъобразяване на изпълнителната и законодателната власт с представения проект на годишен бюджет от ВСС. Ограниченията

възпрепятстват провеждане на политика при нарастваща натовареност на магистратите за осигуряване на необходимата инфраструктура и условия за работа на съдебните институции, формират недостиг на персонал и административна помощ, вкл. затрудняват осигуряването на съдебни заседатели. Неосигуряването на достатъчно бюджетни средства създава условия за неправомерно и нерегламентирано влияние върху органите на съдебната власт при осъществяването на правомощията им от страна на другите власти и външни за системата лица.

В същото време при изготвянето на проектобюджета от съдебната власт продължава да бъде прилаган подхода на "историческото бюджетиране", който има своите преимущества по отношение на осигуряване на действителните разходи за функциониране на системата, но също така и ограничава възможностите за програмиране и планиране на конкретни програми и реформи в работата на съдебната власт.

Необходимо е да бъдат осигурени достатъчно бюджетни средства за издръжка на съдебната власт, така че магистратите да могат да изпълняват професионалната си дейност в съответствие със стандартите, установени в чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Следва да бъде намерен баланс по отношение на изготвянето и приемането на бюджета на съдебната власт, като бъдат предприети стъпки за въвеждане на програмно бюджетиране. В този процес трябва да бъдат отчетени възможните промени, настъпващи в резултат на оптимизация на съдебната карта на българските съдилища и прокуратури.

## **2. Механизъм за определяне на заплащането на магистратите**

ЗСВ определя размера на основното месечно възнаграждение на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главният прокурор и директорът на Националната следствена служба и основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност (чл.218, ал.1 и 2). ЗСВ предвижда, че възнагражденията за останалите длъжности в органите на съдебната власт се определят от пленума на Висшия съдебен съвет.

Магистратите определят заплащането като елемент на труда, който в на-голяма степен оказва пряко въздействие върху независимостта. Нивото на заплащане се възприема и от гражданите като превенция на риска, въпреки че преобладаващата част от тях застъпват мнението, че почтеността и безпристрастността при изпълнение на служебните задължения не зависят от размера възнаграждението.

С Решение на пленума на ВСС се определят максималните основни месечни работни заплати на съдии, прокурори и следователи. През 2019 г. са обсъждани възможностите за изработване на обективни критерии за определяне на заплатите в съдебната система, като този процес е в развитие.

Необходимо е изработване на обективни критерии за определяне на заплатите в съдебната система от ВСС, като се гарантира, че определянето и промяната на възнагражденията се основават на общ стандарт, който не включва оценка на индивидуалната работа на магистратите и който съответства на ролята им в обществото. Необходимо е също изработване на критерии за определяне на допълнителни възнаграждения от страна на административните ръководители на органите на съдебната власт за постигнати резултати – текущо, за годината, както и за постигнати резултати по конкретни задачи (Правила за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения)

### **3. Участие на представители на съдебната власт при разработване и обсъждане на осъществяване на правната и съдебната реформа**

Съдебната власт трябва да има гарантирана възможност за участие при подготовката на актовете, свързани със съдебната и правната реформа, тъй като в практиката по прилагането на нормативната уредба нейните органи са изградили съответна експертиза и познания и могат да допринесат за провеждане на съответните реформи и за създаване на необходимата уредба. Приемането на уредбата и провеждането на реформата от органите на другите власти без участието на съдебната власт крие рискове от въвеждане на неправилни решения и несъобразяване с натрупания опит и практика в съдебната дейност.

Изпълнението на дейности във връзка с изработване проекти на закони и подзаконовни нормативни актове, свързани със съдебната система и с дейностите, които са в рамките на компетентността на министъра на правосъдието е и една от насоките, в които се осъществява взаимодействието между органите на съдебната власт и ВСС и органите на изпълнителната власт (чл.37, ал.1 от ЗСВ).

ВСС работи активно в областта на обсъждането на проекти за изменение на нормативни актове, вкл. и в области, свързани с независимостта на съдебната власт, реформа на съдебната система и изменения в законодателството като цяло. Членове на ВСС участват в междуведомствени работни групи, сформирани със заповеди на министъра на правосъдието за работа по изменения на конкретни нормативни актове.

Трябва да се отбележи обаче, че в твърде малко случаи становищата на магистратите по обсъждани проекти за изменение на нормативни актове, както и становища на ВСС проекти на закони и на нормативни актове на Министерския съвет и на други централни органи на изпълнителната власт, които се отнасят до съдебната система са приемани както от страна на изпълнителната, така и от страна на законодателната власт. Налице е тенденция съдебната власт да не получава обратна връзка по представените и неприети становища, като по този начин се ограничава възможността за участието на представители на съдебната власт при разработването, обсъждането и осъществяването на правната и съдебната реформа, както и при изменения на законодателството като цяло. По този начин се ограничава използването на експертизата, с която магистратите разполагат като резултат от прилагането на законодателството. Самите магистрати отчитат, че в голяма степен инициативата за съдебна реформа идва извън съдебната власт, което повишава и риска от нейната ефективност.

Изпълнителната и законодателната власти следва да прилагат добрите практики при разработване на промени и осъществяване на реформи чрез **задължително предоставяне на обратна връзка относно представените становища и причините за тяхното евентуално отхвърляне**. По отношение на съдебната реформа ВСС и магистратите следва да участват в дефинирането на ключови показатели за изпълнение на поставените цели и критерии за оценка ефективността на провежданата реформа.

## **Б. ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОБЕКТИВНАТА/ФАКТИЧЕСКАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА ОТДЕЛНИЯ МАГИСТРАТ**

### **1. Кадрови решения във връзка с професионалното развитие на магистрата**

Наличните правни основания и процедури гарантират, че изборът, назначаването и освобождаването на магистрати и административни ръководители, както и оценяването/атестирането и повишаването в длъжност на магистратите се извършват по ясни и прозрачни процедури при определяне, публикуване и прилагане на обективни критерии, осигуряващи в максимална степен отчитането на професионалните и личните качества на магистратите и изключващи възможност за външен и вътрешен натиск.

В същото време много голям дял (над 75%) от магистратите, участвали в проведеното проучване, считат, че през последните две години магистрати са назначавани, оценявани и повишавани поради причини, различни от техните способности и опит. Магистратите също така посочват като средна оценка на справедливостта на системата за атестиране в съдебната власт по-ниска от 6 (при скала от 1 до 10, където 10 е на-справедлива система).

Мненията, изказани от магистрати по време на проведени дискусии в петте апелативни района също очертават въпроси относно прилагането на процедурите за атестиране и повишаване в системата. Отношението към конкурсите за повишения в системата е противоречиво. На новите правила много от магистратите гледат положително, но се изразяват резерви към използването на събеседване, доколкото техния избор е въпрос на членовете на конкретната комисия – *„... всяка комисия си има свой метод, всяка комисия е субективна – сама решава как да изпитва, какви въпроси да задава.“*, *„Събеседването създаде едно недоверие в колегите. Правораздаването не е олимпиада, за да се състезаваме. Критериите трябва да бъдат само въз основа стаж.“*

Положителна оценка беше дадена на атестациите, които дават възможност на всеки магистрат да представя решенията по делата си – *„... актовете трябва да се пишат перфектно и да имаш интересни случаи за представяне пред комисията.“* Преобладава мнението, че така оценките са съобразени с практиката и качеството на съдебните актове се отчита. В същото време има мнения, че се работи със съзнанието, че ако магистрат има лоша статистика (по отношение на обжалвани, отменени актове), ще получи лоша оценка – *„Често пъти вземаме решения, за да не ни ги отменят – така ние не решаваме по съвест, целим да подобрим резултатите си, за да ни е по-добра атестацията. Съобразяването с резултатите води до една вътрешна цензура.“* *„Аз лично съм се колебал дали да прекратя дело. В масовия случай в района атестациите са много добри, т.е човек може да си позволи да протестира – не всички дела трябва да завършват с наказателна присъда, ако е така – нещо не е наред.“*

В допълнение, увереността на гражданите, че назначение или повишаване на магистрати се прави единствено въз основа на техните способности и опит на практика липсва.

### **2. Дисциплинарни производства срещу магистрати**

Като потенциален риск за независимостта на магистратите се разглежда възможността от образуване на дисциплинарно производство на основание нарушаване принципите на Кодекса за етично поведение на магистратите. Сред част от магистратите съществуват опасения, че Кодексът може да бъде използван за образуване на дисциплинарни производства срещу

магистрати без да са налице основания за такова - „... средство за наказание на магистрати, които няма с какво друго да накажат“.

Преодоляването на този потенциален риск следва да се търси чрез развитие на практики за формиране на примерни действия от страна на магистрати, които нарушават принципите на етично поведение и които могат да доведат до дисциплинарно наказание, развитие на практиката за наличие на орган, на който е възложена дейността за предоставяне на насоки и съвети, свързани с етични въпроси, на магистратите, както и развитие на обучение по етични въпроси.

### **3. Разпределяне на делата на случаен принцип**

ЗСВ определя, че разпределянето на делата и преписките в органите на съдебната власт се извършва на принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение съобразно поредността на постъпването им. Въпреки наличието на ясни механизми за разпределяне на делата и преписките на случаен принцип, 38% от магистратите, участвали в проучването, да напълно или отчасти съгласни, че през последните две години са били разпределяни дела на съдии при липса на съответствие с установените правила и процедури, с цел да се повлияе на изхода от конкретното дело. Това мнение се споделя от над 90% от гражданите, участвали в проучването.

Причините за противоречивите мнения на магистратите по отношение прозрачното прилагане на механизма за случайно разпределение следва да бъдат анализирани и да бъдат предприети съответните коригиращи мерки. Що се отнася до нагласите, изразени от гражданите, те следва да бъдат адресирани в рамките на цялостна политика за повишаване на общественото доверие в съдебната власт чрез осигуряване на информация и прозрачност за нейната работа.

### **4. Вътрешна независимост на магистратите, свързана с недопускане на влияние при изпълнение на професионалните им задължения от страна на организации или лица извън системата на съдебната власт**

По начало осъществяването на натиск или неправомерно влияние под друга форма от страна на представители или органи на законодателната и изпълнителната власт или други публични личности цели налагане на определено решение на съответния магистрат, независимо от неговото вътрешно убеждение и законовите разпоредби и може да доведе до зависимост в работата на съответния магистрат. В тази връзка е и нормативно предвиденият политически неутралитет на магистратите, изразен чрез забраната за извършване на политическа дейност под каквато и да е форма, за да не бъдат създавани съмнения за зависимост между магистратите и политическите организации.

При изпълнение на служебните си задължения съдията, прокурорът или следователят не трябва да допуска и влияние от страна на външни лица на съдебната власт лица. Това включва медийни публикации, изказвания и коментари, изразяващи мнения или становища по неприключили дела, съобразяване с интереси и мнения на трети лица, включително и близки и познати на съответния магистрат.

Въпреки наличните гаранции, вкл. ограниченията на Кодекса за етично поведение на магистратите относно взаимодействие с медиите и обществото, медийната среда се разпознава като фактор, който може да има съществено въздействие върху независимостта на съдебната власт и нейното възприемане от обществото. Според 75% от магистратите, участвали в проучването, през последните две години действия на отделни магистрати са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите. Според част от магистратите не са изключение случаите на налагане "автоцензура" при взимане на решение, въз основа на очаквани обществени или медийни реакции. Близко половината от магистратите считат, че всички или част от магистратите отстояват безпристрастността си в случай на обществен натиск.

Наличието на независими и плуралистични медии е от ключово значение за демократичния дебат, като са необходими гаранции за свободното им от липсата на неправомерен натиск от страна на икономически или политически интереси действие. При пълно зачитане на свободата на словото и на незаменимата роля на медиите за търсенето на отчетност от властите и за информиране на обществеността, Висшият съдебен съвет носи значителна отговорност да се изказва в защита на принципа на независимост на съдебната власт.

Необходими са действия срещу подвеждащото отразяване в медиите или изявленията на политици, засягащи репутацията на съдебната система и доверието в нея като цяло. Това включва случаи, които протичат по сходен начин с целенасочена критика срещу съдии заради съдържанието на техните решения, което би могло да застраши независимостта и безпристрастността на съдебния процес.

## **В. ПО ОТНОШЕНИЕ ОТЧЕТНОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И ОТДЕЛНИЯ МАГИСТРАТ**

### **1. Периодично отчитане на дейността на органите на съдебната власт**

Изготвяните в рамките на съдебната власт годишните доклади са значим инструмент за предоставяне на информация на обществото относно работата на съдебната система и повишаване доверието на гражданите в съдебната власт. С оглед осъществяване на пълния потенциал на този инструмент е необходимо предприемането на стъпки за осигуряване на публичен достъп до годишните доклади за минали отчетни периоди; публикуване на годишните доклади в тяхната цялост, вкл. приложения, съдържащи статистическа информация и анализи. С най-голям практически ефект била били действията, насочени към създаване на практики за представяне на информацията от годишните доклади по начини, подходящи за различните аудитории, както и за представянето на докладите на нарочни пресконференции на съответните институции.

С цел подобряване на практиките по управление и установяване на проблемни области и/или фактори, въз основа на изготвяните годишни отчети следва да бъде извършван периодичен сравнителен анализ на дейността на органите на съдебната власт, който да бъде публичен.

## **2. Отношения на органите на съдебната власт със средствата за масово осведомяване**

С оглед влиянието на медиите върху обществените възприятия за съдебната власт е необходимо продължаване на работата по отношение утвърждаване правила и практики за ефективна комуникация с медиите чрез прилагане на единни правила за комуникация и реакция в органите на съдебна власт, които да осигурят правото на обществото да получава открито, ясно и своевременно информация.

## **3. Разбираеми процедури**

Значителна част от гражданите (70%) считат, че информацията, която органите на съдебната власт предоставят на обществото за своята дейност е напълно или в преобладаващата си част неразбираема. Това мнение се подкрепя и от 26% от магистратите.

В същото време магистратите определят като ключов фактор за изключително високите нива на недоверие на гражданите в съдебната власт и нейната независимост *"липсата на правна култура"*, *"непознаването на институциите и начина, по който те работят"*, *"гражданското невежество за механизмите и процедурите за работа в системата"*. Според магистратите в основата на този проблем е, че обществото не получава достатъчно информация за начина, по който работи съдебната система. Подчертава се необходимостта гражданите да бъдат запознавани с начина на вземане на решения в съдебната система, което е задължение не само на съдебната власт, но и на останалите власти. Като високоефективни се посочват образователните програми, насочени към ученици и студенти, провеждани през последните години.

Въпреки широко разпространеното разбиране, че съдията не следва да обяснява решенията си, необходимо е да се предприемат стъпки за обявяване на решенията и мотивите за тях в кратки срокове, в които взетите решения са във фокуса на общественото внимание. Необходимо е да бъдат прилагани практики, които правят процедурите разбираеми за страните, за различните категории ползватели на съдебни услуги (деца, младежи, хора с увреждания, жертви, лица, за които българският език не е майчин, самопредставляващи се страни по съдебни дела), вкл. разработване и предоставяне на за обучение на магистратите за представяне на процедури и решения по разбираем начин.

## **Г. ПО ОТНОШЕНИЕ НА ВЪЗПРИЯТИЕ ЗА НЕЗАВИСИМОСТ И НИВАТА НА ДОВЕРИЕ ОТ СТРАНА НА ОБЩЕСТВОТО КАТО ЦЯЛО**

Оценката на доверието в институциите от страна на гражданите в голяма степен следва негативните оценки относно това доколко демократична държава е България. Нито една от включените в изследването институции, вкл. международни, не е оценена с оценка по-висока от 5 – средното за скалата (от 0 до 10, като 10 е най-високо доверие). На практика, оценки над 4 получават само международни институции и армията. Основният интерес в изследването на получените отговори е по отношение степента на доверие, която гражданите са заявили относно съда и прокуратурата, в сравнение с останалите институции. От останалите национални институции, в съда е заявено най-високо доверие (3), а в прокуратурата – най-ниско (1,56). С оценки над 2 са само местната власт (общо) и полицията. Доверието в политическите партии, Народното събрание и правителството се движат между 1,77 и 1,85 пункта.



Липсата на доверие в институциите като цяло от страна на гражданите е сериозно предизвикателство и за работата на съдебната система. Ниското доверие в държавните и публичните институции като цяло, закономерно водят и до ниски нива на доверие в съдебната власт. Тези ниски нива на доверие се проектират и във възприятието за съдебната власт като зависима от различни икономически и политически фактори.

Въпреки наличието на правни гаранции и процедури, за едва 20% от гражданите независимостта на съдебната власт или на съдиите в България е гарантирана официално, а магистратите са обвързани единствено от закона при изпълнение на задълженията си. Сходен е дела на тези, които считат, че организацията на съдебната система осигурява ли ефективен достъп на гражданите до правосъдието.

В общия случай, гражданите считат, че магистрати се назначават и повишават поради причини, различни от техните способности и опит и на практика не вярват, че разпределението на делата в съда се извършва по начин, който съответства на прозрачни процедури, непозволяващи избора на конкретен съдия да повлияе на изхода на конкретно дело.

В същото време гражданите считат, че през последните две години в страната решения или действия на отделни магистрати са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите (т.е. преса, телевизия или радио, социални медии).

**Личностните характеристики на магистратите** – независимост и безпристрастност, са оценени като най-важни за гарантиране на независимостта, както от гражданите, така и от самите магистрати.

Гражданите считат, че избягването на конфликта на интереси и системата за подбор на кадри, политическата неутралност на магистратите и качеството на висшето образование по право са следващите по-важност с еднакво значение за осигуряване на независимостта.

Необходимо е прилагането на структуриран подход към изследването и анализа на общественото доверие в съдебната власт, включващ провеждането на периодични проучвания в две или три годишен период, измерващи доверието в съдебната система сред заинтересованите страни, както и използване на качествени методи като групови дискусии и обсъждания с представители на магистратите и гражданските организации, както и провеждане на непрекъснат медиен мониторинг. Резултатите от тези проучвания следва да бъдат представяни на съдебната власт, както и на изпълнителната и законодателната власти.

Непознаването на работата на институциите в съдебната система на практика превръща медиите както в единствен източник на информация, така и в инструмент за влияние върху изграждането на отношение към съдебната власт. Практиката, медиите да изнасят информация единствено по обществено значими дела, в общия случай наказателни, води до изкривяване на картината, показваща работата на съдебната система. С голям принос за отрицателната нагласа на хората към съдебната система като цяло могат да се определят липсата на обективна журналистика, разнопосочното представяне на новините в различните медии, използването на език, уронващ престижа както на съдебните, така и на държавните институции като цяло. Развитието на технологиите създава възможности за влияние в социалните медии, на които институциите от съдебната власт следва да могат да отговарят по адекватен начин. Новите канали за комуникация чрез социалните медии осигуряват възможност за пряко изпращане на посланието до обществеността, без да може да бъде "манипулирано" от медиите, възможност за насочване на посланието към определени групи адресат и др. Често, това означава развитие на нови умения и обучение за представителите на съдебната власт, както и промяна в политиките за представяне и комуникации на институциите.

Общественото доверие в съдебната система не се определя само от начина, по който функционират институциите, но и от начина, по който съдебната система комуникира. Противодействие на медийна политика, насочена към дискредитиране на съдебната власт, трябва да се търси в активно представяне на информация от страна на съдебните институции. *„Дори един човек да иска да прочете, трябва да може. Когато правим годишни брифинги, конкретизираме на интересните теми.“*. Представянето на добрите примери в работят на съдебната система трябва да бъде продължаващо усилие. Като фактор за повишаване на доверието следва да се разглежда и качеството на работа, вкл. разбираемостта представяне на процедурите, мотивите на решенията, както и навременното разрешаване на делата.

Фактор за преодоляване на недоверието към съдебната система е и качествено законодателство, вкл. *„Промяната на законите затруднява работата на магистратите. Когато тези промени са честни – започнали сме едно дело, по средата законът се променя, а хората не разбират, че съдът работи според закона. Те остават недоволни заради тези промени, а ние само спазваме закона.“* *„Законодателната власт не признава, не казва пред гражданите: „Вижте, съдът решава така, защото ние приехме такъв закон“*

***"Общественото възприятие за независимост трябва да бъде постигнато, то няма да се случи от само себе си."*** Образоването и разбирането за работата на съдебната власт са ключов фактор за доверието на гражданите в работата на съдебните органи. Отношението на представляващите институции в законодателната и изпълнителната власт, а също и в самата съдебна власт, също формират в голяма степен обществените възприятия към системата и магистратите.