
ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

ДОКЛАД НА ВЕНЕЦИАНСКАТА КОМИСИЯ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА Част I: Независимостта на съдиите

Утвърден от Венецианската комисия
на нейното 82^{-ро} пленарно заседание
(Венеция, 12–13 март 2010 г.)
въз основа на становищата на

Г-н Гуидо Непи Модона (заместник-член, Италия)
Г-жа Ангелика Нусбергер (заместник-член, Германия)
Г-н Хьогтур Торфасон (член, Исландия)
Г-н Валери Зоркин (член, Русия)

Съдържание

Въведение

I. Предварителни бележки

II. Съществуващи стандарти

III. Специфични аспекти на съдийска независимост

1. Нивото, на което е гарантирана съдийската независимост
2. База за назначенията и повишаването на съдиите
3. Назначаването и консултативните органи
4. Срок на службата – период на назначението
5. Несменяемост, дисциплинарни производства и преместване на съдиите
6. Възнаграждение на съдиите
7. Бюджет на съдебната власт
8. Избягване на неправомерно външно влияние
9. Окончателен характер на съдебните решения
10. Вътрешна независимост в съдебната система
11. Разпределение на делата и правото на справедлив съд

IV. Изводи

ВЪВЕДЕНИЕ

1. С писмо от 11 юли 2008 г. председателят на Комисията по правните въпроси и правата на човека на Парламента поиска Венецианската комисия да даде своето становище относно „Европейските стандарти по отношение независимостта на съдебната система“. Комисията по правните въпроси и правата на човека „се интересува едновременно от съществуващото общностно право и предложенията за по-нататъшното му развитие въз основа на сравнителен анализ, който обхваща основните семейства правни системи в Европа“.

2. Комисията от Венеция възложи изготвянето на доклада на подкомисията по правораздаване, която проведе заседание по този въпрос във Венеция на 16 октомври 2008 г., 11 декември 2008 г., 12 март 2009 г., 10 декември 2009 г. и 11 март 2010 г.

3. Подкомисията взе решение да се подготвят два доклада за независимостта на съдебната система – един относно прокуратурата и друг относно независимостта на съдиите, изготвени на база коментарите на г-н Непи Модона (CDL-JD (2009) 002), г-жа Нусбергер (CDL-JD (2008) 006), г-н Зоркин (CDL-JD (2008) 008) и г-н Торфасон.

4. През декември 2008 г. г-н Деш, представляващ Европейската комисия за правно сътрудничество (CDCJ), и г-жа Лафранк, председател на Консултативния съвет на европейските съдии (CCJE). Г-жа Лафранк участва в работата на Комисията и представи писмено становище (CDL-JD (2008) 002).

5. Настоящият доклад бе обсъждан на пленарните заседания на Комисията на 17–18 октомври 2008 г., 12–13 декември 2008 г., 12–13 юни 2009 г., 9–10 октомври 2010 г. и 11–12 декември 2009 г. и бе приет от Венецианската комисия на нейното 82^{ро} пленарно заседание (Венеция, 12–13 март 2010 г.).

I. ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

6. Независимостта на магистратите има и обективен елемент, като задължителен белег на съдебната власт, и субективен елемент, като право на всеки индивид да очаква определяне на неговите права и свободи от независим съдия. Без независими съдии не може да има правилно и законосъобразно реализиране на правата и свободите. Следователно независимостта на съдебната власт не е сама по себе си крайната цел. Тя не е лична привилегия на съдиите, а се налага поради необходимостта съдиите да могат да изпълняват ролята си на защитници на правата и свободите на гражданите.

7. Независимостта на съдиите и като следствие от това авторитетът на съдебната система в дадено общество зависят от много фактори. В допълнение към институционалните правила, гарантиращи независимостта, личните и професионалните качества на отделния съдия, който гледа делото, са от изключително значение. Правната култура като цяло също е много важна.

8. Институционалните правила трябва да бъдат такива, че да гарантират подбор на висококвалифицирани и благонадеждни съдии и да създават среда, в която съдиите да могат да работят, без върху тях да бъде ненадлежно упражнявано външно влияние.

9. Проблемът с установяването на изчерпателен набор от стандарти и правила за съдийска независимост е бил разглеждан в голям брой документи нееднакво детайлно, като целта е била преди всичко да се очертаят критерии. Тези документи, независимо дали изхождат от международни организации, официални органи или независими организации и групи, предлагат всеобхватно изложение на това какви трябва да бъдат елементите на съдийската независимост: ролята и значението на съдийската независимост при прилагането на закона и различните препятствия, които тази независимост може да срещне от страна на органите на изпълнителната и законодателната власт, и др.

10. Както показва опитът в много от страните, и най-добрите институционални правила не могат да проработят без добрата воля на тези, от които зависи тяхното прилагане на практика. Внедряването на съществуващите стандарти следователно е не по-малко важно от идентифицирането на новите стандарти, които са необходими. Поради това настоящият доклад се стреми не само да представи обзорно съществуващите стандарти, но и да определи областите, в които може да е необходимо по-нататъшно развитие, за да се променят практиките, които пречат на съдийската независимост.

11. Трябва да се отбележи, че някои принципи са приложими не само към обикновения магистрат на национално ниво, но също и към конституционните или международните съдии, които попадат извън обхвата на този доклад.

II. СЪЩЕСТВУВАЩИ СТАНДАРТИ

12. На европейско и международно ниво съществуват голям брой текстове относно независимостта на съдебната власт. Би било ненужно да започваме от самото начало с нов опит да се дефинират стандартите за съдебна независимост и с оглед на това Венецианската комисия ще ограничи доклада си до съществуващите текстове.

13. На европейско ниво правото на независим и безпристрастен съд преди всичко е гарантирано от член 6 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи („1. Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона...“). Практиката на Съда хвърля светлина върху някои важни аспекти на съдебната независимост, но поради своето естество не подхожда към проблема систематично.

14. Освен Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи най-важният текст относно независимостта на съдебната власт на европейско ниво е Препоръка (94) 12 на Комитета на министрите относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите. Този текст понастоящем е обект на преразглеждане и Венецианската комисия се надява този доклад да е от полза за ревизирането му.

15. Поради това, че текстът не навлиза в подробности, са правени множество опити за формулиране на по-напредничав текст относно независимостта на съдебната система. Вероятно най-подробният текст е Становище № 1 на Консултативния съвет на европейските съдии (ССЈЕ) относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите. Други становища на ССЈЕ също имат отношение към въпроса, като Становище № 6 относно справедлив процес в разумен срок и ролята на съдията в процеса, № 10 – „Съветът на съдебната власт в служба на обществото“, № 11 относно качеството на съдебните решения.

16. Друг текст на Съвета на Европа е Европейската харта за статута на съдиите, която бе одобрена на многонационална среща, организирана от Директората по правните въпроси на Съвета на Европа в Страсбург през юли 1998 г.

17. Докладът на Венецианската комисия относно назначенията на съдиите (CDL-AD (2007) 028) също покрива изключително важни въпроси, свързани със съдийската независимост. Други аспекти са засегнати в различни становища на Венецианската комисия.

18. На основание член 10 от Всеобщата декларация за правата на човека („Всеки човек има право при пълно равенство на справедливо и публично разглеждане на неговото дело от независим и безпристрастен съд за установяване на неговите права и задължения, както и за разглеждане на каквото и да е наказателно обвинение, предявено срещу него“) са създадени редица стандарти на Обединените нации за независимостта на съдебната власт, в частност Основните принципи на независимостта на съдебната система, утвърдени на Общото събрание на Обединените нации през 1985 г., и Принципите от Бангалор за поведение на съдиите от 2002 г. Тези стандарти често съвпадат с възприетите от Съвета на Европа стандарти, като обикновено не ги надхвърлят.

19. Настоящият доклад цели да представи съдържанието на Европейските стандарти по последователен и понятен начин. До голяма степен той следва структурата на Становище № 1 на ССЈЕ.

III. СПЕЦИФИЧНИ АСПЕКТИ НА СЪДИЙСКАТА НЕЗАВИСИМОСТ

1. Нивото, на което е гарантирана съдийската независимост

20. Препоръка (94) 12 предвижда (в Правило I. 2. а): „Независимостта на съдиите трябва да бъде гарантирана в съответствие с постановките на Конвенцията и конституционните принципи, например чрез включване на отделни разпоредби в конституциите или други закони или чрез инкорпорирането на тази директива във вътрешното право“.

21. Становище № 1 на ССЈЕ препоръчва (в 16¹), възприемайки препоръките на Европейската харта, да се отиде дори по-далеч: „*фундаменталните принципи относно статута на съдиите са изложени във вътрешните норми на най-високо равнище и правилата в норми поне на законодателно равнище*“.

22. Венецианската комисия напълно подкрепя този подход. **Основните принципи, осигуряващи независимостта на магистратите, трябва да се съдържат в Конституцията или в равностоен текст².**

¹ Ако не е посочено друго, препратките към ССЈЕ касаят Становище № 1.

² Примери за конституционни разпоредби са:

Албания – член 145 от Конституцията:

1. Съдиите са независими и се подчиняват само на Конституцията и на закона.

Андора – член 85 от Конституцията:

1. В името на народа на Андора правораздаването се извършва само от независими съдии с осигурен срок на длъжност, които при изпълнение на своите функции са обвързани единствено от Конституцията и законите.

Австрия – член 87 от Конституцията:

(1) Съдиите са независими при изпълнение на длъжността си.

Чешка република – член 81 от Конституцията:

Съдебната власт трябва да бъде упражнявана в името на републиката от независими съдилища.

Грузия – член 84 от Конституцията:

(1) Съдията трябва да бъде независим в дейността си и да се подчинява само на Конституцията и закона. Всеки натиск или намеса, който е оказан на съдията в дейността му с цел да бъде повлияно неговото решение, е забранен и наказуем от закона.

Германия – член 97 от Основния закон – „Независимост на съдиите“:

(1) Съдиите трябва да са независими и подчинени само на закона.

Гърция – член 87 от Конституцията:

1. Правораздаването се извършва от съдилища, съставени от квалифицирани съдии, които имат служебна и лична независимост.

Исландия – член 70 от Конституцията:

Всеки има право да получи решение за своите права и задължения и относно обвинение, повдигнато срещу него за престъпно поведение, в справедлив процес в разумен срок пред независим и безпристрастен съд. Съдебното изслушване трябва да бъде публично, освен ако съдията не реши друго в съответствие със закона, за да защити морални, обществени, национални интереси или интересите на страните.

2. Основа за назначения и повишаване на съдиите

23. Препоръка (94) 12 предвижда, че „всички решения, отнасящи се до професионалното развитие на съдиите, трябва да се основават на обективни критерии,

Италия – член 101.2 от Конституцията:

Съдиите се подчиняват на закона.

Член 104.1 от Конституцията:

Съдебната власт е автономна и независима от всички други власти.

Латвия – член 83 от Конституцията:

Съдиите трябва да бъдат независими и подчинени само на закона.

Литва – член 109 от Конституцията:

В Република Литва съдилищата имат изключителното право да правораздават.

В правораздаването си съдилищата и съдиите трябва да са независими.

При разглеждането на делата съдиите следва да се подчиняват само на закона.

Съдът трябва да приема решенията си в името на Република Литва.

Португалия – член 203 от Конституцията – „Независимост“:

Съдиите трябва да бъдат независими и подчинени само на закона.

Член 216 от Конституцията – „Гаранции и лишаване от права“:

1. Съдиите имат осигурен срок на заемане на длъжността и могат да бъдат преместени, отстранявани и пенсионирани само в случаите, предвидени в закона.

2. Съдиите не носят отговорност за своите решения освен при обстоятелствата, предвидени в закона.

3. Съдиите на длъжност не могат да изпълняват други функции, обществени или частни, освен нещата преподавателска или научна работа, която е позволена от закона.

4. Съдиите на длъжност не могат да бъдат натоварвани с други функции, несвързани с работата на съдилищата, освен ако това не е разрешено от съответния висш съвет.

5. Законът може да предвиди други обстоятелства, които са несъвместими с изпълнението на съдийската длъжност.

Румъния – член 123 от Конституцията – „Правораздаване“:

(1) Правосъдието се осъществява в името на закона.

(2) Съдиите трябва да са независими и подчинени само на закона.

Руска федерация – член 10 от Конституцията:

Държавната власт в Руската федерация се упражнява посредством разделение на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт са независими едни от други.

Член 120 от Конституцията:

1. Съдиите трябва да са независими и да отговарят единствено пред Конституцията на Руската федерация и федералните закони.

Словения – член 125 от Конституцията – „Независимост на съдиите“:

Съдиите трябва да изпълняват своите задължения и функции по независим начин в съответствие с Конституцията и закона.

Турция – член 138 от Конституцията:

Съдиите трябва да са независими при изпълнение на своите задължения; те трябва да постановяват решенията си при зачитане на Конституцията, закона и личното си вътрешно убеждение, формирано съобразно закона.

а подборът и кариерата на съдиите трябва да зависят само от техните заслуги, като се имат предвид тяхната квалификация, почтеност, компетентност и работа.

24. Становище № 1 на ССЈЕ препоръчва също (в П. 25) „органите, които са натоварени в държавите-членки с правомощия по извършване и консултиране на назначения или повишения, трябва да въведат, публикуват и прилагат ефективно обективни критерии, за да се постигне целта подборът и кариерата на съдиите да зависят от „заслугите им и тяхната квалификация, почтеност, компетентност и работа“. Заслугите на съдията не представляват само познаване на закона, аналитични умения или академични постижения. В това понятие се включват личните качества на съдията, неговата преценка, неговата неподатливост, умения за общуване, работоспособност, качеството на постановените решения и др.

25. Важно е съдията да има усет за правда и справедливост. Въпреки това оценяването на тези критерии на практика може да срещне трудности. Прозрачността на производството и последователността в практиката също са от значение при определяне на постиженията.

26. На последно място, въпреки че заслугите са основният критерий, различията между магистратите ще позволят на обществеността да приеме съдийството като цяло и да му се довери. Съдиите трябва да бъдат отворена група, до която трябва да имат достъп всички експерти от различни обществени сфери¹.

27. Безспорен е принципът, че всички решения относно назначенията и професионалното развитие на съдиите трябва да зависят от техните заслуги при прилагане на обективни критерии в рамките на закона.

3. Назначаване и консултативни органи

28. Препоръка (94) 12 изразява предпочитание към създаването на съдебен съвет, но приема и други системи:

Никой орган, власт, служба или отделен индивид не може да дава нареждания и инструкции на съдилищата или съдиите относно упражняването на дейността им, да им изпраща указания, препоръки или предложения.

В законодателното събрание не трябва да се дебатира или да се правят изявления и поставят въпроси относно упражняването на съдебната власт, когато се касае до вишещо дело.

Като пример за равнището на закона в Обединеното кралство в с. 3 на Закона за конституционна реформа от 2005 г. се предвижда, че всички министри от кабинета, отговарящи за области, които касаят магистратите или правораздаването, „трябва да подкрепят непрекъснато независимостта на съдебната власт“.

¹ Вж. също подобно заключение относно съдиите от конституционните съдилища в Доклада за състава на конституционните съдилища. – Наука и техника на демокрацията, № 20, с. 30.

„Органът, който взема решенията за подбора и кариерата на съдиите, трябва да бъде независим от правителството и изпълнителната власт. За да се защити независимостта на този орган, трябва да се предвидят правила, като например това, че неговите членове се избират от магистратите, както и че органът сам приема процедурните си правила.

Въпреки това, когато конституционните или законовите норми и традициите позволяват съдиите да бъдат назначавани от правителството, трябва да съществуват гаранции за това, че процедурите за назначаване на съдии са прозрачни и че решенията няма да бъдат повлияни от мотиви, различни от обективните критерии, посочени по-горе“.

29. ССЈЕ подкрепя и създаването на независим орган (вж. 45): „ССЈЕ счита, че Европейската харта – дотолкова, доколкото pledира за намесата (в широк смисъл, под формата на мнение, препоръка или предложение, както и под формата на конкретно решение) от страна на независим орган със значително съдийско представителство, избрано демократично от останалите съдии – очертава общата насока, която ССЈЕ би искала да препоръча. Това е изключително важно за страни, които нямат трайно установени и демократично изпитани системи“.

30. Становище № 10 на ССЈЕ относно „Съвета на съдебната власт в служба на обществото“ доразвива позицията на ССЈЕ. В него се сочи: „Съветът на съдебната власт може да бъде съставен или изцяло от съдии, или да има смесен състав от съдии и членове, които не са съдии. И в двата случая създаването на впечатление за личен интерес, протекционизъм и фаворизирани назначения трябва да бъде избегнато“. И още (вж. 19): „Според мнението на ССЈЕ смесеният състав на съвета би имал предимството както да предотврати създаването на впечатление за лични интереси, протекционизъм и фаворизиране при назначенията, така и от отражаването на различни възгледи в обществото, като по този начин ще се осигури допълнителна легитимност на съдебната система. Дори ако съставът е смесен, функционирането на съдебния съвет не бива да бъде препятствано от взаимодействието с парламентарното мнозинство и натиск от страна на изпълнителната власт, както и не трябва да се допуска подчинение на политически и партийни фактори, за да могат да се съхранят ценностите и фундаменталните принципи на правосъдието“.

31. Позицията на Венецианската комисия (CDL-AD(2007)028) е по-нюансирана:

„44. В Европа съществува разнообразие от системи за съдийски назначения и няма единен модел, който да е приложим във всички страни.

45. В по-старите демокрации изпълнителната власт има понякога решаващо влияние върху съдийските назначения. Такива системи на практика работят добре и осигуряват независима съдебна власт, защото правомощията

на изпълнителната власт се ограничават от правната култура и традиции, които са се утвърдили през дълъг период от време.

46. Новите демокрации, от друга страна, тъй като не са имали възможността да развият подобни традиции за предотвратяване на злоупотреби, се нуждаят от изрични конституционни и законови норми като гаранция за предотвратяване на политически злоупотреби при назначенията на съдиите.

47. Назначенията на съдиите от обикновените (неконституционни) съдилища не би трябвало да бъдат подлагани на гласуване от парламента, тъй като съществува опасност политическите съображения да надделеят над обективните заслуги на кандидата.

48. Подходящ метод за гарантиране на съдийската независимост е създаването на съдебен съвет, който да се ползва от конституционни гаранции за своето устройство, правомощия и автономия.

49. Подобен съвет трябва да има решаващо влияние при назначението и повишаването на съдиите и дисциплинарните мерки срещу тях.

50. Голяма част или мнозинството от членовете на съдебния съвет трябва да бъдат избрани от самите съдии. За да се осигури демократична легитимност на съдебния съвет, останалите членове трябва да бъдат избрани от парламента измежду кандидати с подходяща правна подготовка“.

32. В обобщение, становището на Венецианската комисия е, че създаването на **независим съдебен съвет, който да има решаващо влияние върху решенията за назначаването и кариерата на съдиите**, е подходящ метод за гарантиране независимостта на съдебната система. Предвид богатството на правната култура в Европа, която е ценна и трябва да бъде охранявана, не съществува един-единствен модел, който да е приложим във всички страни. **Като зачита разнообразието на правните системи, Венецианската комисия препоръчва тези държави, които още не са го направили, да обмислят създаването на независим съдебен съвет или подобен орган. При всички случаи съветът трябва да има плуралистичен състав, в който съществено предимство, ако не и мнозинство, трябва да имат членовете съдии. Освен когато са членове по силата на заеманата от тях длъжност (по право), съдиите трябва да бъдат избрани или назначени за членове от своите колеги.**

4. Срок на служба – период на назначението

33. Правило I.3 от Препоръка (94)12 предвижда: „Независимо дали са назначени, или избрани, съдиите трябва да са несменяеми до навършването на задължителна пенсионна възраст или до изтичането на техния мандат“.

34. Становище № 1 на ССЈЕ допълва (в т. 48): „Европейската практика обикновено е да се правят постоянни назначения до навършването на определена в за-

кона пенсионна възраст. Това е най-малко проблематичният подход от гледна точка на независимостта“. И още (в т. 53): „ССЈЕ приема, че когато срокът на службата е свързан с определени условия или е ограничен, обективността и прозрачността на метода за назначаване или преназначаване като постоянен съдия, прилаган от органа, натоварен с тази задача, са от особена важност“.

35. Това кореспондира с позицията на Венецианската комисия, която принципно винаги е подкрепяла назначенията до пенсиониране, освен в изключителни случаи като тези на конституционните съдии.

36. В този контекст специфичен проблем са изпитателните периоди за съдиите. Този въпрос е споменат изрично в Европейската харта в т. 3.3:

„3.3. Когато процедурите за подбор на съдии включват и изпитателен срок, по необходимост кратък, след назначение на съдийски пост, но преди потвърждаване на постоянно назначение, или когато подборът на съдиите се прави за ограничен период, който подлежи на подновяване, решението да не бъде извършено постоянно назначение или преназначение може да бъде взето само от независимия орган, упоменат в параграф 1.3 по-горе, или по негово предложение или препоръка, или с негово съгласие, или в унисон с неговото мнение. Правилото на т. 1.4 по-горе се прилага и към индивидуалните случаи на назначения с пробен период“.

37. Венецианската комисия разгледа подробно този въпрос в доклада си относно съдийските назначения (CDL-AD(2007)028):

„40. Венецианската комисия приема, че определянето на изпитателни срокове може да подкопае независимостта на съдиите, тъй като те могат да се почувстват подложени на натиск да решат дадени дела по определен начин. [...]

41. Това обаче не трябва да се възприема в смисъл, че се изключват всички възможности за временни назначения на съдиите. В страните с относително нови съдебни системи може да съществува практическа необходимост да се провери първо способността на съдията да изпълнява своите функции ефективно, преди да бъде назначен за постоянно. Ако пробните назначения се окажат наложителни, „отказът съдия да бъде назначен за постоянно на поста трябва да е резултат от прилагане на обективни критерии, като се приложат същите процедурни гаранции, както при освобождаване на съдия от служба“.

42. Основната идея е да се изключат факторите, които биха могли да засегнат независимостта на съдиите: „въпреки похвалната цел – да се осигурят високи стандарти посредством системата на оценяване, всеизвестно е, че е трудно да се постигне баланс между независимостта на съдиите и системата на оценяване на изпълнението. Ако трябва да избираме между тези две неща, то съдийската независимост е от решаващо значение“.

43. Трябва също да отбележим, че за да бъде съвместима нуждата от изпитателен срок и оценяване с независимостта на съдиите, някои държави като Австрия са създали система, в която кандидат-съдиите се оценяват по време на изпитателен срок, през който те могат да участват в подготовката на решения, но не могат да постановяват съдебни актове, които са от компетентността на постоянните съдии“.

38. В обобщение, **Венецианската комисия силно препоръчва обикновените съдии да бъдат назначавани за постоянно до пенсиониране. Изпитателните периоди за съдии са проблематични от гледна точка на независимостта.**

5. Несменяемост, дисциплинарни производства и преместване на съдии

39. Принципът на несменяемостта е имплицитно гарантиран чрез Правило I.3 от Препоръката (94)12 на Съвета на министрите.

40. ССЈЕ заключава (в т. 60):

„ССЈЕ смята, че:

(а) несменяемостта на съдиите трябва да бъде нарочен елемент на независимостта, който да произтича от вътрешни норми на най-високо ниво (вж. параграф 16 по-горе);

(б) намесата на независим орган, който да прилага процедури, предоставящи пълни права на защита, е от особено значение, когато се касае до дисциплинарни производства; и

(в) би било полезно да се подготвят стандарти, определящи не само поведението, което може да доведе до отстраняване от длъжност, но и такива, определящи всички поведенчески прояви, които могат да бъдат основание за дисциплинарни мерки или промяна в статута, включително и за преместване в друг съд или област“.

41. Проблемът относно прехвърлянията на съдиите бе обсъден в Европейската харта в т. 3.4:

„3.4. Съдия, който заема длъжност в даден съд, по принцип не може да бъде назначаван в друг съд или преместван другаде, дори и посредством повишение, освен ако не е дал съгласие за това. Изключения от този принцип са позволени само в случай, че преместването е предвидено като дисциплинарно наказание или произтича от постановено дисциплинарно наказание, в случаите на законно изменение на структурата на съдебната система, както и в случаите на временно преместване за подпомагане дейността на съседен съд, като максималната продължителност на такова преместване трябва да бъде стриктно ограничена със закон, без това да влияе на приложението на разпоредбите на параграф 1.4 по-горе“.

42. Това кореспондира и с подхода на Венецианската комисия при разглеждането на националните конституции.

43. Венецианската комисия последователно е подкрепяла принципа на несменяемост, залегнал в конституциите. Премествания против волята на съдиите могат да бъдат позволени само в изключителни случаи. Що се касае до дисциплинарните производства, докладът на комисията за съдийските назначения¹ подкрепя правомощията на съдебните съвети или дисциплинарните съдилища да провеждат дисциплинарни производства. Нещо повече, комисията последователно възприема, че трябва да има възможност за обжалване на решенията на дисциплинарните органи пред съд.

6. Възнаграждение на съдиите

44. Препоръка (94)12 предвижда, че възнаграждението на съдиите трябва да е гарантирано от закона (Правило I.2b.ii) и „кореспондиращо с висотата на тяхната професия и тежестта на поетите отговорности“ (Правило III.1.b). Хартата, подкрепена от ССЈЕ, продължава този принцип, като гарантира заплащането по болест и пенсията поради старост.

45. ССЈЕ добавя в своето Становище № 1:

„62. Докато някои системи (например в скандинавските държави) разрешават ситуацията с традиционни механизми без изрични правни разпоредби, ССЈЕ приема, че е изключително важно, особено за по-младите декмюкрации, да се предвидят изрични законови разпоредби, гарантиращи съдийските заплати, ограничаващи възможностите за тяхното редуциране и осигуряващи фактическото привеждане на увеличенията на техните заплати в съответствие със стандарта на живот“.

46. Венецианската комисия споделя мнението, че възнаграждението на съдиите трябва да съответства на достойнството на заемания от тях пост и че адекватното възнаграждение е необходимо за защитаване на съдиите от неправомерно външно влияние. Примерът с полската конституция, която гарантира на съдиите възнаграждение, съответно на заеманата от тях длъжност и обхвата на техните задължения, представлява един препоръчителен подход. Размерът на възнаграждението следва да бъде определен предвид социалните условия в страната и да съответства на нивото на възнаграждението на високопоставените държавни служители. Възнаграждението трябва да се базира на общ стандарт и обективни и прозрачни критерии, а не на оценяване на индивидуалната работа на съдията. Премии и поощрения, които зависят до определена степен от дискреционна преценка, не следва да се допускат.

47. В някои от постсоциалистическите страни съдиите получават и непарични облаги като жилища, автомобили и др. Подобни непарични възнаграждения на съдиите са резултат от две основни причини: на първо място, предходната социалистическа система на разпределение на богатата в зависимост от централно планиране.

¹ CDL-AD (2007) 028, para. 49.

Някои обществени групи, в това число и съдиите, са били привилегирани от гледна точка на определени придобивки, включително и жилища. Това е съставлявало едно от съществените предимства на съдийската професия.

48. Втората причина за така създадената практика е постсоциалистическият преходен период към пазарна икономика. Цените на недвижимите имоти са се увеличили значително и това е довело до невъзможност държавните служители, в това число и съдиите, да си закупят подходящо жилище. Още веднъж трябва да се подчертае, че едно от преимуществата да бъдеш съдия е било именно придобиването на апартамент. Особено младите съдии не биха могли лесно да си закупят недвижим имот и с оглед на това системата на разпределение на жилища продължава да съществува.

49. Макар разпределянето на имоти да предизвиква проблеми, не е лесно да се разреши другият проблем по осигуряване на съдиите на подходящ жизнен стандарт, включително и на жилищни имоти. Един от аргументите, изтъквани в подкрепа на подобни непарични придобивки, е, че те могат да бъдат предоставяни според съответните индивидуални нужди, докато заплатите са уеднаквени за всички съдии на съответното ниво, без възможност да бъдат подкрепени съдии в особена нужда. При все това тази оценка на социалната нужда и диференциацията между съдиите може лесно да позволи злоупотреби и прилагането на субективни критерии.

50. Дори ако такива облаги са позволени от закона, винаги ще има място за дискреционна преценка при разпределянето им. Следователно съществува потенциална възможност да бъде застрашена съдийската независимост. Доколкото незабавната отмяна на определени непарични облаги в някои страни може да се окаже трудна, тъй като те се възприемат като необходими за постигането на социална справедливост, Венецианската комисия препоръчва постепенното им премахване и замяна с адекватни по размер парични възнаграждения.

51. В заключение, **Венецианската комисия е на мнение, че размерът на възнаграждението на съдиите трябва да се гарантира от закона в съответствие с висотата на заеманата от тях длъжност и обхвата на техните задължения. Премии и непарични облаги, чието разпределение предполага известен дискреционен елемент, трябва постепенно да бъдат премахнати.**

7. Бюджет на съдебната власт

52. За да се поддържа независимостта на съдебната система в краткосрочен и дългосрочен план, е необходимо да се осигурят средства на съдилищата, които да бъдат достатъчно, за да позволят на съдилищата и на съдиите да бъдат на равнището на стандартите, установени в член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, и в националните конституции, както и да осъществяват задълженията си с оглед почтеност и ефективност, които в най-голяма степен благоприятстват за изграждането на обществено доверие в правосъдието и закона. Адекватността на финансирането следва да се преценява в по-широк контекст, като

се вземат предвид всички ресурси, с които съдебната система трябва да разполага, за да отговори на тези изисквания и да получи заслужено признание като самостоятелна държавна власт.

53. Задължение на държавата е да осигурява адекватно финансиране на съдебната система. Дори в периоди на криза необходимото финансиране и независимостта на съдебната власт не трябва да бъдат застрашени. Съдилищата не трябва да се финансират в зависимост от дискреционните решения на изпълнителните органи, а по стабилен начин, на базата на обективни и прозрачни критерии.

54. Международните текстове не предвиждат бюджетна автономност на съдебната власт, но има достатъчно аргументи в подкрепа на становището, че при изготвяне на бюджета трябва да бъдат взети предвид и възгледите на съдиите. В Становище № 2 на ССЈЕ относно финансирането и управлението на съдилищата се посочва:

„5. ССЈЕ приема, че макар финансирането на съдилищата да е част от държавния бюджет, представян от Министерството на финансите за приемане от парламента, това финансиране не трябва да бъде подчинено на никакви политически съображения. Разбира се, размерът на финансовите средства, които държавата може да си позволи да отпусне на съдилищата, е политическо решение, в система, основана на разделението на властите, трябва да се създадат постоянни гаранции, че нито изпълнителната, нито законодателната власт могат да упражняват натиск върху съдебната система при определяне рамките на нейния бюджет. Решенията за разпределянето на средствата за съдилищата трябва да се вземат при най-стриктно зачитане на съдийската независимост.

10. Макар ССЈЕ да не може да пренебрегне икономическото неравенство между държавите, трябва да се отбележи, че набирането на достатъчно финансови средства за съдилищата зависи до известна степен и от самите тях в процеса на съставяне на бюджета. ССЈЕ приема, че предвид изложеното, уредбата на приемането на съдебния бюджет от парламента трябва да включва и процедура, която съобразява становището на съдебните органи.

11. Една от възможните форми на това активно участие на съдебната власт в съставянето на бюджета би била да се предостави на независимия орган, натоварен с ръководството на съдебната система (в страните, в които такъв орган съществува координираща роля при подготовката на искания за финансиране на съдилищата и да осъществява директен контакт с парламента при оценяване на нуждите на съдилищата от финансиране. Желателно е този орган, представляващ всички съдилища, да отговаря и за внасянето на бюджетни искания в парламента или в някоя от неговите специализирани комисии“.

55. Решенията за разпределяне на средства на съдилищата трябва да бъдат вземани при стриктно зачитане на принципа на съдебна независимост, а съдиите следва да имат възможността да изразят становище по предложения на парламента бюджет, например чрез съдебния съвет.

8. Избягване на неправомерно външно влияние

56. Съдийската независимост има два аспекта, които се допълват взаимно. Външната независимост защитава съдиите от влиянието на други държавни органи и е съществен елемент на правовата държава. Вътрешната независимост (вж. по-долу раздел 10) гарантира, че съдиите ще вземат решенията си само въз основа на Конституцията и закона, а не съобразно инструкциите, дадени им от по-високопоставени съдии.

57. Препоръка (94)12 предвижда (Правило I.2.d):

„В процеса на вземане на решения съдиите трябва да са независими и да могат да действат без каквито и да е ограничения, неправомерно влияние, стимули, натиск, заплахи или намеси, директни или индиректни, от какъвто и да е източник или по какъвто и да е причина. Законът трябва да предвижда санкции срещу лицата, които се стремят да въздействат върху съдиите по какъвто и да е начин. Съдиите трябва да имат пълна свобода при решаването на делата по безпристрастен начин, следвайки своята съвест, убеждение и възприетото от тях тълкуване на фактите и спазвайки нормата на закона. Съдиите не трябва да са задължени да докладват по съществуването на делата на никого извън съдебната система“.

58. ССЈЕ коментира в своето Становище № 1 (в т. 63):

„...Трудността е по-скоро да се определи какво представлява неправомерно влияние и да се установи подходящ баланс например между нуждата да се защити съдебният процес от деформации и натиск, бил той от политически, медийен или друг източник, и интереса от открита публична или медийна дискусия по въпроси от обществен интерес. Съдиите трябва да приемат, че те са публични личности, и не трябва да бъдат прекалено податливи или чувствителни по натура. ССЈЕ приема, че не е необходимо изменение на действащите принципи, но също така, че съдиите в различните държави могат да извлекат полза от съвместното обсъждане и обmena на информацията относно конкретни ситуации“.

59. Въпросът за наказателната и гражданската отговорност и имунитета на съдиите също трябва да бъде обсъден в този контекст. В своето Становище № 3 относно принципите и правилата, направляващи професионалното поведение на съдиите, и по-конкретно етичните правила, несъвместимото поведение и безпристрастността, ССЈЕ прави следния извод:

„ 75. Що се касае до наказателната отговорност, ССЈЕ приема, че:

- i) съдиите трябва да носят наказателна отговорност по общия ред за престъпления, които не са извършени по служба;
- ii) съдиите не трябва да носят наказателна отговорност за непреднамерени пропуски при упражняване на техните функции.

76. Що се касае до гражданската отговорност и с оглед принципа на независимостта, ССЈЕ приема, че:

- i) поправянето на съдебни грешки (връзка с подсъдността, материалноправни или процесуалноправни) трябва да се търси посредством подходяща система за обжалване (със или без позволение на съда);
- ii) поправянето на всякакви други пропуски в правораздаването (включително и прекомерна забава) трябва да се търси от държавата;
- iii) не е удачно съдията да носи лична отговорност за изпълнението на своите функции, дори и по пътя на регресната отговорност към държавата, освен в случаите на умишлено неизпълнение“.

60. Венецианската комисия изказва становище в подкрепа на ограничения служебен имунитет на съдиите:

„ Магистратите (...) не трябва да се ползват с пълен имунитет, какъвто е предвиден в българската Конституция. Според общоприетите стандарти е необходима защита от граждански претенции за действия, предприети добросъвестно в хода на изпълнение на длъжността. Въпреки това съдиите не би трябвало да се ползват с общ имунитет, който ги защитава от преследване за криминални деяния, извършени от тях и за които те би трябвало да отговарят пред съд“ (CDL-AD(2003)12, параграф 15.а).

61. Безспорно съдиите трябва да бъдат защитени срещу неправомерно външно влияние. За тази цел те трябва да се ползват от служебен – но само служебен – имунитет (имунитет от преследване за действия, предприети в изпълнение на техните функции, с изключение на умишлени престъпления като приемане на подкупи).

62. Нещо повече, съдиите не трябва да се поставят в положение, в което тяхната независимост или безпристрастност може да бъде поставена под въпрос. Това оправдава националните правила за несъвместимост на съдийския пост с други длъжности и е причина много от държавите да ограничат политическата дейност на съдиите.

63. Безпристрастността е изискване и на член 6 ЕКЗПЧ и има сходно, но все пак различно значение от независимостта. Съдиите трябва да се отстранят от разглеждането на дело, по което може да възникне обосновано съмнение за пристрастие или конфликт на интереси, независимо от това дали съответният съдия в действителност е предубеден.

64. За да се предпази съдебният процес от неправомерно влияние, трябва да се обърне приложението на принципа *sub judice*, който трябва да бъде внимателно дефиниран, така че да се постигне баланс между необходимостта да се защити съдебният процес, от една страна, а от друга – свободата на пресата и откритата дискусия по въпроси от обществен интерес.

9. Окончателен характер на съдебните решения

65. Препоръка (94) 12, Правило I(2)(a) (i) предвижда, че „решенията на съдиите не трябва да бъдат обект на проверка извън процедурата по обжалване, както е предвидена в закона“. Трябва да се отбележи още, че този принцип не би трябвало да пречи на възобновяването на производството в изключителни случаи, въз основа на нови факти или на други основания, предвидени в закона.

66. Докато ССЈЕ излага в своето Становище № 1 (в т. 65), въз основа на отговорите на своя въпросник, че този принцип, изглежда, се спазва повсеместно, опитът на Венецианската комисия и съдебната практика на ЕСПЧ сочат, че надзорните функции на прокуратурата в постсъветските държави често се простират дотам тя да има право да протестира съдебните решения, които вече са влезли в сила и не подлежат на обжалване.

67. Венецианската комисия подчертава, че трябва да се прилага **принципът за непредразглеждане на съдебните решения извън инстанционното обжалване, и в частност посредством протест от прокурора или друг държавен орган извън срока за обжалване на решението.**

10. Вътрешна независимост на съдебната система

68. На въпроса за вътрешната независимост на съдебната власт в международните текстове е отделено по-малко внимание в сравнение с въпроса за външната независимост. Този проблем обаче изглежда не по-малко важен. В няколко конституции е прокламирано, че „съдиите са подчинени единствено на закона“. Този принцип защитава съдиите преди всичко от неправомерно външно влияние. Той обаче е приложим и *вътре* в самата съдебна система. Йерархична организация на съдебната система, изразяваща се в подчинение на съдиите на председателите на съдилища или на по-горни инстанции при вземане на решения, би представлявала очевидно нарушение на посочения принцип.

69. Основните съображения са очертани ясно от ССЈЕ:

„64. Ключовият въпрос е, че при изпълнение на своите функции съдията е ничий служител, той или тя е носител на държавна власт. Той или тя се подчинява единствено на закона и отговаря само пред него. Това, че при разрешаване на дадено дело съдията не действа по поръчка или инструкции на трето лице извън или вътре в съдебната система, е основно и всепризнато правило.

66. ССЈЕ отбелязва потенциалната заплаха за съдийската независимост, която може да представлява вътрешната съдебна йерархия. Признава също, че съдийската независимост се основава не само на свободата от външно влияние, но и на свободата от нередно вътрешно влияние, което в някои ситуации може да произлиза от поведението на други съдии. „Съдиите трябва да имат безпрекословна свобода да решават делата безпристрастно, следвайки своята съвест, вътрешно убеждение и възприетото от тях тълкуване на фактите, като прилагат нормата на закона“ (Препоръка No R (94) 12, Правило I (2)(d). Това е относимо към всеки индивидуален съдия. Начинът, по който това е формулирано, не изключва доктрини като тази на прецедента в страните от системата на обичайното право (например задължението на съдията от по-долен ранг да се съобрази с предходно решение на по-висш съд по правен въпрос, засегнат в разглежданото от него дело)“.

70. Практиката да се приемат указания от Върховния съд или друг най-висш съд, които да обвързват по-нисшите съдилища, съществува в някои постсъветски държави и поставя известни проблеми в тази връзка.

71. Венецианската комисия винаги е поддържала принципа за независимост на всеки отделен съдия:

„На последно място, в случай че Върховният съд разполага с правото да упражнява надзор над дейността на общите съдилища (член 51, алинея 1), то това би било в противоречие с принципа на независимостта на тези общи съдилища. Доколкото Върховният съд има властта да отменя или изменя решенията на по-ниските съдилища, то той не би трябвало да може да осъществява спрямо тях преглед по реда на надзора“ (CDL-INF(1997)6 в т. 6).

„В система на съдебна независимост висшите съдилища осигуряват само непротиворечивост и последователност на съдебната практика на територията на страната чрез решенията си по конкретни казуси. Ниските съдилища от континенталната система, които, за разлика от съдилищата в системите на обичайното право, не са обвързани от съдебния прецедент, въпреки това обикновено се придържат към основните принципи, развити в решенията на по-горните съдилища, за да избегнат отмяна на постановените от тях решения при евентуално обжалване. Освен това съществуват специални процесуални правила, които да осигурят последователност между отделните съдебни структури. Настоящата ситуация съществено се отклонява от този принцип. На Върховния съд (чл. 51.2.6 и 7) и в по-тесен смисъл на Пленума на Върховните специализирани съдилища (чл. 50.1) е предоставена възможността да отправят към по-долните съдилища „препоръки (тълкувания)“ по въпроси относно приложението на закона. Не може да

се очаква тази система да доведе до създаването на наистина независима съдебна власт в Украйна и освен това влече след себе си риска съдиите да имат поведение на чиновници, които се подчиняват на заповедите на своите началници. Друг пример за йерархичен подход са широките правомощия на председателя на Върховния съд (чл. 59). Изглежда, че той упражнява своите изключително важни правомощия самостоятелно, без да е необходимо да се допитва до Пленума или Президиума“ (CDL-INF(2000)5 под заглавието „Установяване на стриктно йерархична структура в съдилищата“).

„Съдийската независимост е не само независимост на съдебната система като цяло от останалите органи в държавата, но тя също притежава и „вътрешен“ аспект. Всеки съдия, независимо от заеманото от него място в системата от съдилища, упражнява идентична власт да правораздава. В правораздавателната си дейност следователно той или тя трябва да бъдат независими както от останалите съдии, така и от председателя на съответния съд или от други (например апелативни или върховни) съдилища. На практика все повече дискусии предизвиква т.нар. вътрешна независимост на съдебната система. Най-добрата защита за съдийската независимост, било тя вътрешна или външна, може да бъде осигурена от Висш съдебен съвет и това се признава от основните международни актове, третиращи въпроса за съдебната независимост“ (CDL(2007)003 at 61).

72. В заключение, **Венецианската комисия подчертава, че принципът на вътрешна съдебна независимост означава, че независимостта на всеки отделен съдия е несъвместима с отношения на подчинение на съдиите в дейността им по решаване на делата.**

11. Разпределение на делата и правото на безпристрастен съд

73. Както бе посочено по-горе, въпросът за вътрешната съдебна независимост възниква не само в отношенията между съдиите от различните по степен съдилища, но така също и в отношенията с председателя или президиума на съда и с другите съдии от същия съд.

74. В много страни председателят на съда упражнява силно въздействие върху разпределянето на делата на отделните съдии. Относно разпределянето на делата Препоръка (94)12 съдържа принципи (Правило I. 2. е и f), които може да бъдат възприети като основни за понятието за съдийска независимост:

„Разпределянето на делата не трябва да бъде повлияно от желанието на страните или на друго лице, заинтересовано от изхода на делото. Това разпределение може например да бъде извършвано посредством теглене на жребие или чрез система за автоматично разпределение по азбучен ред или друга подобна система“.

„Не трябва да се отнема дело от определен съдия без основателни причини, като в случаите на сериозно заболяване или конфликт на интереси. Като основанията, така и процедурата по отстраняване на съдия от дадено дело трябва да са уредени в закона и не може да бъдат повлиявани от интересите на правителството или изпълнителната власт. Решението за отнемане на дело от съдия трябва да бъде взето от орган, който има същата независимост като съдиите“.

75. В този смисъл Венецианската комисия е заявявала и по-рано, че „процедурата по разпределение на делата между съдиите трябва да следва обективни критерии“ (CDL-AD (2002) 026 в т. 70.7).

76. Европейската конвенция за защита на правата на човека сочи, че всеки има право на справедливо и публично гледане на неговото дело от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона (член 6 ЕКЗПЧОС). Според практиката на Съда целта на използваната в член 6 формулировка – „създаден в съответствие със закона“, е да се гарантира, че „съдебната институция в демократичното общество не зависи от волята на управляващите и се регулира само от законите, приети от парламента“¹. Съответно в страните, в които правото е кодифицирано, организацията на съдебната система не може да бъде предоставена на самата съдебна власт, въпреки че това не означава, че съдилищата нямат никаква възможност да тълкуват приложимите национални норми².

77. Основното, което трябва да се отбележи, е, че съгласно изричния текст на член 6 достъпът до правосъдие и справедлив процес трябва да бъде осигурен не само посредством съд, създаден в съответствие със закона, но така също и от съд, който е „независим“ и „безпристрастен“ в общ и по-тесен смисъл. При оценяване на тези изисквания относно проведения процес Съдът в Страсбург прилага максимата, че „правосъдието не просто трябва да се осъществява, но и да става видимо неговото осъществяване“. Всичко това предполага съдиите или съдебните състави, на които се възлагат конкретни дела, да не бъдат избирани *ad hoc* или *ad personam*, а в съответствие с обективни и прозрачни критерии.

78. Много европейски конституции уреждат субективното право на безпристрастен съдия (в доктрината то често се определя като правото на „съдия, подчинен на закона и правораздавач в съответствие с неписаните човешки правила“ – т.нар. естествено правосъдие). Отскоро този ефект е гарантиран посредством отрицателни формулировки, като тази в Конституцията на Белгия – *Никой не може да бъде лишен без негово съгласие от съдията, който му е определен по силата на закона*

¹ Вж. *Zand v. Austria*, молба № 7360/76, Доклад на Комисията от 12.10.1978 г., Сборник решения и доклади (DR) 15, с. 70 и 80.

² Вж. *Colme and Others v. Belgium*, № 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 и 33210/96, § 98, ECHR 2000-VII.

(член 13), или на Италия: „Никому не може да бъде отказан справедлив съдия, предопределен от закона“¹. Други конституции отразяват „правото на безпристрастен съд“ по положителен начин, както в Конституцията на Словения – „Всеки има право да получи решение относно своите права, задължения и повдигнатите срещу него обвинения без неоправдано закъснение от независим, безпристрастен съд, създаден по силата на закона. Само съдия, надлежно назначен съгласно правила, предварително определени от закона или съдебни наредби, може да отсъди по отношение на всеки индивид“².

79. Тази гаранция всъщност има две измерения. Едното се отнася до съда като цяло, а другото – до отделния съдия или съдебен състав, разглеждащ делото. Принципно тези две измерения на „правото на безпристрастен съдия“ трябва да бъдат насърчавани. Не е достатъчно само съдът (или съответното съдебно отделение), компетентен да разгледа дадено дело, да бъде предварително определен. Важно е също така индивидуалният съдия (или съдебен състав) да е определен отнапред, което означава изборът му да се базира на обективни принципи. Желателно е да се посочи на кого се възлага крайната отговорност за правилното разпределение на делата. Във вътрешното право понякога е предвидено, че председателите на съдилищата имат правото да разпределят делата между отделните съдии. Това правомощие обаче не изключва дискреционния елемент, което пък на свой ред може да доведе до злоупотреба или упражняване на натиск върху съдиите посредством пренатоварването им с дела или като им бъдат разпределяни само маловажни казуси. Възможно е също от политически интерес определени дела да се насочват към определени съдии, като се избягва

¹ Член 25.1. от Конституцията. Виж също § 24 от Конституцията на Естония: „Никой не може да бъде прехвърлян противно на волята му от юрисдикцията на съда, определен по закон, към юрисдикцията на друг съд“; член 8 от Конституцията на Гърция: „Никой не може да бъде лишен от съдията, който му е определен от закона, против волята му“; член 33 от Конституцията на Лихтенщайн: „Никой не може да бъде лишен от подходящия съдия; специални съдилища не могат да се създават“; член 13 от Конституцията на Люксембург: „Никой не може да бъде лишен против волята си от съдията, определен му по силата на закона“; член 17 от Конституцията на Холандия: „Не може да се отнема правото на индивида против неговата воля да бъде изслушан от съда, към който законът му дава право да се обърне“; член 83 от Конституцията на Австрия: „Никой не може да бъде лишен от справедлив съдия“; член 32, ал. 9 от Конституцията на Португалия: „От съда не могат да бъдат отнети дела, относно които този съд е имал юрисдикция според по-ранна законова норма“; член 48 от Конституцията на Словакия: „Никой не може да бъде отстранен от юрисдикцията на определения му от закона съдия. Юрисдикцията на съда е определена от закона“; член 101 от германския Основен закон: „Никой не може да бъде отстранен от юрисдикцията на законния съд“.

² Вж. също член 30 от Конституцията на Швейцария: „Всяко лице, чието дело се разглежда в съдебно производство, има право на съд, установен от закона, със съответната юрисдикция, независимост и безпристрастност“; член 24 от Конституцията на Испания: „Също така всеки има право на съдия, определен от закона“.

разпределянето им на други съдии. Това може да бъде много ефективен начин да се влияе върху изхода на процеса.

80. За да се подпомогнат безпристрастността и независимостта на съдебната система, силно се препоръчва редът, по който се разпределят делата между съдиите, да бъде определен въз основа на всеобщи критерии. Това може да бъде направено например чрез разпределение по азбучен ред, посредством компютризирана система или с оглед обективни критерии – като категории дела. Общите правила (включително и изключенията) трябва да бъдат формулирани в закона или в специални наредби, издадени въз основа на закона, като съдебни наредби, приемани от президиума или от председателя на съда. На практика може да се окаже невъзможно да се създаде всеобхватна система, която да действа при всички дела и да изключва решения за индивидуално разпределение на конкретни дела. Може да са налице обстоятелства, които да бъдат взети предвид, като нивото на натовареност на съдиите или тяхната специализация. Може да се налага при разглеждането на дела от изключителна правна сложност да участват съдии, които са експерти в съответната област. Нещо повече, понякога е разумно новоназначените съдии да се разпределят в състави с по-опитни съдии за известен период от време. Освен това, когато съдът трябва да постанови принципно важно решение по дело от комплициран или знаков характер, би било добре, ако делото се разгледа от старши съдии. Критериите при вземане на подобни решения от председателя на съда или президиума също трябва да бъдат определени предварително. В идеалния случай разпределението трябва да бъде обект на надзор.

81. Като обобщение: **Венецианската комисия препоръчва разпределението на делата на отделните съдии да се основава в максимална степен на обективни и прозрачни критерии, предварително залегнали в закона, или на специални наредби, издадени по силата на закона, като съдебните правилници. Изключенията трябва да са мотивирани.**

IV. ИЗВОДИ

82. За да се осигури вътрешна и външна независимост на съдебната власт, държавите трябва да спазват следните стандарти:

1. Основните принципи, отнасящи се до независимостта на съдебната власт, трябва да залегнат в конституцията или в равнопоставен текст. Тези принципи включват: независимостта на съдебната власт от други държавни органи и власти; подчинеността на съдиите единствено на закона; правилото, че те се разграничават единствено според естеството на своите функции, както и принципа за безпристрастен съдия, правораздаващ въз основа на изконните човешки правила, и за неговата или нейната несменяемост.

2. Всички решения относно назначаването и професионалната кариера на съдиите трябва да са основани на заслугите им, като се прилагат обективни критерии в рамките на закона.
3. Правилата за несъвместимост и за отвода на съдиите са съществен компонент на съдийската независимост.
4. Подходящ метод за гарантиране на независимостта на съдебната власт е създаването на независим съдебен съвет, който да има решаващо влияние върху решенията за назначаването и повишаването на съдиите. Уважавайки разнообразието на съществуващите правни системи, Венецианската комисия препоръчва държавите, които още не са го сторили, да обмислят евентуалното създаване на такъв независим съдебен съвет. При всички случаи съветът трябва да има плуралистично устройство, като голяма част и дори мнозинството от неговите членове трябва да бъдат съдии. С изключение на членовете по право съдиите, членуващи в съвета, трябва да бъдат избирани или назначавани от своите колеги.
5. Редовният съдия следва да бъде назначаван за постоянно до пенсионирането му. Изпитателните периоди при съдийската длъжност са проблематични от гледна точка на съдийската независимост.
6. Съдебните съвети или дисциплинарните съдилища би трябвало да имат решаващо влияние в дисциплинарните производства. Трябва да бъде предвидена и възможност да се обжалват пред съд решенията на дисциплинарните органи.
7. На съдиите трябва да бъде гарантирано ниво на възнагражденията, което кореспондира с достойнството на тяхната служба и обхвата на техните функции.
8. Постепенно трябва да се заличат и премиите и непаричните облаги за съдиите, чието разпределение зависи от нечия дискреционна преценка.
9. Относно бюджета на съдебната система решенията за разпределяне на средства на съдилищата трябва да бъдат вземани при стриктно спазване на принципа на съдебната независимост. Магистратите трябва да имат възможността да изразяват становището си относно предложения на парламента бюджет например чрез съдебния съвет.
10. Съдиите трябва да се ползват със служебен (но само служебен) имунитет.
11. Съдиите не трябва да попадат в ситуации, в които тяхната независимост или безпристрастност може да бъде поставена под въпрос. Това оправдава наличието на вътрешни (национални) правила за несъвместимост на съдийския пост с други функции и е причината, поради която някои държави предвиждат спрямо съдиите строги ограничения за осъществяване на политическа дейност.
12. Държавите могат да предвидят и несъвместимост на съдийския пост с други функции. Съдиите не трябва да участват в органи на изпълнителната власт. Не следва да се разрешава и политическа дейност, която може да повлияе на безпристрастността на съдиите.

13. Съдебните решения не трябва да бъдат обект на преразглеждане извън инстанционното обжалване, особено посредством протест на прокурора или на друг държавен орган извън срока за обжалване.

14. За да се предпази правораздаването от неподходящ натиск, трябва да се обмисли приложението на принципа *sub judice*, който да бъде внимателно дефиниран, така че да се създаде подходящ баланс между необходимостта да се защити правораздаването, от една страна, а от друга – свободата на пресата и откритото дискутиране на въпроси от обществен интерес.

15. Принципът на вътрешна съдебна независимост означава, че независимостта на всеки отделен съдия е несъвместима с отношения на подчинение на съдиите в процеса на разглеждане на делата и вземане на решение.

16. Разпределението на делата между съдиите следва да се извършва въз основа на обективни и прозрачни критерии, установени предварително от закона, или със специални наредби, издадени въз основа на закона, като съдебни наредби – като израз на принципа за безпристрастен съдия, правораздаващ въз основа на всеобщите човешки правила. Изключенията, в които не се спазват правилата за прозрачно и обективно разпределение на делата, трябва да са мотивирани.