



**Н е з а в и с и м о с
т и о т ч е т н о с т
н а с њ д е б н а т а
в л а с т , Д о к л а д
н а Е М С С з а 2013-
2014 г .**



Съдържание

РЕЗЮМЕ	4
I. ВЪВЕДЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ И ЦЕЛ НА ПРОЕКТА	7
II. ЕВРОПЕЙСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ В ОБЛАСТТА НА НЕЗАВИСИМОСТТА И ОТЧЕТНОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	8
III. РАМКА НА НЕЗАВИСИМОСТ И ОТЧЕТНОСТ	9
3.1 ПРЕГЛЕД	9
3.2 ОБОСНОВКА НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	10
3.3 КЛЮЧОВИ КОМПОНЕНТИ НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	10
3.3.1 ОБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	10
3.3.2 СУБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	12
3.4 ЕМПИРИЧНА ОЦЕНКА НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	13
3.5 ОБОСНОВКА НА ОТЧЕТНОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	13
3.6 КЛЮЧОВИ КОМПОНЕНТИ НА ОТЧЕТНОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	14
3.6.1 ОБЕКТИВНА ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	14
3.6.2 СУБЕКТИВНА ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	14
3.7 ЕМПИРИЧНА ОЦЕНКА НА ОТЧЕТНОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	14
IV. ИНДИКАТОРИ НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	15
4.1 ВЪВЕДЕНИЕ	15
4.2 ОБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ КАТО ЦЯЛО	16
4.3 ОБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДИИТЕ	21
4.4 СУБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ	25
V. ИНДИКАТОРИ ЗА ОТЧЕТНОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	27
5.1 ВЪВЕДЕНИЕ	27
5.2 ОБЕКТИВНА ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ КАТО ЦЯЛО	27
5.3 ОБЕКТИВНА ОТЧЕТНОСТ НА СЪДИЯТА	31
VI. ПИЛОТЕН ПРОЕКТ: ИЗМЕРВАНЕ НА ИНДИКАТОРИТЕ	34
6.1 ВЪВЕДЕНИЕ	34
6.2 РЕЗУЛТАТИ	34
6.3 ИЗМЕРВАНЕ НА ИНДИКАТОРИТЕ	36
6.4 ИНТУИТИВНО ЗНАЧЕНИЕ НА ИЗМЕРЕНИТЕ ИНДИКАТОРИ	37
6.5 ПОТЕНЦИАЛНИ ПОУКИ	37
6.6 ИЗВОДИ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА И ОТЧЕТНОСТТА В ЕВРОПА	38
VII. РИСКОВЕ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	39
7.1 ВЪВЕДЕНИЕ	39

7.2 ИДЕНТИФИКАЦИЯ НА РИСКОВЕТЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА НЕЗАВИСИМОСТТА И ОТЧЕТНОСТТА НА СЪДЕБНАТА
ВЛАСТ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ И НАБЛЮДАТЕЛИТЕ

39

7.3 ПОДРОБЕН АНАЛИЗ НА ОСНОВНИТЕ ТЕКУЩИ РИСКОВЕ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

40

7.4 НАЧИНИ ЗА СМЕКЧАВАНЕ НА ИДЕНТИФИЦИРАНИТЕ РИСКОВЕ	43
VIII. ПРИЛАГАНЕ НА ИНДИКАТОРИТЕ	45
8.2 СЪБИРАНЕ НА ДАННИ	46
8.3 ОЦЕНКА НА ЦЯЛОСТНАТА СИТУАЦИЯ	47
8.4 НАЙ-ДОБРИТЕ МЕТОДИ ЗА ПРИЛАГАНЕ	47
8.5 ОЦЕНКА НА ПРОЦЕДУРАТА НА ПРИЛАГАНЕ	48
IX. ПРЕПОРЪКИ	49
X. ВИЗИЯ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА И ОТЧЕТНОСТТА	50
ПРИЛОЖЕНИЕ А: УЧАСТНИЦИ В ПРОЕКТА ТЕАМ	52
ПРИЛОЖЕНИЕ Б: ОБОБЩЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ И МЕЖДУНАРОДНИТЕ СТАНДАРТИ	54
11.1 ОБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ	56
11.2 СУБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ	61
11.3 ОБЕКТИВНА ОТЧЕТНОСТ	62
11.4 СУБЕКТИВНА ОТЧЕТНОСТ	66
ПРИЛОЖЕНИЕ В: ПРЕГЛЕД НА ИНДИКАТОРИТЕ	67
ПРИЛОЖЕНИЕ Г: ВЪПРОСНИК ПО ПИЛОТНИЯ ПРОЕКТ	70
ПРИЛОЖЕНИЕ Д: ПРАВИЛА ЗА ОЦЕНЯВАНЕ ПО ПИЛОТНИЯ ПРОЕКТ	88
ПРИЛОЖЕНИЕ Е: ПРИМЕРИ ЗА РИСКОВЕ ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В КОНКРЕТНИ ДЪРЖАВИ	99

Резюме

На своето общо събрание през 2013 г. ЕМСС създаде проектна група за независимостта и отчетността на съдебната власт. Двете основни цели са:

- 1) да разработи и оцени индикатори за независимостта и отчетността на съдебните системи в ЕС, съдебната власт в ЕС и съдебните съвети, както и
- 2) да представи пред ЕМСС визия за независимостта и отчетността на съдебната власт.

Бе предвидено първата цел да включва разработването на насоки за правилното прилагане на индикаторите както и сътрудничество с Европейската комисия по отношение на по-нататъшното развитие на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието. Предвидено бе втората цел да включва идентифициране и оценка на настоящите рискове за независимостта на съдебната власт на държавите членки и наблюдателите, както и средствата, чрез които могат да бъдат облекчавани тези рискове.

Съдебна власт, която претендира за независимост, но която отказва да се отчетва пред обществото, не се ползва с доверието на обществото и не постига независимостта, към която се стреми.

Проектната група се е опитала да идентифицира цялата значима документация в тази област и да анализира предишни проучвания във връзка с европейски и международни стандарти за независимостта и отчетността на съдебната власт. Този анализ както и разнородният опит на членовете и наблюдателите на ЕМСС са довели до създаване на рамка на отчетност и независимост, която може да бъдат обобщена по следния начин. Независимостта на съдебната власт

като цяло и тази на отделните съдии е в основата на върховенството на закона. Без нея съдебната власт не може да изпълнява своите функции. Но независимостта не е изолирана. Трябва да се признае, че независимостта е пряко свързано с отчетността. Съдебна власт, която претендира за независимост, но която отказва да се отчетва пред обществото, не се ползва с доверието на обществото и не постига независимостта, към която се стреми.

Визията на ЕМСС е, че независимостта трябва да се заслужи. В никакъв случай тя не е автоматична. Съдебната власт постига легитимност и печели уважението на гражданите с безупречно представяне, което води до обективни и добре обосновани решения. Най-добрата гаранция за независимост е отлично и прозрачно изпълнение. По този начин съдебната власт изпълнява мандата си и демонстрира, че го прави. Макар грешките да са неизбежни и да провокират критики, една независима и отчетна

съдебна власт е открита за основателна критика и се учи от грешките си. Този механизъм осигурява силна връзка между независимост и отчетност.

Безупречното представяне не може да замени формални гаранции. Следователно важни са както обективната, така и субективната независимост на съдебната власт. Обективната независимост отразява необходимите формални гаранции, а субективната независимост се отнася до възприятията на обществото, включително и тези на самите съдии. Съдебните съвети не трябва да се съсредоточат единствено върху формалните гаранции, а трябва да работят в посока подобряване на представянето и информиране на обществеността за функциите и функционирането на съдебната власт. Всеки съдия играе важна роля в това отношение.

Въз основа на тази рамка, проектната група е разработила набор от индикатори за оценка на независимостта и отчетността на съдебната власт и съдебната система на дадена държава. По отношение на обективната независимост е направено разграничение между съдебната система като цяло и отделния съдия. **индикаторите на обективната независимостта на съдебната власт като цяло спадат към следните категории:** (1) правно основание за независимостта, (2) организационна автономност на съдебната власт, (3) финансиране на съдебната власт, и (4) управление на съдебната система. Индикаторите на обективната независимостта на отделния съдия се отнасят до: (1) решения, свързани с човешките ресурси, относно съдиите, (2) несменяемост на съдиите, (3) процедури, които се прилагат в случай на заплаха за индивидуалната независимост на съдиите, и (4) вътрешна независимост на съдебната власт. **индикаторите на субективната независимост на съдебната власт и на отделния съдия се отнасят до:** (1) независимостта, възприемана от обществото като цяло, (2) независимостта, възприемана от съдебни потребители на всички нива, и (3) независимостта, възприемана от самите съдии .

Обективната отчетност на съдебната власт трябва също да се разглежда както на структурно ниво, така и на ниво отделен съдия. Това не е достатъчно за съдебната власт като цяло, за да бъде отчетна. Индивидуалните съдии трябва също да се отчитат. Вземането на решения от тяхна страна трябва да бъде прозрачно и да се извършва открито. **индикаторите на обективната отчетност на съдебната власт попадат в следните категории:** (1) разпределение на делата, (2) жалби срещу съдии, (3) периодично отчитане от страна на съдебната власт, (4) отношения между съдебната власт и пресата и (5) външен преглед на съдебната власт. Индикаторите на обективната отчетност на отделния съдия са: (1) приложими етични кодекси на съдебната власт, (2) процесите, свързани с оттегляне и отвод на съдия, (3) дали съдиите имат право да предприемат външни дейности и оповестяването на такива дейности и интереси и (4) степента, в която съдебните производства са лесно достъпни и разбираеми за гражданите като цяло. Субективната отчетност не е предмет на настоящия доклад поради липса на данни.

Индикаторите са приложени експериментално в четири държави от различни части на Европа и с различни правни традиции. Оказа се възможно да се измерват индикаторите. Заключение е, че наборът от индикатори е полезен инструмент за подобряване на представянето на действителната независимост и отчетност на съдебната система, както и за идентифициране на аспекти, които изискват повече внимание. Ще бъде от голяма полза, ако всички членове и по възможност наблюдателите в ЕМСС участват в оценката на индикаторите като отправна точка за по-широкообхватен дебат.

Следователно се препоръчва:

1) Индикаторите за независимостта и отчетността на съдебната власт трябва да бъдат приложени към всеки от членовете на ЕМСС и при възможност към всяка страна-наблюдател с помощта на въпросник.

2) Прилагането на индикаторите от членовете и наблюдателите трябва да бъде подкрепено, а резултатите да се оценяват от експертна група, включваща 4 членове - три от ЕМСС, като и външен експерт ще бъде част от групата. Експертната група ще осигури последователност и прецизност на отговорите на въпросника, които се дават.

3) Следва да се проведе проучване на възгледите сред съдиите във всички държави членки (и, доколкото това е възможно, държавите наблюдателки) по отношение на тяхната собствена независимост и отчетност.

4) Следва да се установят редица групи за водене на разговори, включващи 4 членове на ЕМСС от различни части на Европа (а може би и държави наблюдателки, ако желаят да участват), насочени към обсъждане на резултатите от прилагането на индикаторите и идентифициране на реалните проблеми, пред които е изправена независимостта и отчетността на съдебната власт във всяка държава, както и идентифициране на корективни мерки. Групите за водене на разговори ще докладват пред изпълнителния борд и на годишна база пред общото събрание на ЕМСС.

Групите за водене на разговори ще имат за цел да продължат да работят в продължение на години. Освен това прилагането на индикаторите трябва да се повтаря на всеки 2 години, за да се установят подобрения или влошаване на независимостта и отчетността с течение на времето.

Препоръчително е също така в допълнение към текущия набор от индикатори, който се отнася и до съдебната власт, следва да бъдат разработени индикатори през следващата година, така че да се прилагат по отношение на прокурорите. Независимостта и отчетността са от решаващо значение и за прокурорите по отношение на тяхната роля в правната система.

ЕМСС се опитва да премине отвъд обсъждането на независимостта и отчетността на теоретично ниво към разработването на практически метод за анализ на текущото състояние.

В заключение ЕМСС се опитва да премине отвъд обсъждането на независимостта и отчетността на теоретично ниво към разработването на практически метод за анализ на текущото състояние. Макар някои

въпроси да изискват по-нататъшно обсъждане, този метод вече може да бъде прилаган от членовете и при желание от наблюдателите на ЕМСС.

I. Въведение: Методология и цел на проекта

Настоящият документ е окончателният доклад на проектната група на ЕМСС относно независимостта и отчетността на съдебната власт. Двете основни цели на проектната група бяха:

- 1) да разработи и оцени индикатори за независимостта и отчетността на съдебната система, съдебната власт и съветите на съдебната власт в рамките на Европейския съюз (ЕС), както и
- 2) да представи на ЕМСС визия за независимостта и отчетността на съдебната власт.

Бе предвидено първата цел да включва разработването на насоки за правилното прилагане на индикаторите както и сътрудничество с Европейската комисия по отношение на по-нататъшното развитие на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието. Предвидено бе втората цел да включва идентифициране и оценка на настоящите рискове за независимостта на съдебната власт на държавите членки и наблюдателите, както и средствата, чрез които могат да бъдат облекчавани тези рискове.

Членовете на проектната група включваха представители на съдебните съвети от 17 държави членки и 5 наблюдателки. Проектната група бе председателствана и координирана от г-н Фриц Бакер от Съвета на Холандия. Заместник-председател бе г-н Франс ван Дайк, директор на Холандския съдебен съвет. Секретарят бе г-жа Мерел Берлинг, съветник в сферата на международното сътрудничество в Холандския съвет.

Проектната група бе разделена на три подгрупи, както следва:

- 1) *Подгрупа за индикаторите*, председателствана от г-н Фриц Бакер;
- 2) *Подгрупа за прилагането*, председателствана от г-н Хорациус Думбрава от Висшия съвет на Румъния (заместник-председател: г-н Флорин-Разван Раду); и
- 3) *Подгрупа за визията и рисковете*, председателствана от г-н Джефри Вос от Съдебния съвет на Англия и Уелс (заместник-председател: г-н Майкъл Уокър).

Проектната група проведе заседания по следните шест случая:

- 1) Начално заседание в Брюксел на 30 септември и 1 октомври 2013 г.;
- 2) Заседание на координаторите в Лондон на 11 ноември 2013 г.;
- 3) Първо общо събрание в Брюксел на 9 и 10 декември 2013 г.;
- 4) Второ общо събрание в Брюксел на 24 януари 2014 г.;
- 5) Третото общо събрание в Букурещ на 24 и 25 март 2014 г.;
- 6) Последното заседание на координаторите в Хага в петък, 11 април 2014 г.

II. Европейските и международните стандарти за независимостта и отчетността на съдебната власт

Проектната група се е опитала да идентифицира всички съответни документи в тази област, за да гарантира, че не „открива отново топлата вода“. Опитала се е да анализира тези материали, обясняващи предходни проучвания във връзка с европейските и международните стандарти за независимостта и отчетността на съдебната власт.

Проектната група изготви схема на приложимите европейски и международни стандарти за независимост и отчетност на съдебната власт. Тази схема може да се намери на интернет страницата на ЕМСС. В приложение Б е представено обобщение на съдържанието на съществуващите материали, определящи европейските и международните стандарти за независимост и отчетност на съдебната власт. Опитали сме се да извлечем най-важните елементи на съществуващите стандарти и насоки от изброените материали, но приложението е само резюме. Не е изчерпателно. Въпреки това е организирано в същия ред като индикаторите, които сме развили в рамките на глави 4 и 5 от настоящия доклад.

Надяваме се, следователно, че читателят ще може да придобие представа за съответните стандарти по отношение на всеки един от индикаторите от резюмето в приложение В. Съществуващите материали, разбира се, са в основата на рамката, която е съдържаща се в глава 3.

III. Рамка на независимостта и отчетността

3.1 Преглед

Независимостта е основната ценност на съдебната власт. Тя позволява на съдиите да вземат безпристрастни решения и ги предпазва от пряко влияние от страните по спора и от пряко и косвено влияние или намеса от каквито и да било други външни организации или лица.

Независимостта на съдебната власт съществува, за да служи на обществото и на гражданите, не на интересите на съдията. Независимо решаване по наказателни, граждански, административни, а и всички дела е от съществено значение за едно мирно, проспериращо и демократично общество. Гражданите не са принудени да вземат правосъдието в свои ръце, а икономическите решения могат да се вземат с увереност. Независимостта на съдебната власт както и надеждното и безпристрастно решаване на спор в резултат на това са основни предпоставки за съществуването на стабилни и сигурни права на собственост, които от своя страна са предпоставка за дългосрочна инвестиция.

Независимостта на съдебната власт трябва да се докаже при вземането на решения; това не зависи само от официални гаранции. С други думи, независимо от правилата и нормите за гарантиране на независимостта, поведението на съдиите в крайна сметка може да я компрометира. Например, съдиите могат редовно да отсъждат в полза на правителството. От друга страна, в някои държави могат и да не съществуват формални гаранции, а все пак съдебната власт да действа по начин, който е прозрачен и независим.

Независимостта трябва да се заслужи. В никакъв случай тя не е автоматична. Съдебната власт постига легитимност и печели уважението на гражданите с безупречно представяне.

Освен това независимостта трябва да се заслужи. В никакъв случай тя не е автоматична. Съдебната власт постига легитимност и печели уважението на гражданите с безупречно представяне, което води до обективни и добре обосновани решения. След като се достигне тази позиция, атаките срещу независимостта на съдебната власт ще имат все по-малка подкрепа на гражданите и медиите.

По този начин най-добрата защита на независимостта е отлично и прозрачно изпълнение. Следователно съдебната власт изпълнява мандата си и демонстрира, че тя го е направила. Макар грешките да са неминуеми и те да провокират критики, една независима съдебна система е отворена към основателна критика и се учи от грешките си. Този механизъм осигурява здрава връзка между независимост и отчетност.

Разбира се, безупречното представяне не може изцяло да замени формалните гаранции. Например, обективно определени съдебни бюджети са необходими за постигането на високи стандарти. Недостатъчните човешки ресурси ще лишат съдебната власт от възможността за постигане на стандартите, необходими, за да се спечели доверието на обществото, независимо от качеството на недостатъчния брой съдии.

Следователно проектната група разгледа както обективната, така и субективната независимост на съдебната власт. **Обективната независимост се фокусира върху формални гаранции, докато субективната независимост се концентрира върху възприятието както на обществото, така и самите съдии.**

Независимостта на съдебната власт произтича от необходимостта за безпристрастно отсъждане по всички дела, независимо дали са наказателни, граждански или административни дела. Съдията не трябва да се влияе от различния статут на страните по делото. Защитата на гражданите срещу властта на

правителството очевидно е от ключово значение. Но въпросът е по-широкообхватен. Съдията трябва да бъде некорумпиран и да е в състояние при необходимост да разрешава делата по начин, който противоречи на медийните нагласи или на общественото мнение.

Обективното отсъждане е съществен компонент на върховенството на закона. Доверието на гражданите в безпристрастното отсъждане дава увереността, че техните права ще бъдат защитени. Това е солидна основа за цялата социална и икономическа дейност.

3.3 Основни компоненти на независимостта на съдебната власт

3.3.1 Обективна независимост на съдебната власт

Трябва да се направи разграничение между независимостта на съдебната система като цяло и независимостта на съдията. Макар независимостта на съдебната система като цяло да е необходимо условие за независимостта на съдията, тя не е достатъчно условие. Индивидуалната независимост може да бъде засегната от външно влияние на държавните организации и други и от вътрешни влияния в рамките на съдебната власт.

Независимост на съдебната власт като цяло

Правна рамка

Независимостта на съдебната власт трябва или да е заложена в конституцията на държавата, или да е гарантирана от равностойни защити. Тези мерки имат за цел да гарантират, че промени не могат да се правят без цялостно демократично разглеждане и повече от обикновено мнозинство от законодателната власт.

Структура на управление

Независимостта на съдебната система изисква съдебната власт да се самоуправлява. Предпочитаният вариант е управлението да се извършва от съдебен съвет, съставен предимно от представители на съдебната власт. Един съвместим съвет трябва да има широк мандат. Той трябва да носи първостепенна отговорност за организацията, финансирането и вземането на решения в съдебната власт. Трябва да има надзорна роля по отношение на съдилищата.

По-голямата част от членовете на съдебния съвет трябва да бъдат съдии, избрани от техните колеги, докато други членове следва да представляват обществото. На практика обаче съдебните съвети в цяла Европа имат разнообразни управленски структури. Макар и министърът на правосъдието и изпълнителната власт по принцип да имат известно влияние върху работата на съдебния съвет (с изключение на официална роля по отношение на, например, срещи), често срещата е хибридна структура. В такива ситуации председателят на Съда често е отговорен за съдебната власт, като в същото време министърът на правосъдието е отговорен за управлението на съдилищата и персонала. Съществува междинно положение в държави, където има съдебна служба, в която съдиите са мнозинство в контролните комисии.

Финансиране

В период на рецесия е може би изненадващо, че някои съдебни системи са в състояние напълно да определят своите собствени бюджети. Но независимо от използваните бюджетни договорености, винаги трябва да има достатъчно финансиране за обема на делата, които съдебната система трябва да разгледа. „Достатъчно“ в този контекст означава, че трябва да се даде възможност за своевременно преразпределяне на съдебния товар.

Съдебният съвет трябва да има правото да предложи бюджет и да се изкаже в парламента, ако бюджетът е отхвърлен или изменен. След като бюджетът е договорен, Съветът следва да бъде свободен да разпределя средствата за отделните съдилища и съдилищата трябва да бъдат свободни да използват отпуснатите средства винаги под цялостен надзор на Съвета.

Условията и редът за избор, назначаване, оценка и дисциплинарни мерки срещу съдиите

ЕМСС изготви подробен доклад относно механизмите, необходими за тези процеси¹. Макар влиянието извън съдебната власт обикновено да не е приемливо в тази област, вътрешните механизми изискват специално внимание.

Реформа на съдебната власт

ЕМСС разглежда ролята на съдебната власт в съдебната реформа във втория си доклад по темата². Съдебната власт винаги трябва да бъде ангажирана във всички етапи на всеки процес от реформата, било то пряко или чрез целесъобразни консултации. Съдебната власт трябва да бъде ангажирани в създаването на ключови индикатори за изпълнение и критерии за успех за оценката на ефективната реформа. Съдебната власт и съдебните съвети имат жизнено проактивна роля в целия процес на реформата.

Независимост на отделните съдии

Външна независимост

Може да бъде упражняван натиск върху отделни съдии по отношение на индивидуалното вземане на решения от тяхна страна по редица различни начини. Например, може да се упражнява натиск, пряко или косвено от изпълнителната власт, парламента, медиите, общественото мнение, а дори и от страна на престъпни организации. През последните години социалните медии и интернет са се превърнали в канали, чрез които може да бъде упражняван натиск върху съдиите.

В някои ситуации отделни съдии могат доброволно да откликват на някои или всички от тези видове натиск, но много по-често съдиите съзнателно устояват на него. Въпреки това стои въпросът доколко отделните съдии подсъзнателно са под влиянието на такъв натиск.

Могат да съществуват формални и неформални правила, за да се елиминира или намали такъв натиск. Правилото за висящо дело е пример за такова формално правило. То налага забрана върху публично или частно обсъждането на правилния резултат от съдебни дела, които са в процес на вземане на решение.

Вътрешна независимост

Тази категория на независимостта на съдебната власт има аспекти, които са особено сложни. Функция на апелативните съдии е да не се съгласят в определени случаи с първоинстанционните съдии. Съдиите естествено ще изразят несъгласие с техните колеги в някои формални и неформални ситуации, ако, например, вярват, че тези решения следва да се считат за недобре аргументирани или явно погрешни или, ако нарушават стандартите по отношение на производителност и бързина.

Натискът от колеги е неизбежен. Той има важни предимства, изразяващи се в подобряване и поддържане на стандартите. Все пак има потенциално въздействие върху независимостта. Освен това ръководството на съда рутинно ще окаже влияние върху съдиите, работещи в този съд. Имало е случаи,

¹ Декларацията от Дъблин от 11 май 2012 г.

² ЕМСС (2013 г.). Част II от насоките за ефективно правосъдие в доклада „Съдебната реформа в Европа“.

при които председателят на съда е отменял решенията на съдиите в този съд без надлежна процедура. Това очевидно е неприемливо. Много по-сложни ситуации възникват, когато ръководството на съда оказва влияние върху процеса на вземане на решения в желанието си да поддържа стандарти по отношение на, например, производителността и бързината или с цел да насърчи еднаквото прилагане на закона в подобни случаи. Какво е неприемливо е трудно да бъде формулирано

Ние вярваме, че е необходимо в тази област да се провеждат проучване сред съдиите, за да се установи външният и вътрешният натиск, на който са подложени, така че да се оценят случаите на практически нарушения на независимостта.

3.3.2 Субективна независимост на съдебната власт

Независимостта на съдебната система според възприятията на групи в обществото

Изпълнението на формалните обективни изисквания за независимост не означава непременно, че съдебната власт субективно се възприема като независима от обществото, да не говорим, че съдебната система се ползва с широко доверие. Освен това възприятията често се различават в различните обществени групи. Например, различните икономически групи, различните по статут групи и етнически групи често възприемат съдебната власт по различен начин. В някои случаи това зависи от степента и естеството на експозиция на съдилищата на членовете на тези групи.

При тези обстоятелства са необходими проучвания, за да се оцени възприятието за независимостта на съдебната власт. Въпросните проучвания включват най-малко следното:

- а) проучвания сред страните по съдебни дела, наказателни обвиняемите и жертви на престъпления;
- б) проучвания сред юридически представители;
- в) проучвания сред професионалните потребители на съдилищата като прокурори и съдебни изпълнители;
- г) проучвания сред широката общественост, разделени в различни групи, например групи с ниски доходи, етнически групи както и бизнес сектори.

Така например скорошно проучване на Евробарометър предоставя ценна информация за нагласите на европейските граждани като цяло.

Следва да се отбележи, че в проучванията не може да се задават конкретни въпроси за независимостта на съдебната власт, защото членовете на обществото, често не са в състояние или не желаят да направят разграничение между независимостта на съдебната власт и други аспекти на работата на съдилищата. Следователно вероятно проучванията ще се ограничават само до въпроси за нивата на доверие в съдебната власт.

Независимост според възприятията на съдиите

Остава отворен въпрос за това как съдиите определят собствената си независимост. Ще бъде възможно да се извършват проучвания, за да се установи възприятието на съдиите по отношение на външния и вътрешния натиск, на който са подложени.

3.4 Емпирична оценка на независимостта на съдебната власт

За да се добие представа за нивото на независимост на съдебната власт в дадена държава, е необходимо да се оцени обективно и субективно независимостта. Субективната независимост е пряко

измерима чрез предприемане на вече споменатите видове проучвания на общественото мнение. Проучванията обаче не са предприети във всички държави и сред всички споменати групи. За да се оцени формално и обективно независимостта на съдебната власт, е необходимо първо да се определят конкретни индикатори за изпълнение. Това ще позволи на основните компоненти, изброени по-горе, да бъдат измерени, анализирани и оценени.

След определянето на подходящи индикатори за изпълнение, следва да се установи нормативна позиция: например, дали висока оценка е „добра“ или „лоша“? Дори ако това не е подходящо за класифициране на съдебните системи по отношение както на обективната, така и на субективната независимост, данните все още ще определят държавите, в които конкретни индикатори за изпълнение са изпълнени в по-малка степен. В тази връзка трябва да се отбележи, че последният въпросник от информационното табло в областта на правосъдието на Европейската комисия не идентифицира конкретен набор от индикатори за изпълнение. Необходимо е допълнително концептуално развитие.

И накрая, по отношение на класирането, както казахме, вероятно е нежелателен стремежът да се обединят индикаторите за успешно представяне в цялостна мярка за независимостта на съдебната власт за отделните държави. Резултатите ще бъдат до известна степен произволни, тъй като е малко вероятно различните компоненти на независимостта на съдебната власт да бъдат от еднаква важност. Претеглянето на индивидуални индикатори за изпълнение несъмнено би било субективно.

3.5 Обосновка на отчетността на съдебната власт

Независимостта на съдебната власт и отчетността на съдебната власт са взаимосвързани. Независимостта носи със себе си отговорността да се докаже пред обществото ползата от независимостта на съдебната власт. В повечето европейски общества, властта вече не се приема за чиста монета, както беше доскоро. Също така независимостта на съдебната власт вече не може да бъде приета без ясна отчетност на съдебната власт. Въпреки това да се подчертае в този контекст, че отчетността на съдебната власт не включва гражданската отговорност на отделен съдия.

3.6 Ключови компоненти на отчетността на съдебната власт

Полезно е също тук да се прави разграничение между i) между обективната и субективната оценка на отчетността на съдебната власт и ii) между съдебната система като цяло и на отделния съдия.

3.6.1 Обективна отчетност на съдебната власт

Отчетност на съдебната власт като цяло

Наличие на формални договорености

Следва да бъдат въведени формални механизми, за да се гарантира, че съдебната власт се отчита пред обществото. Например, трябва да има системи, чрез които могат да бъдат подадени жалби срещу съдии и съдебната система, и чрез които могат да се прилагат дисциплинарни санкции.

Прозрачност

Работата на съдиите и съдебната система трябва да бъде прозрачна. Това означава, че трябва да има ясно и формално отчитане на въпроси като конкретни разпореджания, навременност, продължителност на делото, чакане за обжалване както и много други аспекти на качеството на съдебния процес. Следва да са налице структури за редовно отчитане както и база данни за работата на съдебната система във

всяка държава. В допълнение следва да е налице прозрачност на допълнителните дейности, предприети от страна на съдиите извън техните съдебни функции.

Отчетност на отделния съдия

Разбираеми производства и решения

В този контекст отчетността включва това, че съдиите трябва да обяснят решенията си по такъв начин, че страните, медиите и обществеността като цяло да могат да разберат и сверят тяхната аргументация.

3.6.2 Субективна отчетност на съдебната власт

Дори и да са налице формални обективни процедури, които гарантират отчетността на съдебната власт, субективното възприятие на гражданите към отчетността на съдебната власт е от също толкова голямо значение. Например, съдиите и съдебната система могат да се разглеждат като „затворен магазин“, работещ в своя полза, а не в полза на обществото. При тези обстоятелства е важно също така да се получат данни от проучвания за измерване, анализ и оценка на обществените нагласи за отчетността на съдебната власт.

3.7 Емпирична оценка на отчетността на съдебната власт

За да се оцени формалната и обективната отчетност на съдебната власт, е необходимо първо да се определят конкретни индикатори за изпълнение, за да се даде възможност за измерване, анализиране и оценка на ключовите компоненти, изброени по-горе. Същите коментари, които са направени по-горе във връзка с „Емпирична оценка на независимостта на съдебната власт“, са приложими по отношение на емпиричната оценка на отчетността на съдебната власт.

ENJ Project 2013-2014 Independence and Accountability of the Judiciary adopted June 13 June 2014

15

IV. Индикатори на независимостта на съдебната власт

4.1 Въведение

Въз основа на тази рамка, проектната група е разработила набор от индикатори за оценка на независимостта и отчетността на съдебната власт и съдебната система на дадена държава. Настоящата глава се отнася до индикаторите, свързани с независимостта на съдебната власт, а глава 5 разглежда отчетността на съдебната власт. Общ преглед на индикаторите е включен в приложение В. Въпросникът, който се използва за измерване на индикаторите в рамките на пилотния проект, е включен в приложение Г. Обективните правила за оценяване по пилотния проект, установени от проектната група, са включени в приложение Д.

При тези индикатори, се приема, че съдебната власт включва съдии, заедно с техния правен и административен персонал, и управляващите органи на съдилищата, както и съдебните съвети³. Индикаторите са разработени с цел прилагане на рамката, съдържаща се в глава 3, като се вземе предвид визията на ЕМСС за независимост и отчетност, както е представено в глава 10, както и рисковете, посочени в глава 7.

³ ЕМСС: Съдебната реформа в Европа, Доклад за периода 2011-2012 г., стр. 4.

В глава 3 се прави разграничаване между обективна и субективна независимост и отчетност. Обективните характеристики се отнасят до начина, по който съдебните структури са организирани на практика, като в същото време субективните характеристики се отнасят до възприемането на съдебната власт и съдебната система сред различни групи по интереси, включително съдии и гражданите като цяло.

Направено е допълнително важно разграничение между съдебната система като цяло и на отделния съдия. Обективната независимост на съдебната власт като цяло не е достатъчна, ако независимостта на отделния съдия е ограничена. По този начин, усилията трябва да бъдат насочени към двете нива. Разграничаването е по-малко значимо за субективната независимост, тъй като възприятията не разграничават между съдебната власт като цяло и на отделния съдия.

индикаторите на обективната независимостта на съдебната власт като цяло спадат към следните категории:

- 1) Правно основание за независимост;
- 2) Организационна автономност на съдебната власт;
- 3) Финансиране на съдебната власт;
- 4) Управление на съдебната власт.

индикаторите на обективната независимост на отделния съдия спадат към следните категории:

- 1) Свързани с човешките ресурси решения относно съдиите;
- 2) Несменяемост на съдиите;
- 3) Процедури, които се прилагат в случай на заплахата за индивидуалната независимост на съдиите;
- 4) Вътрешна независимост на съдебната власт.

индикаторите на субективната независимост на съдебната власт и на отделния съдия спадат към следните категории:

- 1) Независимост според възприятието на гражданите като цяло;
- 2) Доверие към съдебната власт в сравнение с доверието към други държавни власти от страна на гражданите като цяло;
- 3) Съдебна корупция според възприятието на гражданите като цяло;
- 4) Независимост, възприемана от съдебни потребители на всички нива;
- 5) Независимост според възприятието на самите съдии.

Общо **13 индикатори** са били идентифицирани, които са особено важни, за да се оцени независимостта на съдебната власт. Както ще бъде обяснено по-долу, повечето индикатори се състоят от няколко под-индикатори.

4.2 Обективна независимост на съдебната власт като цяло

Индикатор 1 Обективна независимост на съдебната власт: правно основание за независимост

Правното основание за независимост се състои от няколко под-индикатори относно формалните защити за независимост, които се прилагат, както следва:

- Формални гаранции за независимостта на съдебната власт;
- Формално ниво на увереност, че съдиите се подчиняват единствено на закона;
- Формални методи за определяне на заплатите на съдиите;
- Формални механизми за коригиране на заплатите на съдиите;
- Формална ангажираност на съдиите в развитието на правната и съдебната реформа.

Формални гаранции за независимостта на съдебната власт

Този индикатор измерва степента, до която е формално защитена независимостта на съдебната власт. След въвеждането на подходящи защити, степента на независимост се определя от лекотата, с която изпълнителната власт може да оспорва или да променя тези защити. Следва да се отбележи, че в някои конституции е гарантирана независимостта на съдебната власт, докато в други е гарантирана само независимостта на съдията. В този контекст разликата не може да бъде съществена, ако защитите функционират добре.

Най-силната защита е гаранция в конституцията или еквивалентните разпоредби на държавата. Важното е, че позицията на съдебната власт не може да бъде отхвърлена с обикновено мнозинство от законодателната власт. Конституционните съдилища също могат да се засилят необходимите защити. Няма една-единствена възможна съвместима система. Всички конституционни и исторически защити трябва да се разглеждат като едно цяло.

Формално ниво на увереност, че съдиите се подчиняват единствено на закона

Този индикатор мери дали съдиите изрично се подчиняват единствено на закона и по този начин не се поддават на политически, медиен и друг външен натиск. Отново най-силната

защита е конституционна предпазна мярка. По-слаба защита се осигурява от закони, които могат да бъдат изменени с обикновено мнозинство от законодателя или със съдебен прецедент.

Формални методи за определяне на заплатите на съдиите

Независимостта на съдебната власт може да бъде застрашена, ако заплатите на съдиите се контролират от изпълнителната власт и ако изпълнителната власт не подлежи на формалния контрол, отнасящ се до определянето на тези заплати. Наказателното орязване на заплатите е напълно неприемливо. Но произволен контрол на изпълнителната власт върху заплатите в съдебната система излага съдиите на риск от неправомерен натиск и корупция. Формална защита на заплатите на съдиите, следователно, е от голямо значение. Освен това най-силната защита е конституционна предпазна мярка. Правна предпазна мярка за изменение с мнозинство в законодателния орган е по-слаба защита. Практиките за предотвратяване на намеса в заплатите в съдебната система предлагат някаква макар и често по-слаба защита.

Формални механизми за коригиране на заплатите на съдиите

Този индикатор разглежда дали съществува формален механизъм за регулиране на заплати предвид развитието на средната заплата в страната и/или инфлацията. При липсата на такъв механизъм, заплатите на съдиите ще бъдат определяни на случаен принцип, което прави формалните защити неефективни.

Формалната ангажираност на съдиите в развитието на правната и съдебната реформа

Този индикатор измерва дали съдебната власт има формално право да предложи законови реформи, както и да се посъветва за предложените промени в правната и съдебната практика. Независимостта на съдебната власт може да бъде сериозно засегната от законовата реформа като цяло и съдебната реформа в частност. Такива реформи могат да предлагат и възможности за засилване на независимостта на съдебната власт и за осъществяване на реформи, които са необходими според съдебната власт, за да се подобри нейното функциониране. Най-силната защита е формалната гаранция, че съдебната власт има право да предложи законови реформи и да дава съвети относно предложения за законова реформа и съдебните реформи, предложени от изпълнителната власт и/или законодателната власт.

Индикатор 2 Обективна независимост на съдебната власт: организационна автономност

Този индикатор е особено важна подкрепа за юридическата независимост на съдебната власт. От решаващо значение е във времена на политическо напрежение. Самоуправлението на съдебната власт е необходимо за осигуряване на независимостта на практика. В доклада на ЕМСС относно „Резюме на насоките, препоръките и принципите на ЕМСС“ съдебен съвет е дефиниран като „самоуправляващ се орган, който функционира автономно с цел гарантиране на независимостта на съдебната власт, поддържането на върховенството на закона, насърчаването на гражданските свободи и индивидуалните свободи, фундаменталните човешки права и ефективната и прозрачната администрация в правосъдието“.⁴ От тази гледна точка съдебният съвет е предпочитаният начин за прозрачно самоуправление в съдебната система.

На практика се наблюдават значителни различия в съдебните съвети. Те имат набор от различни задачи, които са им възложени; ползват се с различна степен на автономност от другите държавни власти; и имат различни организационни структури. Едва ли е възможно да се посочат минималните изисквания, за да може дадена организация да се счита на първо място за съдебен съвет. Това означава, че приносът на съдебния съвет за организационната автономност не може да се генерализира. индикаторите трябва да допускат разнообразие.

В някои държави дори и при отсъствието на съдебен съвет, съдебната власт е в състояние да постигне по-голяма степен на самоуправление, която, например, министерството на правосъдието делегира на съдии и представители на гражданското общество. Независими комисии или съвети за назначаване и дисциплинарни мерки срещу съдиите са пример в това отношение. Следователно индикаторите предвиждат възможността да съществува съдебен съвет както и за възможността отговорностите, обичайно възложени на съдебния съвет, да бъде възложени на един или повече равностойни независими органи. Тези индикатори трябва да се възприемат като обхващащи тази последна възможност.

Организационната автономност се състои от няколко под-индикатори, като се взема предвид дали съществува съдебен съвет, както следва:

Ако съществува съдебен съвет:

- Формална позиция на съдебния съвет;
- Формални отношения между съвета и съдебната власт;
- Съобразност с насоките на ЕМСС;
- Отговорности на съвета.

Ако не съществува съвет, съответният под-индикатор се отнася до влиянието на съдиите върху решения, касаещи съдебната власт.

Формална позиция на съдебния съвет

При наличието на съдебен съвет, трябва да се разгледа формалната позиция на съдебния съвет. Неговата позиция може да бъде описана в конституцията или в обикновен закон. За пореден път конституционна разпоредба е най-предпочитаният вариант.

Формални отношения между съвета и съдебната власт

⁴ ЕМСС: „Резюме на насоките, препоръките и принципите на ЕМСС“ , Доклад 2012-2013, стр. 6.

Самоуправление означава, че съдебният съвет е част от самата съдебна система. На практика, обаче, понякога се приемат други практически решения. Съдебният съвет като част от съдебната власт е предпочитаният вариант.

Съобразност с насоките на ЕМСС

Този индикатор измерва дали на съдебният съвет отговаря на насоките на ЕМСС. Насоките на ЕМСС гласят:

- а) Най-малко 50% от членовете на съдебния съвет трябва да бъдат съдии;
- б) Най-малко 50% от съдебните членове на съдебния съвет трябва да бъдат избрани от своите колеги;
- в) Министърът на правосъдието не трябва да бъде член на съдебния съвет;

ENCJ Project 2013-2014 Independence and Accountability of the Judiciary-adopted June 13 June 2014

19

- г) Съдебният съвет трябва да контролира собствените си финанси, независимо както от законодателната, така и от изпълнителната власт;
- д) Съдебният съвет трябва да контролира собствената си дейност, независимо както от законодателната, така и от изпълнителната власт.

Очевидно е желателно съдебният съвет да е в съответствие с възможно най-много от посочените по-горе насоки.

Отговорности на съдебния съвет

Този индикатор улавя обхвата на отговорностите на съдебния съвет. Следните ключови отговорности се препоръчват като част от функциите на съдебния съвет.

- а) Назначаване и повишаване на съдии и магистрати;
- б) Обучение на съдии и магистрати;
- в) Съдебна дисциплина;
- г) Съдебна етика;
- д) Жалби срещу съдебната власт;
- е) Управлението на изпълнението в съдебната власт;
- ж) Администрация на съдилищата;
- з) Финансиране на съдебната власт;
- и) Предлагане на законодателство относно съдилищата и съдебната власт.

Колкото по-голямо е самоуправлението на съдебната власт, по-голям е броят на отговорностите, които ще бъдат възложени на съдебния съвет или еквивалентен орган.

При липсата на съдебен съвет, съдиите все още могат да имат решаващо влияние върху решенията по отношение на отговорностите, изброени по-горе. В индикатора се включват алтернативни начини за постигане на организационна автономност на съдебната власт.

Индикатор 3 Обективна независимост на съдебната власт: финансиране на съдебната власт

Финансирането на съдебната власт е уязвим аспект в отношенията между държавните органи. Има два аспекта, които трябва да бъдат обхванати от индикаторите. Първият аспект обхваща институционални договорености: степента, в която съдебната власт участва в определянето на бюджетите, начина, по който бюджетите са изготвени, и степента на свобода на съдебната власт да разпределя бюджетите, след като са били определени. Вторият аспект е още по-важен: степента, в която

реалните бюджети, които са резултат от процеса на бюджетиране, са достатъчни за съдебната власт, за да изпълни своите задължения.

Финансирането на съдебната власт се състои от няколко под-индикатори, както следва:

- Бюджетни договорености;
- Система на финансиране;
- Възникване на конфликти относно бюджетите;
- Разрешаване на конфликти относно бюджетите;
- Достатъчност на реалните бюджети.

Бюджетни договорености

Участието на съдебната власт в бюджетния процес се определя от нейната роля в следните фази на този процес. Тези фази са:

- а) подготовка на бюджета, който ще бъде отпуснат на съдилищата;
- б) формално предложение по бюджета, който ще бъде отпуснат на съдилищата;
- в) приемане на бюджета, отпуснат за съдилища;
- г) управление на бюджета, отпуснат за съдилища;
- д) оценка/одит на бюджета, отпуснат за съдилища.

Колкото по-силна е позицията на съдебната власт, толкова по-често тя има водеща роля в тези фази.

Система на финансиране

индикаторът описва дали финансирането на съдебната власт се основава на прозрачни и обективни критерии. Възможностите са между другото: действителните разходи (например брой на съдиите и съдебните служители), натовареността на съдилищата и на фиксиран процент на държавните разходи или БВП. Бюджетите в дългосрочен план трябва да съответстват на натовареността на съдилищата, а в краткосрочен план трябва да се покриват реалните разходи, включително и в случай на намаляване на натовареността. Ако е налице такава обективна система, въпросът е дали тя може да бъде променена лесно. Система, която е определена по закон, предлага повече гаранции от често срещана практика.

Възникване на конфликти относно бюджетите

индикаторът отчита броя на конфликтите между съдебната власт и правителството за бюджета на съдебната власт през последните пет години. Дали правителството (напр. министърът на правосъдието или министърът на финансите) е отхвърлило предложение за бюджета на съдебната власт или дали правителството е обнародвало бюджета на съдебната власт, по който съдебната власт е имала възражения?

Разрешаване на конфликти относно бюджетите

Важен въпрос е как се третираат конфликти между съдебната власт и правителството относно бюджета. индикаторът описва дали съдебната власт има право да се обръща към парламента, когато е убедена, че правителството не отпуска достатъчно средства.

Достатъчност на реалните бюджети

Формалните договорености трябва да гарантират, че действителните бюджети са достатъчни. индикаторът разглежда достатъчността на бюджетите чрез разграничаване на ключови дейности, които трябва да получават адекватно финансиране. Това са:

- а) третиране на натовареността;
- б) привличане на експерти, преводачи и т.н. при необходимост и при заплащане на такси от съда;
- в) актуализиране на знанията и уменията на съдиите и служителите;

- г) подпомагане на съдии и друг персонал в сферата на IT системи, сграден фонд и т.н.

Индикатор 4 Обективна независимост на съдебната власт: управление на съда

Отговорността за управлението на съдилищата се различава в отделните държави. Докато самоуправлението предполага, че съдебната власт е интегрално отговорна, на практика в няколко държави (много аспекти на) управлението на съдилищата е отговорност на министъра на правосъдието или съдебните служби под ръководството на министъра на правосъдието. Тези практики представляват риск за независимостта на съдебната власт, тъй като въпросите на управлението на съда, като например жилища и IT, засягат функционирането на съдебната власт. Колкото повече решения се взимат от съдебната власт, толкова по-добре се гарантира независимостта.

Степента на отговорност на самата съдебна система за управлението на съда е представена от индикатор, който описва дали съдебната власт носи отговорност⁵ за следните задачи:

- а) Общото управление на съда;
- б) Назначаване на съдебните служители (които не са съдии);
- в) Други решения за управление на човешките ресурси по отношение на съдебните служители;
- г) Решения, свързани с прилагането и използването на информационните технологии в съдилищата;
- д) Решенията по отношение на съдебните сгради;
- е) Решенията по отношение на съдебната сигурност;
- ж) Решения, свързани с информационни дейности⁶.

4.3 Обективна независимост на съдиите

Индикатор 1 Обективна независимост на съдиите: решенията, касаещи човешките ресурси, относно съдиите

Решения, касаещи човешките ресурси, свързани с подбор и назначаване, дисциплинарни процедури и отстраняване са сфера на уязвимост за независимостта на съдиите. В тези области съдиите са изложени на потенциално неправомерно вмешателство от други държавни институции, включително, например, политическите назначения на съдии. Както вмешателствата, така и проявите на смущения подкопават възприятията за независимостта на съдебната власт. Трябва да има прозрачни процедури, уредени със закон и под надзора на съдебната власт.

Решенията, касаещи човешките ресурси, относно съдиите се разглеждат от определен брой под-индикатори, както следва:

- Подбор, назначаване и освобождаване на съдиите и председателите на съдилищата;
- Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите от Върховния съд и председателя на Върховния съд;
- Съобразност с насоките на ЕМСС за назначаването на съдиите;
- Оценка, повишаване, дисциплинарни мерки и обучение на съдиите;
- Съобразност на повишаването на съдиите с насоките на ЕМСС.

Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите и председателите на съдилищата

⁵ "Носи отговорност" се определя като под контрола на съдебния съвет или под контрола на управителен орган (органи), доминиран от съдии.

⁶ Това включва всички комуникационни и промоционални дейности, целящи да информират обществото за съдебната власт.

индикаторът измерва степента, в която самата съдебна система носи отговорност за подбора, назначаването и освобождаването на съдии и председателите на съдилищата чрез разграничаване на следните решения:

- а) Предложение на кандидатите⁷ за назначаване като съдии (не съдии от Върховния съд);
- б) Решение относно назначаването на съдия;
- в) Предложение за освобождаване от длъжност на съдия;
- г) Решение относно освобождаването от длъжност на съдия;
- д) Предложение на кандидати за назначаване като председатели на съдилищата;
- е) Решение относно назначаването на председател на съд;
- ж) Предложение за освобождаване от длъжност на председател на съд;
- з) Решение относно освобождаването от длъжност на председател на съда.

Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите от Върховния съд и председателя на Върховния съд

Отделен индикатор специално се отнася до съдиите и председателя на Върховния съд, тъй като тези постове са от особена важност.

Съобразност с насоките на ЕМСС относно назначаването на съдии

ЕМСС е разработила насоки за назначаването на съдии. С индикатора се установява степента, до която тези насоки се спазват. По-специално:

- а) Процесът на назначаване трябва да бъде отворен за обществен контрол и напълно и надлежно документиран;
- б) Процесът на назначаване трябва да се извършва в съответствие с публикуваните критерии;
- в) Назначаването на съдиите трябва да бъде единствено въз основа на заслугите;
- г) Процесът на назначаване следва да насърчава многообразието на хора в рамките на съдебната власт, като същевременно се избягва дискриминация;
- д) Процесът на назначаване следва да предвижда независима процедура за обжалване.

Оценка, повишение, дисциплинарни мерки и обучение на съдии

индикаторът измерва степента, в която самата съдебна система носи отговорност за оценката, повишението, дисциплинарните мерки⁸ и обучението на съдиите, като се оценяват отделно следните решения:

- а) Решение за оценка на съдия;
- б) Оценка на управлението на изпълнението на съдилищата;
- в) Решение относно повишението на съдия;
- г) Приемане на етични стандарти;
- д) Прилагане на етични стандарти;
- е) Предложение за назначаване на член на дисциплинарен орган на съдиите;
- ж) Решение относно назначаването на член на дисциплинарен орган на съдиите;
- з) Предложение за решение относно дисциплинарна мярка по отношение на съдия;
- и) Решение относно дисциплинарна мярка по отношение на съдия;
- й) Решение относно последващи действия във връзка с жалба срещу съдебната власт/ съдия;
- к) Решение относно програма/ съдържанието на обучението за съдии.

Съобразност на повишението на съдиите с насоките на ЕМСС

⁷ Окончателното предложение на кандидата(ите), което се представя на органа, който назначава/избира.

⁸ Описан стъпка-по-стъпка процес, който съдебната власт се ангажира да следва във всеки случай, когато съдия трябва да бъде предупреден, порицан или освободен от длъжност.

ЕМСС е разработила насоки за повишение на съдиите. индикаторът установява степента, до която тези насоки се спазват. По-специално:

- а) Процесът на повишение трябва да бъде отворен за обществен контрол и изцяло и надлежно документиран;
- б) Процесът на повишение трябва да се извършва според публикувани критерии;
- в) Повишението на съдиите трябва да се извършва единствено въз основа на заслугите;
- г) Процесът на повишение следва да насърчава многообразието на хора в рамките на съдебната власт, като същевременно се избягва дискриминация;
- д) Процесът на повишение следва да предвижда независима процедура за обжалване.

Индикатор 2 Обективна независимост на съдиите: несменяемост

Несменяемостта на съдиите се състои от няколко под-индикатори, както следва.

Формална гаранция за несменяемост на съдиите

Основна гаранция за независимостта на отделните съдии е тяхната несменяемост. Не трябва да бъде възможно да се прехвърлят съдии без тяхно съгласие, с изключение на дисциплинарни причини при изключителни обстоятелства. В някои юрисдикции несменяемостта не е гарантирана. Предпазните мерки предлагат защита в различна степен.

индикаторът оценява дали несменяемостта е официално гарантирана. Тъй като вече са обсъдени дисциплинарните мерки, индикаторът засяга отстраняването на съдии поради причини, различни от дисциплинарните. Ако съществуват защиты, ключов фактор е, както преди, колко лесно те могат да бъдат променени от другите държавни власти. Най-силната защита е гаранция в Конституцията или в документите, които са еквивалентни, в смисъл че позицията на съдебната власт не може да бъде променена с обикновено мнозинство. А гаранция в закони, които могат да бъдат изменени с обикновено мнозинство предлага слаба защита, като в същото време обичайната защита е дори по-слаба.

Ред и условия за прехвърляне на съдии без тяхното съгласие

индикаторът се отнася за ситуацията, в която несменяемост не е напълно гарантирана. индикаторът разглежда характеристики на режима за прехвърляне на съдии чрез решаване на следните въпроси:

- а) Дали решенията за прехвърляне се приемат в рамките на съдебната власт и/или от правителството?
- б) Дали прехвърлянето е за кратки или дълги периоди?
- в) Какви са причините за прехвърлянето?
- г) Дали тези причини са предписани от закона?
- д) Може ли даден съдия да бъде отстранен от дело без негово съгласие?
- е) Ако съдията бъде прехвърлен дали му е гарантирана равностойна длъжност (по отношение на позиция, заплата и т.н.)?
- ж) Може ли съдията да обжалва прехвърлянето?

Тъй като прехвърлянето на съдиите без тяхното съгласие е нежелателно, колкото по-ограничено е използването на прехвърляне, толкова по-добра е правната защита на съдиите и по-добро е нивото на независимост.

Индикатор 3 Обективна независимост на съдиите: процедури в случай на заплаха за независимостта

Независимостта изисква съдиите да са адекватно защитени от заплахи, за да изпълняват задълженията си безпрепятствено. Заплахите могат да дойдат от частни лица, но също така и от публични личности като политици и медии.

Процедури в случай на заплаха за независимостта се състоят от два под-индикатори, както следва:

- Наличие на формални процедури в случай на заплаха за независимостта; и
- Адекватност на формалните процедури в случай на заплаха за независимостта.

Наличие на формални процедури в случай на заплаха за независимостта

Този индикатор разглежда дали съществува формална процедура, когато даден съдия или орган в рамките на съдебната власт смята, че независимостта на отделен съдия или на съдебната власт като цяло е застрашена. Това включва и процедури за защита на независимостта на съдебната власт срещу неправомерно вмешателство на медиите, включително и социалните медии.

Адекватност на формалните процедури в случай на заплаха за независимостта Ключови въпроси за оценка на адекватността на

процедурите са:

- а) Кой може да започне процедурата?
- б) Кой орган има правомощията да реагира на жалбите?
- в) Какви са мерките, които този орган може да предприеме, за да защити независимостта на

съдебната власт?

Индикатор 4 Обективна независимост на съдиите: вътрешна независимост

Независимост не означава само независимост от външни сили, а също така и вътрешна независимост. Съдията трябва да бъде в състояние да се произнесе по дело при пълна независимост. Това не означава, че съдебната власт не може да развива незадължителни насоки по въпроси като уеднаквяване, последователност, бързина и ефективност. Логично е да се поиска от съдиите да обясняват защо не са спазили дадена насока, но те не могат да бъдат принудени да се съобразят. Нерегламентираното вмешателство от (старшите) съдии и от ръководството на съда трябва да се избягва.

Вътрешната независимост се състои от няколко под-индикатори, както следва:

- Вмешателство от страна на по-високопоставени съдии;
- Употреба и статут на насоките;
- Вмешателство от страна на ръководството на съдилищата.

EN: J Project 2013-2014 Independence and Accountability of the Judiciary - adopted June 13 June 2014

23

Вмешателство от страна на по-високопоставени съдии

индикаторът описва дали по-високопоставени съдии имат право да се намесват в присъдата на съдия от по-нисък ранг (извън система за обжалване, доктрината за прецедент или преюдициално запитване система) и с каква цел (например за минимално качество, уеднаквяване и последователност, бързина и ефективност). За да може да се прецени дали тези случаи на вмешателство са приемливи, е необходимо да се направи разграничение между различните видове вмешателство, по-специално:

- а) Насока (консултативно становище от общ характер за всички съдилища/ съдии);
- б) Консултативно становище от конкретно приложение в конкретно съдебно решение;

- в) Задължително решение на конкретно приложение на специфичен съдебно решение, например по отношение на минималните стандарти за качество на присъда;
- г) Особено мнение.

Употреба и статут на насоките

индикаторът се фокусира върху използването на препоръки в рамките на съдилищата. За да се оценят тези практики, следните въпроси са от значение:

- а) Дали насоките имат широк обхват?
- б) Дали насоките са разработени от съдии?
- в) Задължителни ли са насоките?

Вмешателство от страна на ръководството на съда

Индикаторът описва дали ръководството на съда може да упражнява вмешателство в отделни случаи относно начина, по който съдии разглеждат дела, например, по отношение на уеднаквяването/ последователността и бързина/ ефективността.

4.4 Субективна независимост

Субективната независимост се отнася до налгасите в обществото по отношение на независимостта на съдиите. Отличават се три групи: гражданите като цяло, съдебни потребители и съдии. В допълнение към възприятията относно независимостта, свързана концепция е доверието на гражданите към съдебната власт в сравнение с тяхното доверие в другите държавни власти. Това е важен индикатор за отношението на гражданите към съдебната власт. Възприемането на корупцията в съдебната власт е също пряко свързано. Корупцията неизбежно нарушава независимостта. индикаторите попадат в следните категории:

- 1) Независимост според възприятието на гражданите като цяло;
- 2) Доверие към съдебната власт в сравнение с доверието към други държавни власти от страна на гражданите като цяло;
- 3) Съдебна корупция според възприятието на гражданите като цяло;
- 4) Независимост, възприемана от съдебни потребители на всички нива;
- 5) Независимост според възприятието на самите съдии.

Индикатор 1 Субективна независимост: независимост според възприятието на гражданите като цяло

Независимостта според възприятието на (групи от) гражданите се измерва в няколко паневропейски и световни проучвания. индикаторът използва резултатите от скорошно проучване на Евробарометър по отношение на независимостта. Взема се средната стойност от трите области на правото, които Евробарометър разграничава (гражданско, наказателно и административно право). Използва се и докладът „Глобална конкурентоспособност“

(2012/2013) по отношение на независимостта на съдебната власт, както и неотдавнашния Индекс за върховенството на закона (2014 г.). Приема се средната стойност на трите оценки.

Индикатор 2 Субективна независимост: доверие в съдебната власт в сравнение с доверието в други държавни служби от страна на гражданите като цяло

В повечето европейски държави се провеждат редовно проучвания за доверието на гражданите в техните институции. индикаторът описва дали доверието в съдебната система е по-високо, равно на или по-ниско от осредненото доверие в правителството и в парламента.

Индикатор 3 Субективна независимост: корупцията в съдебната власт според възприятието на гражданите като цяло

Степента на възприема корупцията в съдебната власт се основава на един индикатор, а именно трансевропейско съпоставяне на корупцията в съдебната власт. индикаторът се основава на резултатите от последния доклад на Европейската комисия по отношение на корупцията.

Индикатор 4 Субективна независимост: независимост според възприятието на съдебните потребители

Независимостта според възприятието на съдебните потребители се състои от два под-индикатори:

- Наличие на проучвания за удовлетвореността на клиентите; и
- Възприятието за независимост от страна на потребителите на съдилищата.

Наличие на проучвания на удовлетвореността на клиентите

индикаторът описва дали наскоро е проведено проучване сред клиентите на съдилищата (през последните три или по-малко години). Важно е тези проучвания да бъдат проведени от съдебните органи, тъй като ги информира за опита и възприятията на клиентите.

Възприятието за независимост от страна на потребителите на съдилищата

индикаторът е процентът на потребителите на съдилищата, които възприемат съдиите като независими.

Индикатор 5 Субективна независимост: независимост според възприятието на съдиите

Независимостта според възприятието на съдиите се състои от два под-индикатори:

- Наличие на проучвания сред съдиите; и
- Възприятието за независимост от страна на съдиите.

Наличие на проучвания сред съдиите

индикаторът описва дали наскоро е проведено проучване сред съдиите (през последните три или по-малко години).

Независимостта на съдебната власт според възприятието на съдиите

индикаторът е процентът на съдиите, които сами се възприемат за независими.

V. Индикатори за отчетността на съдебната власт

5.1 Въведение

Обективните индикатори обикновено могат да бъдат относително лесно идентифицирани. Оценката на субективни индикатори изисква съществуването на проучвания на общественото мнение сред съответните групи в рамките на обществото. Проучванията относно редица елементи от субективната независимост са на разположение, но това не е така за субективна отчетност. Следователно субективната отчетност не е предмет на настоящия доклад по-нататък.

Обективната отчетност на съдебната власт трябва също да се разглежда както на структурно ниво, така и на ниво отделен съдия. Това не е достатъчно за съдебната власт като цяло, за да бъде отчетна. Индивидуалните съдии трябва също да се отчитат. Вземането на решения от тяхна страна трябва да бъде прозрачно и да се извършва открито.

Индикаторите за обективната отчетност на отделния съдия спадат към следните категории:

- 1) Разпределяне на делата;
- 2) Процедура по обжалване срещу съдиите и съдилищата като цяло;
- 3) Периодично отчитане от страна на съдебната власт;
- 4) Отношенията между съдебната власт и медиите;
- 5) Външен преглед на съдебната власт.

Индикаторите за обективната отчетност на отделния съдия спадат към следните категории:

- 1) Приложими кодекси на съдебната етика;
- 2) Процедурите, свързани с оттеглянето и отвод на отделен съдия;
- 3) Дали съдиите имат право да предприемат външни дейности и оповестяването на такива дейности и интереси;
- 4) Степента, в която съдебните производства са лесно достъпни и разбираеми за гражданите като цяло.

9 индикатори са разработени. Тези индикатори се състоят отново от няколко под-индикатори, както ще бъде дискутирано по-долу.

5.2 Обективна отчетност на съдебната власт като цяло

Индикатор 1 обективна отчетност на съдебната власт: разпределяне на

делата

Механизмът за разпределяне на делата, следва да гарантира независимо и безпристрастно както и експертно третиране на всяко дело. Отчетността изисква също така този механизъм да бъде направен публично достояние.

Разпределянето на дела включва две под-индикатори, както следва:

- Наличие на прозрачен механизъм за разпределяне на делата;
- Съдържание на механизма за разпределяне на делата.

Наличие на прозрачен механизъм за разпределяне на делата

индикаторът описва дали е установена от съда прозрачен механизъм и ако е така, какво е състоянието на този механизъм (като обичайно или съдебно регулиране).

Съдържание на механизма за разпределяне на делата Индикаторът се базира на:

- 1) Метода за разпределяне на делата;
- 2) Длъжностното лице, натоварено с разпределянето на делата;
- 3) Надзора върху механизма.

Съобразност с насоките на ЕМСС

В момента се разработват насоки на ЕМСС и изпълнението на тези насоки ще бъде добавено след като са готови.

Индикатор 2 Обективна отчетност на съдебната власт: процедура за обжалване

Жалби по същество срещу съдебни решения могат да бъдат предявявани при обжалване. Въпреки това отчетността изисква също така възможност да се подаде жалба по други въпроси, като например третирането на делото от даден съдия и поведението на съдебните служители.

Процедурата за обжалване се състои от редица под-индикатори, както следва:

- Наличие на процедура за разглеждане на жалбите;
- Външно участие в процедурата по обжалване;
- Обхват на процедурата за обжалване;
- Обжалване на решение по жалба;
- Брой на жалбите.

Наличие на процедура за обжалване

индикаторът описва дали съдебната власт или отделните съдилища разполагат с процедура по обжалване⁹.

Външно участие в процедурата за обжалване

Процедури, които дават възможност за участие на представители на гражданското общество, правят съдебната власт по-отговорна към обществото, отколкото вътрешни процедури. индикаторът разглежда дали е предвидено външно участие.

Обхват на процедурата за обжалване

индикаторът описва обхвата на процедурата с изброяване на допустимите основания за жалби, като например поведението на съдия, бързина и административни грешки.

Обжалване на решение по жалба

индикаторът описва дали решение по жалба подлежи на обжалване.

Брой на жалбите

индикаторът се отнася до броя на жалбите срещу съдебната власт за всички съдилища заедно. Това понастоящем се използва като фонова променлива.

Индикатор 3 Обективна отчетност на съдебната власт: периодична отчетност

За да се позволи външен контрол, е прието обществените организации да предоставят информация за дейността си, включително начина, по който се харчат публични средства. В това отношение съдебната власт не се различава от другите обществени организации. Същото важи и за обществения сравнителен анализ на съдилищата по отношение на техните характеристики, например в областта на бързината.

Периодичното отчитане относно съдебната власт се състои от три под-индикатори:

- Наличие на годишни отчети относно функционирането на съдебната власт;
- Обхват на годишните отчети;
- Сравнителен анализ на съдилищата.

Наличие на годишни отчети относно функционирането на съдебната власт

индикаторът разглежда дали съдебната власт публикува годишни отчети за това как тя е изпълнила своите функции.

Обхват на периодичните отчети

индикаторът разглежда дали докладът включва данни за:

- изхода и продължителността на дела;
- дисциплинарни мерки, (успешни) жалби, (успешни) искания за отвод.

Сравнителен анализ на съдилищата

⁹ Описан стъпка-по-стъпка процес, който съдебната власт се ангажира да следва във всеки случай, когато съдия трябва да бъде предупреден, порицан или освободен от длъжност.

индикаторът разглежда дали съдилищата периодично и публично се съпоставят по отношение на тяхното изпълнение.

Индикатор 4 Обективна отчетност на съдебната власт: отношения с пресата

За да бъде открита и прозрачна, съдебната власт трябва да поддържа открит диалог с медиите, да разяснява своите практики както и решения по отделни дела. Съдебната власт трябва да има и образователна роля при разясняването пред населението на ролята на съдебната власт в обществото.

Връзките с медиите се състои от три под-индикатори:

- Разясняване на съдебни решения по отношение на медиите;
- Наличие на насоки за медиите;
- Излъчване на съдебни дела.

Разясняване на съдебните решения пред медиите

Общоприето е съдиите да не разясняват собствените си решения, освен в техните присъди. Но съдебните служители (например служители по комуникации или медийни експерти) могат да го направят. индикаторът измерва дали съдебните решения са разяснени пред медиите.

Наличие на насоки за медиите¹⁰

индикаторът измерва дали съдебната власт е установила насоки, които регулират това, което на медиите е позволено да отразяват и по кой канал да го правят.

Излъчване на съдебни дела

индикаторът измерва дали на съдебната власт се позволява излъчването на съдебни дела.

Индикатор 5 Обективна отчетност на съдебната власт: външен преглед

Друг подход за отчетност е отварянето на дадена организация към външен преглед или оценка. Външният преглед може да приеме различни форми, като например външен одит и инспекция. Външен преглед може да измери различни аспекти на изпълнението, като качество и ефективност, но също така и конкретни теми като управление на знанието. За тези цели външният преглед се извършва от лица извън съдебната власт. Външен преглед, предприет или поръчан от други държавни служби, може да постави под съмнение независимостта и е нежелателен.

Външният преглед се състои от три под-индикатори:

- Прилагане на външен преглед;
- Видове външен преглед;
- Отговорност за външен преглед.

Прилагане на външен преглед

Този индикатор измерва дали външният преглед се използва редовно за оценка на работата на съдилищата.

Видове външен преглед

Този индикатор разглежда различните видове външен преглед, както е посочено по-горе. Тези видове се различават по обхват и въздействие:

¹⁰ Документ, разясняващ целите и интересите на съдебната власт и медиите, в който се описва как съдилищата работят с медиите и това, което медиите могат да очакват от съдебните служители (ЕМСС: Насоки, препоръки и принципи, Доклад за 2012 - 2013 г., стр. 15).

- Инспекция;
- Одитен комитет;
- Други.

Отговорност за външен преглед

индикаторът се отнася до самоличността на лицата, поръчали външен преглед на съдебната власт:

- Самата съдебна власт;
- Изпълнителната власт;
- Законодателната власт.

Предпочитаният вариант е самата съдебна власт да възложи външен преглед, тъй като останалите опции противоречат на независимостта.

5.3 ОБЕКТИВНА ОТЧЕТНОСТ НА СЪДИЯТА

Индикатор 1 Обективна отчетност на съдията: съдебен етичен кодекс

Тези етични принципи постановяват стандартите за поведение, които обществото може да очаква от съдиите и за които съдиите могат да бъдат държани отговорни. Съдебният етичен кодекс може да засили общественото доверие и да стимулира по-добро разбиране на ролята на съдията в обществото.

Съществуването на съдебен етичен кодекс е един индикатор.

Наличие на съдебен етичен кодекс

индикаторът измерва съществуването на съдебен етичен кодекс. Кодексът трябва, разбира се, да бъде на разположение на обществеността.

Индикатор 2 Обективна отговорност на съдията: оттегляне и отвод

Съдията е длъжен да се произнесе по поверено му дело независимо и безпристрастно. Ако това не е възможно, той трябва доброволно да се оттегли от делото. Също така трябва да е налице прозрачна процедура за самоотвод в случай, че страните се съмняват в безпристрастността на съдия.

Оттеглянето и отводът включва редица под-индикатори:

- Доброволно оттегляне;
- Нарушаване на задължение за оттегляне;
- Искане за отвод;
- Органът, определящ въпроса за отвод;
- Жалба срещу решение за отвод.

Доброволно оттегляне

Този индикатор измерва дали даден съдия не е длъжен да се оттегли от произнасянето по дело, ако той самият смята, че неговата безпристрастност е под въпрос или е компрометирана или е налице разумно усещане за пристрастност.

Нарушаване на задължение за оттегляне

Този индикатор разглежда дали съдия, който не спазва задължението да се оттегли от дело, може да подлежи на санкция, и ако е така, тежестта на санкцията.

Искане за отвод

Този индикатор измерва дали е налице процедура за произнасяне по искане за отвод на някоя от страните, която счита, че съдията е пристрастен или предубеден.

Решаващ орган

Въпросът тук е кой орган взема решение по искане за отвод, по-специално съдебната власт или изпълнителната власт. Последният вариант е, разбира се, проблематичен от гледна точка на независимостта на съдебната власт.

Жалба срещу решение за отвод

Този индикатор измерва дали решение за отказ на отвод подлежи на обжалване.

Индикатор 3 Обективна отчетност на съдията: имат ли право съдиите да предприемат външни дейности и разкриват ли такива дейности и интереси?

Има разнообразие на политики в различните държави в Европа по въпроса дали съдиите имат право да комбинират ролята си на съдия с други платени и неплатени функции и длъжности. Макар платени и неплатени функции да могат да застрашават независимостта, те могат също така да дадат възможност на съдиите да поддържат контакт с обществото. Следователно не е ясно кой е най-добрият подход. От гледна точка на отчетността е важно, когато съдиите имат право да заемат други длъжности или да изпълняват други функции, те да правят това при пълна прозрачност. Това е необходимо също за ефективното използване на правото да се поиска отвод. Следва да се отбележи, че в някои държави неприкосновеността на личния живот на съдиите е причина да не разкриват информация.

Въпросът дали съдиите имат право да предприемат външни дейности и за оповестяването на такива дейности и интереси включва редица индикатори, както следва:

- Политика за платени длъжности и функции;
- Политика в областта на неплатените функции;
- Вида на разрешените дейности, ако са позволени платени или неплатени дейности;
- Наличие на публичен регистър на външни дейности и функции на съдиите;
- Политика, свързана с разкриване на финансовите интереси.

Политика за платени длъжности и функции

Този индикатор измерва дали съдиите имат право да поемат други платени функции или длъжности.

Неплатени длъжности и функции

Този индикатор измерва дали съдиите имат право да поемат неплатени длъжности и функции.

Разрешени длъжности и функции

Ако са позволени длъжности и функции извън съдебната власт, индикаторът за проследяване търси информация за естеството на дейностите, които са разрешени. Категориите са следните:

- Политически функции;
- Функции в (управлението на) дружества;
- Функции в (управлението на) публични институции като училища и спортни клубове;
- Арбитраж;
- Адвокат;
- Преподавателска дейност в университети или училища.

Публичен регистър на външните длъжности и функции

Този индикатор търси информация за наличието на публичен регистър на външните длъжности и функциите, поети от страна на съдиите.

Оповестяване на финансови интереси

Друг въпрос е дали съдиите следва да оповестяват - в регистър - своите финансови интереси над определена сума. По този въпрос има различни становища. индикаторът измерва наличието на такова задължение за оповестяване на финансова информация.

Индикатор 4 Обективна отчетност на съдията: разбираемо производство

Съдебното производство трябва да бъде разбираемо за страните както и за обществото като цяло. Съдията играе ключова роля в гарантирането на прозрачността на процедурите и в разясняването им пред страните. Разбираемото производство се състои от два под-индикатори:

- Разясняване на процедурите;
- Обучение на съдии.

Задължение на съдиите да направят производството разбираемо за страните

Този индикатор измерва дали съдиите са длъжни да гарантират, че страните разбират производството.

Обучение на съдии

Индикаторът разглежда дали съдиите получават обучение за това как да:

- Провеждат изслушвания по разбираем начин на страните;
- Обясняват производството по разбираем начин на страните;
- Обясняват решенията по разбираем начин на страните.

VI. Пилотен проект: Измерване на индикаторите

6.1 Въведение

В глави 4 и 5 беше представен набор от индикатори за независимостта и отчетността. Действителното измерване на индикаторите е тествано от 4 членове на ЕМСС. Пилотният проект бе реализиран, за да се установи (1) дали действително могат да бъдат измерени индикаторите, (2) дали резултатите имат смисъл, (3) дали могат да бъдат извлечени смислени уроци от индикаторите и (4) до какви изводи може да се стигне за състоянието на независимостта и отчетността на съдилищата в Европа.

Изборът на 4 членове, които участваха в пилотния проект, отразява различните правни традиции в Европа и нейната география. Избраните членове бяха Ирландия, Италия, Нидерландия и Румъния. Те попълниха въпросника, представен в приложение Г. Попълнените въпросници бяха обработени от координатора на проектната група. Тъй като индикаторите обикновено се състоят от няколко под-индикатори, оценките по отношение на под-индикаторите трябваше да бъдат обобщени, за да се стигне до резултати за индикаторите. Аритметичните правила за оценяване, които са използвани, отразяват аргументите от предходните глави и са представени в приложение Д.

Тези правила за оценяване съдържат произволни елементи като теглата за под-индикатори. Неофициално се проверява дали резултатите имат смисъл, като експерт (председател на проектната група) получава независим достъп до резултатите от индикаторите и оценява качеството им чрез изследване на тези за под-индикатори. Оценяването от страна на координатора има добра корелация с

резултатите, получени от прилагането на правилата за оценяване. Разбира се, това е неформална процедура. Когато измерването на индикаторите се удължава до всички членове на ЕМСС и може би и наблюдателите, ще бъде препоръчително да се сформира експертна група, която да преразгледа правилата за оценяване (вж. глави 8 и 9).

6.2 Резултати

Резултатите от пилотния проект са представени в таблиците по-долу. В тези таблици резултатите за пилотните държави са представени с помощта на пет категории, които варират от много положителен, положителен, през неутрален до негативен и много негативен. Тези широки категории са представени с цветове¹¹. Когато индикаторите не могат да бъдат измерени поради липса на данни, както се случва често по отношение на субективната независимост (възприятия за независимост в обществото и сред клиенти и съдии), полета са показани в бяло. Следва да се отбележи, обаче, че това не е неутрален резултат, като в много случаи липсата на данни отразява липсата на интерес по тези въпроси. Например, много е трудно да се разглежда независимостта на практика, доколкото не е известно как самите съдии оценяват своята независимост.





1. Индикатори за обективна независимост за четири държави

	Ирландия	Италия	Нидерландия	Румъния
Правно основание за независимост				
Организационна автономност				
Финансиране на съдебната власт				
Управление на съда				
Решения за ЧР относно съдии				
Несменяемост на съдиите				
Процедури при заплаха за независимостта				
Вътрешна независимост				

Таблица 2А индикатори за субективна независимост по същество за четири държави

	Ирландия	Италия	Нидерландия	Румъния
Възприятие на независимостта				
Доверие в съдебната власт в сравнение с другите държавни органи				

¹¹ Много положително: тъмнозелено, положително: зелено, неутрално: жълто, отрицателно: оранжево, много отрицателно: червено. Липсват данни: бяло.

Възприятие за корупцията				
--------------------------	--	--	--	--


Легенда на цветовете:

Липсват данни

неутрално 

положително 

отрицателно 

много положително 





































много отрицателно 

Таблица 26 индикатори за субективна независимост според възприятието на участниците в съдебни дела за четири държави

	Ирландия	Италия	Нидерландия	Румъния
Възприятие от страна на потребителите				
Възприятие от страна на съдиите				

Таблица 3 индикатори за обективна отчетност за четири държави

	Ирландия	Италия	Нидерландия	Румъния
Разпределяне на дела				
Процедура по обжалване				
Периодичн отчетане				
Връзки с медиите				
Външен преглед				
Съдебен етичен кодекс				
Оттегляне и отвод				

Допълнителни функции / оповестяване				
Разбираемо производство				

Резултатът от пилотния проект предостави отговори на четири въпроса, изброени по-горе. Това ще бъде обсъдено по-долу.

6.3 Измерване на индикаторите

Имаше малко проблеми при измерването на индикаторите, свързани с обективната независимост и отчетност. Въпросникът може да бъде попълнен в кратък срок (половин ден), щом Съветът определи кой ще го попълни. Някои точки на тълкуване за индикаторите на обективна независимост и отчетност са възникнали, че е необходимо обсъждане с или последващи действия по въпроси от координатора на проекта група. Остават няколко въпроси.

Измерването на индикаторите за субективна независимост е ясно, доколкото те биха могли да се основават на международни източници. В случай че такива източници не са на разположение и националните проучвания, ако има такива, трябва да бъдат използвани, наличието на тези национални проучвания определя дали индикаторите са измерими за засегнатите държави. Както беше отбелязано вече, по отношение на възприятията на съдебните потребители и съдиите, данните са оскъдни и следва да се обърне внимание на този въпрос. Това е разгледано по-долу.

6.4 Интуитивно значение на измерените индикатори

Резултатите обикновено имат смисъл с оглед на различията в правните традиции и проблемите, пред които са изправени съдебните органи. Резултатите отразяват в малка степен формализирания характер на общото право и системите като цяло, както и - в по-малка степен - тази на Нидерландия. Резултатите показват също, че най-високият резултат на обективна независимост (много зелени полета) не гарантира висок резултат на субективна независимост. Това е също така разумен резултат. В своите решения, съдиите трябва да покажат, че са независими, така че обществото да бъде в състояние да признае фактическата независимост на съдебната власт. Въпросите около независимостта отиват много дълбоко от прилагането на формални договорености. Това може да бъде разочарование за членове, които са положили много усилия в уреждането на формалните договорености, но трябва да признаят, че са необходими повече и по-широкообхватни усилия.

6.5 Потенциални поуки

Резултатите подчертават проблемите, които членовете трябва да имат предвид в работата си. Тези проблеми се различават за 4 членове, и само по себе си това е важен резултат. Макар да съществуват някои общи проблеми, като например по отношение на процедурите в случай на заплаха за независимостта и липсата на данни за наличие на субективна независимост, въпросите се различават. Успокояващо е да се види, че в тези четири държави, списъкът на аспектите, които биха могли да бъдат подобрявани, е относително кратък. Това дава фокус на усилията за подобряване на независимостта както и отчетността.

Важен резултат е, че по-голямо значение трябва да се отдаде на субективната независимост. Измерването на възприето за съдебната власт изисква много повече усилия, трябва да се разглеждат

начини за подобряване на тези възприятия и техните детерминанти (вж. глави 8 и 9). Както бе заявено в глава 3, обективната независимост е важна само по себе си, тъй като осигурява защита на съдебните потребители и съдии, но тя е недостатъчна, за да се спечели доверието на обществото, а това трябва да бъде крайната цел. Макар резултатите за дадена държава да не са изненада за експертите от тази държава, индикаторите дават обективна оценка и идентифициране на проблемите, които трябва да бъдат обсъдени.

6.6 Изводи за независимостта и отчетността в Европа

Това бе вече широко обсъждано в (3). В тези четири членки състоянието на обективната независимост и отчетност като цяло е на доста високо ниво, но трябва да се вземат предвид конкретни подобрения. Независимостта като действителен опит и според възприятието в обществото изисква по-голямо внимание. Следва да се подчертае, че индикаторите не осигуряват солидна основа за цялостно сравнение на независимостта като цяло на съдебните системи. Системите имат положителни и отрицателни аспекти и те са от различно значение. Трябва също да се отбележи, че индикаторите не осигуряват количествена оценка на посочените въпроси.

Поради това може да се окаже, че конкретен проблем, който води до негативен резултат върху индикатор, се отнася до много малък брой случаи и оказва слабо влияние. Може, обаче, и да бъде от значение за много случаи с голямо въздействие. Не е предвидено цялостно сравнение и трябва да се избягват заключения в тази посока.

Заключението е, че наборът от индикатори е полезен инструмент за подобряване на представянето на действителната независимост и отчетност на съдебната система, както и за идентифициране на аспекти, които изискват повече внимание. Ще бъде от голяма полза, ако всички членове и по възможност наблюдателите в ЕМСС участват в оценката на индикаторите като отправна точка за по-широкообхватен дебат.

Този аспект е разгледан в глави 8 и 9.

VII. Рискове, които застрашават независимостта на съдебната власт

7.1 Въведение

В настоящата глава ще бъдат разгледани:

- идентифициране на рисковете по отношение на независимостта и отчетността на съдебната власт в държавите членки и държавите наблюдателки; и
- Начини, по които могат да бъдат редуцирани тези идентифицирани рискове.

Проектната група се е постарала да разгледа новите и съвременни предизвикателства пред независимостта и отчетността на съдебната власт. Голяма част от документираното изследване е извършено преди съществуването на Facebook и Twitter, например. Следователно налице е полезна дейност, която ще се извърши по отношение на визията на ЕМСС в епоха, доминирана от интернет и от бързата комуникация.

7.2 Идентификация на рисковете по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система в държавите членки и наблюдателки.

Изследването на членовете на ЕМСС непосредствено преди общото събрание в София постави редица въпроси за предизвикателствата, пред които са изправени членовете по отношение на независимостта на съдебните им системи. Това проучване формира отправна точка за тази част от работата на проектната група. Въпреки това налице са много рискове за независимостта, които не са били най-малкото директно обхванати от това проучване. Освен това под-групата е била наясно, че повечето съдии считат себе си за индивидуално и структурно независими, въпреки че тяхната независимост може, в интерес на истината, да бъде сериозно и понякога неусетно оспорена.

Рисковете бяха разгледани заедно с индикаторите, идентифицирани от първата подгрупа според съдържанието в приложение В, както следва.

Бяха установени следните рискове за обективната независимост на съдебната власт:

- Недостатъчно инвестиции в съдебната власт, съдилищата и съдебните структури.
- Нарастване на сложността на делата и натовареността.
- Необмислена критика на съдебните решения от политици, парламентаристи и изпълнителна власт и как съдиите реагират на това.
- Рисковете от недостатъчно персонал и административна помощ за съдии.

Бяха установени следните рискове за обективната независимост на индивидуалния съдия:

- Промени в пенсионната възраст на съдиите.
- Предизвикателства пред сигурността на мандата на съдиите.
- Намалване на заплатите и пенсиите в съдебната власт и неблагоприятни промени в условия в съдебната система.
- Нецелесъобразна близост между съдии и на изпълнителна власт, включително и случаи на така нареченото "телефонно правосъдие".
- Натиск върху съдиите, произтичащ от медийни коментари.
- Вътрешен натиск от съдебни съвети върху съдиите или от висши съдии върху по-младши съдии
- Увеличение на необосновани жалби лично срещу съдии, конкретни съдебни решения и съдебната власт.
- Нарастване на броя на нецелесъобразни дисциплинарни производства, заведени срещу съдии. "Нецелесъобразни" в този контекст означава неоправдани дисциплинарни производства, целящи възпиране на съдия от независимо вземане на решения в съответствие със закона и доказателствата.

Следните рискове бяха идентифицирани по отношение на отчетността както на съдебната система като цяло, така и на отделните съдии:

- Неуспех на съдиите при отразяване на промените в гражданското общество и липсата на комуникация с обикновените граждани.
- Проблеми, причинени от съдии, които имат онлайн присъствие, чрез присъединяването им към Facebook, Twitter, Instagram и други подобни социални мрежи.
- Липсата на задоволителни системи за подходящо разпределяне на съдиите по отделни дела.
- Съдебна корупция.
- Липсата на функционираща пресслужба, която да може да дава съвети на съдиите, участващи в интересни за медиите дела, и да гарантира, че се предоставя точна информация на обществеността.

- Проблеми при набиране на съдии на адекватно ниво, особено за определени роли и в някои региони.

7.3 Подробен анализ на идентифицираните основни текущи рискове за независимостта на съдебната власт

Подгрупа, отговаряща за настоящата глава, започна, като подкани членовете да идентифицират най-неотложните рискове за независимостта на съдебната власт в техните държави. В резултат на отговорите, проектната подгрупа набеляза подгрупа от рисковете, посочени по-горе, както следва:

- Рисковете, породени от натиск от страна на медиите.
- Рисковете, породени от действията на популистки политици и правителства.
- Рисковете, породени от неуспеха на съдии и съдебни системи да спечелят доверието на обществеността.
- Рисковете, създадени от интернет.
- Рисковете, създадени от страна на организираната престъпност и корупцията.

Рисковете, създадени от натиск от страна на медиите

Този риск е смятан от мнозина за най-належащия и опасен. Съдиите често се страхуват от медиите. Освен това в повечето държави се счита за напълно неуместно съдиите да говорят пред медиите по собствените си дела или като цяло. Ако съдиите говорят пред медиите, те често не са в състояние да комуникират ефективно поради редица причини. Или медиите не желаят да ги слушат или да отразяват сериозен коментар относно сложни правни въпроси, или коментарите на съдиите се публикуват само в сериозната преса и не достигат до по-голямата част от населението.

Един от най-очевидните случаи на натиск е привидно безкрайното желание на медиите да настояват за по-дълги присъди, отколкото обикновено се дават на престъпници. Подгрупата е получила редица примери за медиен натиск върху съдиите, някои от които са посочени в приложение Е.

Съдиите обикновено си мислят, че могат да устоят на този вид медиен натиск. Но понякога това е погрешно. Незабележимият ефект на медийните кампании по правни въпроси може да накара съдиите, макар и подсъзнателно, да поемат в посока на най-малкото обществено и медийно съпротивление. Това е може би най-очевидно в осъдителни присъди, където популярната преса е винаги най-активна в обсъждането.

Рискове, породени от действията на популистки политици и правителства

В много държави политиците са установили, че могат да добият популярност сред обществеността чрез публично критикуване на съдебни решения. Липсва разбиране на ясното разграничение между а) правото на изпълнителната власт да предложи промени в закона за отмяна на съдебни решения както и б) конвенцията, че съдебните решения, при прилагането на действащото законодателство, не се критикуват от изпълнителната власт.

В подгрупата бе постигнато съгласие, че съдии от повечето държави могат да представят примери за ситуации, в които значението на независимата на съдебна власт като третата власт в държавата е подценявано или игнорирано от правителствата. Проблемът може би се изостря от световната тенденция към популистки правителства и краткосрочни политически хоризонти. Отново множество примери бяха представени. Някои примери от различни държави са включени в приложение Ж.

В държавите, в които заплатите и пенсиите в съдебната власт са били засегнати неблагоприятно, тези промени водят до намаляване на съдебното качество. Рискът от корупция се увеличава, а съдиите стават податливи на влияние, като имат стимул да приемат неподходящи алтернативни работни места, понижаване на стандартите на вземане на решения в съдебната власт.

В много държави политиците са установили, че могат да добият популярност сред обществеността чрез публично критикуване на съдебни решения. Липсва разбиране на ясното разграничение между а) правото на изпълнителната власт да предложи промени в закона за отмяна на съдебни решения както и б) конвенцията, че съдебните решения, при прилагането на действащото законодателство, не се критикуват от изпълнителната власт. Централна функция на върховенството на закона е независимите съдии да решават делата между гражданите и държавата в съответствие с определени и установени закони.

Изпълнителната власт често може да се измъкне, като критикува съдебната система като цяло и съдиите по-специално, тъй като по-голямата част от широката общественост не разбира подробно работата на съдебната система. В повечето държави, значително по-малко от 10% от населението са били замесени в наказателни или граждански дела. В резултат на това по-голямата част не ценят важността на безпристрастността и независимостта на съдебната власт.

Рисковете, породени от неуспеха на съдии и съдебни системи да спечелят доверието на обществеността

Съдиите почти винаги се възприемат като дистанцирани и без досег с реалността. Макар това възприятие често да е далеч от реалността, то се повтаря в медиите, тъй като съдиите не могат да се защитават, когато са предмет на публична атака или критика.

Съдиите могат само да обясняват своите решения в своите съдебни решения, които сами по себе си обикновено са сложни и не са лесно разбираеми за необучената общественост. Това показва, че е необходимо да се намерят начини да се обясни вземането на съдебни решения и конкретните съдебни решения. Отново примери са включени в допълнение Д.

Всички вече споменати рискове допринасят за липсата на обществено доверие в съдебната власт. Ако медиите постоянно атакуват съдебни решения, ако те не са на страната на популистки становища и ако политиците се присъединяват към това, това определено ще се отрази неблагоприятно върху общественото доверие в съдебната система.

Рискове, породени от интернет

Рисковете, създадени от интернет, се разрастват бързо. Но влиянието на интернет върху съдиите и съдебните системи може да се обобщи, както следва:

- Въпреки че някои по-стари съдии се въздържат от присъствие в социални медии, това не се отнася до по-младите съдии. Трябва да се приеме, че в бъдеще всички съдии ще бъдат възпитани по същия начин като своите колеги да участват в настоящата социална среда.
- Присъствието на съдии в социалните медии е потенциално проблематично, защото това може да изложи личния живот на съдията за общественото знание и контрол.

- Тези, които желаят да атакуват съдия или решение на съдия, при тези обстоятелства ще бъдат в състояние да намерят поверителна информация за миналото поведение на съдиите или техните приятели и семейства.

Първият коментар на този фон, е, че трябва да бъдем предпазливи, когато предполагаем, че технологичните тенденции ще поставят под по-сериозен риск независимостта на съдебната власт в бъдеще, отколкото в миналото. Преди много години имаше предложения, че широкото използване на телефон това ще застраши независимостта на съдебната власт. Този страх се оказа, разбира се, неоснователен.

На второ място, няма съмнение, че добре подготвено образование в сферата на безопасното използване на интернет, адресирано към младите хора в училищата, както и стажант-юристи, прокурори и съдии, ще се развие много в посока гарантиране, че проблемите са под контрол.

Въпреки това съдиите трябва да бъдат наясно с проблема по време на преходния период между ерата преди интернет и интернет ерата. Несъмнено има съдии, които използват интернет неразумно и по този начин излагат себе си на проблематични атаки. И несъмнено има и такива, които са в състояние да разкрият лична информация за съдии (не по вина на съдията), която позволява упражняването на натиск върху тях.

Въпреки това се наблюдават тревожни тенденции. Например, уебсайтове могат да застрашат съдебната власт: създаден е шведски сайт наречен "corruptio", за да атакува шведските държавни служители, включително полицията и съдиите, както и техните решения и личен живот.

Рискове, създадени от страна на организираната престъпност и корупцията

В няколко държави в рамките на Европейския съюз се наблюдава значителна корупция и организирана престъпност. Тя често е добре скрита и официално отречена. Но това не означава, че трябва да се пренебрегва. Корупцията в съдебната власт, било то реална или въображаема, е може би единственият най-голям фактор, който подкопава както независимостта на съдебната власт, така и върховенството на закона.

Борбата с организираната престъпност е трудна, тъй като прокурорите и съдиите понякога са атакувани в опит да се предотвратят съдебни преследвания или да се защитят от заведени дела. Публикуваните доклади, изготвени от Съвета на Групата на държавите, борещи се срещу корупцията (GRECO), Transparency International и Световния икономически форум (WEF) в Европа предоставят полезна отправна точка.

7.4 Начини, по които могат да бъдат редуцирани тези идентифицирани рискове

Този аспект на проекта е важен. Според един анализ, не би имало никакъв смисъл да се идентифицират рисковете за независимостта на съдебната власт, ако не би могло да се направи нищо за борбата с тях. В подгрупата бяха разгледани голям брой мерки, които биха могли или трябва да бъдат предприети за подобряване на рисковете, обсъждани в настоящата глава. Може би е полезно да се изброят **мерките, които са смятани за най-вероятно ефективни за подобряване на ситуациите**, описани, както следва:

- При спазване на внимателен контрол, излъчването по телевизията или интернет на процеса в съда, което да го направи по-достъпен за широката общественост и подобряване на общото разбиране и доверието на обществеността в процеса на съда.

- Създаването на широк набор от информационни програми, за да се обяснят съдебните процеси и работата, извършена от съдебната власт, за широката общественост.
- Въвеждането на системи за бързо реагиране, за да се гарантира, че конкретните съдебни решения могат да бъдат обяснени в медиите от обучени представители на съдебната власт (с изключение на самите съдии) веднага след обявяването им.
- Публикуването на съдебните резюмета на решенията на език, който е достъпен за обикновените граждани.
- Отварянето на съдилищата за обществеността през уикендите, за да наблюдават примерни процеси, включващи истински адвокати и реални съдии. Пилотният проект на този "отворен съд" стартира пилотно в Швеция през 2013 г. Той се радваше на широка посещаемост и голям успех.
- Доброволчество, което да даде възможност на медиите да се ангажират в съдебния процес, така че да разяснят пред широката общественост как работи.
- Непрекъснато разясняване на съдиите, че работата им е свързана с необходимостта да бъдат смели, за да решават всички случаи според доказателствата и в съответствие със закона, напълно свободни от влияния на трети страни, включително и тези от страна на политиците и медиите.
- Подобряване на образованието във връзка с функциите и работата на съдебната власт в училищата на всички нива, включително и чрез съдебни посещения и лекционни програми, включващи активното участие на съдии, прокурори и адвокати.
- Програма за обучение на журналисти, за да научат повече за съдилищата.
- Програми за обучение, за да образоват политиците, така че да разбират, че съдебната власт е третата власт на държавата.
- Публикуването на всички решения на съдии на всички нива (такива решения са анонимни в Полша и Унгария).

VIII. Прилагане на индикаторите

8.1 Въведение в прилагането

Независимостта е, както вече казахме, основната ценност за съдебната власт. Тя представлява гаранция за съдиите, като ги предпазва от преки или косвени влияния, гаранция за гражданите за независимо правосъдие и върховенството на закона.

Съдебните системи в Европейския съюз не са еднотипни и това проучване няма за цел да насърчи конкретен тип система. Независимостта на съдебната власт се реализира по различен начин на национално в зависимост от държавата. Конституциите обикновено имат за цел да защитят съдебната власт срещу заплахи за нейната независимост.

Процесът на прилагане изисква приемането на специфични политики, приложими както в Европейския съюз, така и на национално ниво. При проявата на специфични заплахи може да се наложи действие на двете нива.

Европейската комисия е разработила няколко инструмента, които пряко или непряко насърчават независимостта на съдебната власт. Информационното табло в областта на правосъдието е

информационен инструмент, предназначен да подпомогне ЕС и държавите членки за постигане на по-ефективно правосъдие чрез предоставяне на обективна, надеждна и сравнима информация за качеството, независимостта и ефективността на правосъдните системи във всички държави членки.

В доклада на ЕС за борба с корупцията¹² независимостта на съдебната власт се разглежда като ключов елемент на политиката за борба с корупцията. Важно е както за капацитета на съдебната система за ефективно справяне с делата за корупция на всички нива, така и за стандартите на почтеност в самата съдебна власт. Ефективните гаранции за независимост и високи етични стандарти в съдебната система са от съществено значение за осигуряването на необходимата рамка за ефективна съдебна власт, която раздава правосъдие при дела за корупция по обективен и безпристрастен начин без неправомерно влияние.

В рамката за върховенството на закона¹³ се предвижда, че независими и безпристрастни съдилища се основават на върховенството на закона, осигурено от съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека, както и документи, съставени от Съвета на Европа, особено относно използването на експертизата на Венецианската комисия.

Националните стандарти за прилагане на независимостта на съдебната власт могат да включват:

- Реакциите на независими органи в случай на заплахи за независимостта на съдебната власт;
- Конституционни защити за съдебната власт, насочени към осигуряване на контрол и баланс между правомощията на държавата.
- Развитието от националните съдебни системи на механизми за саморегулация, които не се нуждаят от външна намеса.

Прилагането на индикаторите за независимост и отчетност включва:

- Събиране на данни;
- Обща оценка на ситуацията;
- Най-добри методи за прилагане; и
- Оценка на процедурата за изпълнение на индикаторите.

8.2 Събиране на данни

Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието подчертава необходимостта от систематичен преглед на функционирането на съдебните системи във всички държави членки. Това значително е укрепilo сътрудничеството между ЕМСС и Европейската комисия. ЕМСС сътрудничи при събирането на информация относно правната защита на независимостта на съдебната система в държавите членки. Комисията е изразила намерението си да засили сътрудничеството с ЕМСС и да проучит възможността за събиране на данни за функционирането на съдебните системи в други целенасочени области¹⁴.

Ще подчертаем важността на събирането на обективни, надеждни и сравними данни¹⁵. За да се избегнат недостатъците на субективно представени или несъпоставими данни, сме разработили набор от 13

¹² COM (2014) 38 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

¹³ COM (2014) 158 final, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

¹⁴ Съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите COM (2014) 155 окончателен.

¹⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, COM (2013) 160 окончателен, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf

индикатора за независимост и девет индикатора за отчетност, както е показано в глави 4 и 5. Тези индикатори трябва да бъдат взети предвид при събирането на данни. Механизмът за събиране на данни за тези индикатори ще варира между обективни и субективни индикатори.

Данните за обективна независимост на съдебната власт и съдиите и тяхната обективна отчетност могат да бъдат получени от:

- 1) Периодични генерични доклади на съдебните органи (отговори на въпросници);
- 2) Партньорска проверка/ одитни мисии (включително интервюта на национално равнище);
- 3) Информацията, получена от независими органи на национално равнище (като например неправителствени организации, експерти) или международно равнище (международни организации, органи, които участват в трансгранично сътрудничество); и
- 4) Широко достъпни системи за обжалване.

Най-полезно е да се съчетаят тези методи за получаване на данни. Всеки път, когато има заплахи или нарушения на независимостта на съдебната власт, трябва да бъде приложен разработен постоянен механизъм за мониторинг. Следователно съдебната власт може да бъде подложена на постоянен или периодичен мониторинг. Това може да се прилага за специфичен индикатор, по отношение на който се идентифицира проблем.

Данните за субективната независимост на съдебната власт и съдиите и тяхната субективна отчетност могат да бъдат получени във всички специфични проучвания, организирани на европейско равнище или на национално равнище.

В допълнение проектната група препоръчва провеждането на проучвания сред съдиите относно възгледите им за собствената им независимост, за да подкрепят оценяването на субективната независимост и отчетност на съдебната власт в държавите членки и наблюдатели.

8.3 Обща оценка на ситуацията

Събирането на данни и последващата оценка не трябва да бъдат насочени към създаване на цялостна единна класация на съдебната власт или на съдебните системи. Вместо това проектната група е насочена към постигането на общ преглед на функционирането на правосъдните системи. Тази цел ще има две предимства. Ще създаде списък на уязвимите представители на съдебната власт, които са предразположени към заплахи за независимостта и ще осигури система на сериозно нарушаване на независимостта, с която се дава предупредителен сигнал. Проектната група възнамерява да прилага индикаторите по отношение на всички членове и наблюдатели на ЕМСС през следващата година.

Прилагането на индикаторите от членовете и наблюдателите трябва да бъде подкрепено, а резултатите да се оценяват от експертна група, включваща 4 членове - три от ЕМСС, като и външен експерт ще бъде част от групата. Експертната група ще се опита да поддържа връзка с всяка държава-респондент, за да се гарантира последователност и точност на отговорите. Експертната група ще направи оценка на резултатите и ще докладва своите констатации пред проектната група.

Резултатите ще бъдат оценени, както е показано по-горе в глава 6, и ще бъдат записани на цветни карти, за да се покажат областите на загриженост по отношение на определени индикатори. Очаква се всички участници ще покажат някои области на слабост.

8.4 Най-добрите методи за прилагане

Вместо конкретно категоризиране на слабостите, проектната група предлага установяването на групи за диалог или фокус групи, състоящи се, например, от 4 членове от различни части на Европа, в които също се препоръчва участието на опитни съдии. Тези групи ще заседават заедно в съответните държави с оглед на сондиране на проблемите относно независимостта и отчетността, идентифицирани чрез прилагане на индикаторите, и мнението на експертната група. Къде трябва да се вземат спешни или важни мерки, участието на представители на изпълнителния съвет на ЕМСС е препоръчително. Наблюдателите са поканени да участват в този процес.

Като се има предвид, че всяка съдебна система има своите особености, прилагането следва да предполага диалог с представителите на съответната съдебна власт и други национални органи, за да се установи кои са най-подходящите начини на прилагане. Съдебната власт трябва също да бъдат насърчена да предложи свои собствени методи на прилагане, които счита за най-подходящи и ефикасни.

Групите за водене на разговори ще докладват редовно пред изпълнителния борд и на годишна база пред общото събрание на ЕМСС. Надяваме се, че членуващите съвети ще предоставят пълна подкрепа в този важен процес. Методите за прилагане могат да варират в зависимост от характера на индикаторите, които са включени, и оценените особености на всяка съдебна система.

8.5 Оценка на процедурата на прилагане

Групите за водене на разговори ще докладват редовно пред изпълнителния борд и на годишна база пред общото събрание на ЕМСС. Групите за водене на разговори ще имат за цел да продължат да работят в продължение на години. Освен това прилагането на индикаторите трябва да се повтаря на всеки две години, за да се установят подобрения или влошаване на независимостта и отчетността с течение на времето.

В конкретни ситуации, в които прилагането е насочено към конкретно нарушение на независимостта, процедурата по оценка следва да направи оценка на средствата за защита и трябва да гарантира, че процесът е необратим. Общото събрание на ЕМСС трябва да изготви доклад.

EMCJ Project 2013-2014: Independence and Accountability of the Judiciary - Report 13 June 2014

45

IX. Препоръки

Проектната група разгледа следващите необходими стъпки на пленарното си заседание в Букурещ на 24 и 25 март 2014 г. Имаше оживена дискусия за това дали в допълнение към текущия набор от индикатори, прилагани по отношение на съдебната власт, следва да бъдат разработени индикатори през следващата година, така че да се прилагат по отношение на прокурорите. Беше постигнато съгласие, че следва да се създаде проектна под-група, която да извърши този процес. Подгрупата ще се състои най-вече от тези съдебни съвети, които включват прокурори сред техните членове и отговорности. Подгрупата очевидно ще има за цел да приложи ревизираните индикатори относно независимостта и отчетността на прокуратурата в държавите членки и наблюдатели.

Що се отнася до съдиите, проектната група ще продължи и през следващата година и до голяма степен ще изпълнява следните задачи, както вече бе посочено в глава ⁸:

1) Индикаторите за независимостта и отчетността на съдебната власт трябва да бъдат приложени към всеки от членовете на ЕМСС и към всяка страна-наблюдател с помощта на въпросник, представен в приложение Г.

2) Прилагането на индикаторите от членовете и наблюдателите трябва да бъде подпомогнато, а резултатите да се оценяват от експертна група, включваща 4 членове, три от ЕМСС, като ще се търси и външен експерт, за да бъде част от групата. Експертната група ще осигури съгласуваност и точност на отговорите на въпросника. Експертната група ще докладва своите констатации пред проектната група.

3) Следва да се проведе проучване на възгледите сред съдиите във всички държави членки (и, доколкото това е възможно, държавите наблюдателки) по отношение на тяхната собствена независимост и отчетност.

4) Следва да се установят редица групи за водене на разговори, включващи 4 членове на ЕМСС от различни части на Европа (а може би и държави наблюдателки, ако желаят да участват), насочени към обсъждане на резултатите от прилагането на индикаторите и идентифициране на реалните проблеми, пред които е изправена независимостта и отчетността на съдебната власт във всяка държава, както и идентифициране на корективни мерки. Групите за водене на разговори ще докладват пред изпълнителния борд и на годишна база пред общото събрание на ЕМСС.

Групите за водене на разговори ще имат за цел да продължат да работят в продължение на години. Освен това прилагането на индикаторите трябва да се повтаря на всеки две години, за да се установят подобрения или влошаване на независимостта и отчетността с течение на времето.

Х. Визия за независимостта и отчетността

Сега е необходимо да се извърши субективна оценка на приложимите принципи, както и да се разгледа доколко визията на ЕМСС може или трябва да се различава от получените европейски или международни стандарти.

ЕМСС е прекарала 10 години в разработване на приложимите принципи заедно със стандарти, насоки и препоръки. През 2013 г. публикува своя доклад „Резюме на насоките на ЕМСС - препоръки и стандарти“, чиято цел бе да извлече мъдростта на всички предходни проектни екипи на ЕМСС и да създаде достъпно обобщение, което може да се използва, за да се даде възможност на членуващите съдебни съвети и еквивалентни органи в страните кандидатки и потенциални кандидат членки да идентифицират добрите практики във връзка с управлението на една модерна европейска правосъдна система. Важно е, същността да е актуална и препоръките бъдат взети под внимание от членовете и наблюдателите.

Визията на ЕМСС относно независимостта и отчетността на съдебната власт е капсулирана в този документ и в предишните раздели на настоящия доклад. По отношение на тази визия същността на този доклад може да бъде обобщена по следния начин.

Независимостта на съдебната власт като цяло и тази на отделните съдии е в основата на върховенството на закона. Без нея съдебната власт не може да изпълнява своите функции. Но независимостта не е изолирана. Трябва да се признае, че независимостта е пряко свързано с отчетността. Съдебна власт,

която претендира за независимост, но която отказва да се отчете пред обществото, не се ползва с доверието на обществото и не постига независимостта, към която се стреми.

Независимостта трябва да се заслужи. В никакъв случай тя не е автоматична. Съдебната власт постига легитимност и печели уважението на гражданите с безупречно представяне, което води до обективни и добре обосновани решения. Най-добрата гаранция за независимост е отлично и прозрачно изпълнение. По този начин съдебната власт изпълнява мандата си и демонстрира, че го прави. Макар грешките да са неизбежни и да привличат критики, една независима и отговорна съдебна система е отворена за основателна критика и се учи от грешките си. Този механизъм осигурява силна връзка между независимост и отчетност.

Безупречното представяне не може да замени формални гаранции. Следователно както обективната, така и субективната независимост на съдебната власт са важни, когато обективна независимост означава формални гаранции, а същевременно субективно независимост отразява възприятията в обществото, включително и тези на самите съдии. Трябва да се признае обаче, че в крайна сметка независимостта трябва да бъде призната от обществото. Съдебните съвети не трябва да се съсредоточат единствено върху формалните гаранции, а също така и върху подобряването на представянето и информирането на обществеността за функциите и функционирането на съдебната власт. Всеки съдия играе важна роля в това отношение.

ЕМСС полага усилия да бъде отворена, но не и ултимативна. Не се предполага, че "един размер е подходящ за всички" или че един подход за постигане на независимост и отчетност на съдебната власт ще работи във всички части на ЕС, да не говорим за всички части на света. Независимо от това, ЕМСС вярва, че моделът на

съдебен съвет все още осигурява най-добрия подход за самоуправляваща се независима и отговорна съдебна система.

В този контекст, може би трябва да се отбележи, че има и силно оспорвани съдебни системи в страни, където конституцията предвижда изцяло съобразна конституционна структура, включително привидно независим съдебен съвет.

ЕМСС мисли, че е важно да се признаят трудностите и рисковете, както и успехите; в противен случай няма изгледи за постигане на подобрение. Това е значението на глава 7 от настоящия доклад, в която се подчертават някои от съществуващите проблеми пред съдебната власт в много части на Европа, произтичащи от широко разпространени промени в европейската култура, технологиите и политиката.

Съвсем ясно е, че липсата на независимост на съдебната власт може да съществува само в тъмното. Следователно е необходимо институциите на ЕС и европейските мрежи да хвърлят светлина върху проблемни области. Това е ценното на проучванията и образователните програми, посочени в глави 8 и 9. Освен това може това да е евентуален резултат информационното табло в областта на правосъдието на Европейската комисия.

Отчетността в съдебната власт също е функция на общественото разбиране. Колкото повече интерес показват гражданите към функционирането на тяхната съдебна система, толкова по-вероятно е тя да бъде наистина отчетна. Общественото невежество и незаинтересованост позволи на съдиите да продължат да съществуват в рамките на безотчетни правосъдни системи.

Следователно въз основа на настоящия доклад визията на ЕМСС е да се обърне повече внимание на функционирането на съдебните системи във всички части на ЕС и в Европа като цяло. Ако политици,

граждани и съдии признават необходимостта от реална независимост и отчетност на техните съдебни системи, липсата на прозрачност и липса на финансиране няма да бъдат толерирани. Поради тази причина, образованието е от ключово значение, за да се гарантира, че съдебните системи напредват към по-голяма независимост и отчетност, а не обратното.

Следващият етап на този проект е да се прилагат индикаторите, които сме разработили за всички членове и наблюдатели на ЕМСС и да се направи проучване за възгледите на съдиите за собствената им независимост.

Може би най-важното е ЕМСС да установи групи за водене на разговори, насочени към сондиране на реалните проблеми относно независимостта и отчетността, пред които са изправени съдебните съвети и самите съдии във всяка държава и наблюдател.

Приложение А: участници в проектния екип

Координатор на проектния екип:

Нидерландия

Frits Bakker Frans van Dijk Merel Berling

Подгрупа 1 Индикатори за независимостта и отчетността на съдебната власт

Координатор:

Нидерландия Rvdr

Frits Bakker Frans van Dijk Merel Berling

Участници:

CSJ/HRJ Белгия

ВСС България МОJ

Германия CPGA

Италия

TP Латвия СА

Норвегия

CSM

Португалия JC

Шотландия

CGPK Испания

НСУК Турция

EMCC

CSM Румъния

Axel Kittel

Соня Найденова

Petra Frantzioch

Dario Simeoli

Maria Laura Maddelena

Guisseppina Adamo

Laila Jurcena

Wiggo Storhaug Larssen

Dra Maria JoaoBarata dos Santos

Colin Tyre

Luis Manuel Ugarte Oterino, Engin

Durnagol Monique van der Goes

Подгрупа 2 Прилагане на индикаторите:

Координатор:

Horatius Dumbrava,

Florin-Razvan Radu

Flavian Popa

Участници:

CSJ/HRJ Белгия

Domstolsstyrelsen Дания

Erik van den Eeden

Merethe Eckhardt

CSM

Франция

CSM

Италия

ТТ Литва

Eric Figliolia

Guido Calvi David

Simone Vigintas

Visinskis

Подгрупа 3 Визия и Рискове за независимостта и отчетността на съдебната власт

Координатор:

Judges Council Англия и Уелс

Участници:

CSJ/HRJ Белгия

ОВТ Унгария

CS Ирландия KRS Полша

JC Словения NCA Швеция

Geoffrey Vos

Michael Walker

Jean-Marie Siscot

Zsuzsanna Nyako

John Hedigan

Mabgorzata, Niezgodka-Medek

Karolina Janson Mateja Koncina

Peternel Sven Johannisson

Проектната група е направила справка със следните европейски и международни материали:

- Резюме на насоките на ЕМСС. Препоръки и принципи: Доклад 2012-2013 г. (ENCJ Distillation of ENCJ Guidelines. Recommendations and Principles: Report 2012-2013)
- Доклад на ЕМСС за 2011-2012 г.: Съдебна общност и медии (ENCJ Justice Society and the Media: Report 2011-2012)
- Съдебна етика на ЕМСС: Доклад за 2009-2010 г. (ENCJ Judicial Ethics: Report 2009-2010)
- Декларация от София относно независимостта и отчетността на съдебната власт - юни 2013 г. (Sofia Declaration on Independence and Accountability of the Justice System - June 2013)
- Декларация от Дъблин относно определяне на минималните стандарти за подбор и назначаване на съдии (Dublin Declaration setting Minimum Standards for the selection and appointment of judges) - май 2012 г.
- Декларация от Вилнюс относно предизвикателствата и възможностите за съдебната власт в настоящия икономически климат - юни 2011 г. (Vilnius Declaration on Challenges and Opportunities for the Judiciary in the Current Economic Climate - June 2011)
- Декларация от Лондон от 2010 г. относно съдебната етика - юни 2010 г. (London Declaration 2010 on Judicial Ethics - June 2010)
- Резолюция от Букурещ относно прозрачността и достъпа до правосъдие - май 2009 г. (Resolution of Bucharest on Transparency and Access to Justice - May 2009)
- Резолюция от Будапеща относно самоуправлението в съдебната власт: Балансиране на независимостта и отчетността - май 2008 г. (Resolution of Budapest on Self-Governance for the Judiciary: Balancing Independence and Accountability - May 2008)
- ЕМСС съдебната власт и медиите: Доклад 2005-2006 г. (ENCJ Judiciary and the Media: Report 2005-2006)
- Принципите от Бангалор за поведение на съдиите (2002 г.) и резолюция 2006/23 на Социалния и икономически съвет на ООН
- Основни принципи на ООН за независимостта на съдебната власт (1985 г.)
- Международен пакт на ООН за граждански и политически права (1966)
- Всеобщата декларация за правата на човека (1948 г.), приета от Общото събрание на ООН
- Всеобща харта на съдията (1999 г.)
- Европейска харта за статута на съдиите (1998 г.)
- Харта на съдиите в Европа (1997 г.) на Европейската асоциация на съдиите
- Препоръка CM/Rec (2010) 12 на Комитета на министрите към държавите членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности (приета от Комитета на министрите на 17 ноември 2010 г. на 1098-ма среща на заместник-министрите)

- Магна харта на съдиите на КЕС (2010) е консолидирана версия на принципите, съдържащи се в становищата на КЕС
- Становище на Венецианската комисия относно правната сигурност и независимостта на съдебната власт в Босна и Херцеговина, CDL-AD (2012) 014, 18.06.2012 г.
- Доклад на Венецианската комисия относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната власт: Част II - Прокуратурата, CDL-AD (2010) 040, 03.01.2011 г.
- Доклад на Венецианската комисия относно независимостта на съдебната власт. Част I: Независимостта на съдиите. CDL-AD(2010)004; 16.03.2010 г.
- Доклад "Назначаване на съдии", приет от Венецианската комисия на нейната 70-та пленарна сесия, CDL-AD (2007) 028, 22.06.2007 г.
- Препоръките от Киев относно независимостта на съдебната власт в Източна Европа, Южен Кавказ и Централна Азия (2010 г.) от Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека
- Всеобщата декларация за независимостта на правосъдието (декларация Singhvi)

Въпросите, разгледани в тези различни източници, които оказват влияние върху независимостта и отчетността на съдебната власт могат да се обобщят в следните направления:

Обективна независимост

- а) Правно основание за независимост;
- б) Съдебен съвет;
- в) Финансиране на съдебната власт;
- г) Управление на съдебната власт;
- д) Решения в сферата на човешките ресурси относно съдиите;
- е) Несменяемост на съдиите;
- ж) Процедури в случай на заплаха за независимостта;
- з) Вътрешна независимост;
- и) Имунитет.

Субективна независимост.

- а) Независимост според възприятието на обществото;
- б) Независимост според възприятието на съдебните потребители;
- в) Независимост според възприятието на съдиите;

Обективна отчетност.

- а) Разпределяне на делата;
- б) Оттегляне и отвод;
- в) Управление и бързина на делата;
- г) Оповестяване на интереси
- д) Съдебен етичен кодекс;
- е) Връзки с медиите;

- ж) Разбираеми процедури;
- з) Прозрачност.

Субективна отчетност.

- а) Отчетност според възприятието на обществото;
- б) Отчетност според възприятието на съдебните потребители;
- в) Отчетност според възприятието на съдиите.

Основен принцип е, че всеки има право на справедливо и публично дело в независим и безпристрастен съд. Независимостта на съдебната власт е крайъгълен камък в принципите на правовата държава, от който не може да има никакви изключения. По този начин, държавите трябва да гарантират, че основните права и свободи, както и равенството пред закона, са спазени напълно.

Независимостта на съдебната власт има два аспекта. Първо, обективна независимост, за да се гарантира, че съдебната система като цяло е институционално независима, и второ, субективен независимост, за да се гарантира независимостта на отделните съдии в процеса на вземане на решения.

А. Правно основание за независимост

Независимостта на съдията и на съдебната власт трябва да бъде заложена в конституцията или на възможно най-високо правно равнище в държавите членки с по-специфични правила, зложени на законодателно равнище. Независимостта на съдебната власт е гарантирана чрез принципа на разделение на властите. По този начин трябва да има ясно становище, че съдилищата представляват отделна власт и са независими. Трябва да има ясно позоваване на принципа на независимостта на съдебната власт и конкретни гаранции за автономно управление на съдебната власт трябва да бъдат включени в конституцията или друг основен закон. Следва да се предоставят силни гаранции за независима администрация на съдилищата и не трябва да има място за политическа намеса.

Тъй като процесът на назначаване на съдии е от жизненоважно значение за гарантиране на тяхната независимост и безпристрастност, процедурата за тяхното назначаване трябва да бъде регламентирана в конституцията. По същата причина, свързана с независимостта и безпристрастността, основанията за прекратяване, уволнение или оставка трябва да бъдат зложени в конституцията.

Б. Съдебен съвет

Подходящ метод за гарантиране на независимостта на съдебната власт е създаването на съдебен съвет, на който трябва да бъдат поверени конституционни гаранции за неговия състав, правомощия и автономия. Този съвет трябва да действа в служба на обществото. Съветът следва да упражнява функциите си по независим начин. Неговата отговорност към обществото включва прозрачност, отчетност и докладване. Съветът трябва да бъде поставен на конституционно равнище в онези държави, в които имат конституция в писмена форма или подобен основен закон или като

конституционен инструмент в други страни. Следва да се предвиди създаването на такъв орган определянето на неговите функции и идентифициране на секторите, от които могат да бъдат взети членове. Трябва да се предвиди установяването на критерии за членство и методите за подбор.

Извън ръководната и административна роля *по отношение на* съдебната власт, съдебният съвет трябва също така да осъществява на практика автономността на съдебната власт, което дава възможност на съдиите да изпълняват своите функции извън всякакъв контрол от изпълнителната и законодателната власт и без неправомерен натиск в рамките на съдебната власт.

Съветът следва да предпазва от всякакъв външен натиск или влияние от политически, идеологически или културен характер неограничената от нищо свобода на съдиите да решават делата безпристрастно, в съответствие със своята съвест и тяхното тълкуване на фактите и в съответствие със закона. Съветът следва да имат решаващо влияние върху решенията, свързани с назначаването и кариерата на съдиите. Това не изключва непременно националните системи в процеса на вземане на решения в сферата на министър на правосъдието, който се отчита пред парламента, при условие че такава система работи в съответната страна, без да се отрази отрицателно върху независимостта на съдебната власт. Тези съвети трябва да имат външна перспектива, постигната чрез плуралистичен състав. Значителна част от членовете трябва да бъдат съдии.

Поради многообразието в сферата на правната култура в Европа, нещо, което е ценно и трябва да се запази, не съществува единен модел, който се прилага за всички страни. С изключение на членовете по служба, съдиите, участващи в съдебния съвет, трябва да се избират или назначават от техните колеги. Съдебният съвет трябва да бъде последната инстанция за всички аспекти на професионалния живот на съдиите по отношение на конкретни въпроси, отнасящи се до техния подбор, назначаване, кариера (включително повишаване и прехвърляне), обучение, уволнение и дисциплини мерки и следва да бъде отговорен за контрола върху обучението на съдиите.

Въпреки че легитимността на съдебния съвет не е непременно изложена на риск, когато е създаден със закон, в държави, които са в процес на укрепване на демократичните институции, създаването на съдебен съвет на конституционна основа може да помогне за укрепване на легитимността в рамките на правната и съдебната рамка. Конституционна разпоредба за съвета ще му осигури легитимността на конституционно признаване и може да помогне да го изолира от намеса от страна на изпълнителната власт чрез законодателни постановления или решения. Това установяване чрез конституционна разпоредба може да помогне за подчертаване на важността му като гарант за независимостта на съдебната власт.

В. Финансиране на съдебната власт

Трябва да се направи допитване до съдебните съвети, когато те съществуват, или други независими органи, които отговарят за администрацията на съдилищата, самите съдилища и/или професионалните организации на съдиите, когато бюджетът на съдебната система е в процес на подготовка.

Въпреки че финансирането на съдилищата е част от представения в парламента от Министерството на финансите държавен бюджет, този бюджет не трябва да се влияе от политическата нестабилност. Въпреки че нивото на финансиране, което дадена държава може да си позволи за съдилищата, представлява политическо решение, винаги трябва да се гарантира, че системата е основана на разделението на властите, за да се гарантира, че нито изпълнителните, нито законодателните органи са в състояние да упражняват натиск върху съдебната власт при определянето на нейния бюджет.

Решенията за отпускане на средства за съдилищата трябва да бъдат вземани при най-строго спазване на принципа за независимост на съдебната власт и на съдебната власт трябва да се дава възможност да изрази своите виждания за предложения бюджет в парламента, вероятно чрез съдебния съвет. Процедурите за приемането на бюджета на съдебната власт в парламента трябва да включват процедура, която взема под внимание мнението на съдебната система. След приемането на бюджета, неговото прилагане следва да бъде оставено в ръцете на съда. Важно е съдилищата да не се финансират въз основа на дискреционни решения на официалните органи, а по стабилен начин, въз основа на обективни и прозрачни критерии.

Г. Управление на съдебната власт

Без да се засяга тяхната независимост, съдиите и съдебната власт трябва да поддържа конструктивни работни отношения с институциите и държавните органи, които участват в управлението и администрирането на съдилищата, както и със специалисти, чиито задачи са свързани с работата на съдиите, за да се улесни ефективното и ефикасно правораздаване. Съдебните производства и въпроси, свързани с правораздаването, са от обществен интерес.

Правото на информация за съдебни дела следва, обаче, да се упражнява при спазване на ограниченията, наложени от независимостта на съдебната власт. Насърчава се определянето на говорители на съдилищата или медийни и комуникационни служби в рамките на отговорността на съдилищата или под управлението на съдебните съвети или други независими органи. Съдиите трябва да бъдат съдържани в отношенията си с медиите. Докато участието на съдебния съвет в назначенията в съдебната власт е от решаващо значение, то не е необходимо да поеме цялата администрация на съдебната система, която може да бъде оставена на Министерството на правосъдието.

Автономният съдебен съвет, който гарантира независимостта на съдебната власт, не означава, че съдиите трябва да са самоуправляващи се. Ръководството на организацията на администрацията на съдебната власт не трябва непременно да бъде изцяло в ръцете на съдиите. Отделни съдиите следва да бъдат отговорни за осигуряване на ефективно управление на делата и те трябва да изпълняват своите функции с разумна експедитивност, имайки предвид необходимостта от предоставяне на съдебни решения в рамките на разумен срок. Въпреки това необходимостта да се осигурят своевременни решения не трябва да се отрази върху качеството на такива решения.

Органите, отговарящи за организацията на съдебната власт, трябва да предоставят на съдиите условията и съоръжения, за да им се даде възможност да се постигне ефективност. Въвеждането на

нови технологии, като например използването на системи за управление на делата, предлага възможност за модернизиране на администрацията на правосъдието и допринася допълнително с намаляване на разходите за всеки случай. Приемането на такива технологии следва да се насърчава както от органите, така и от съдиите и тяхното използване в съда трябва да се насърчава.

Д. Решения в сферата на човешките ресурси относно съдиите

Органите, отговарящи за подготовката и консултирането по назначаването и повишаването, трябва да публикуват и да прилагат обективни критерии за назначаване в съдебната система с цел осигуряване, че подборът и кариерата или съдиите се избират по заслуги и имат необходимите квалификации, почтеност, способности и ефективност.

Решенията относно подбора и кариерата на съдиите следва да се основават на обективни критерии, предварително определени със закон или от компетентните органи. Тези решения трябва да се основават на заслуги, като се вземат предвид квалификациите, уменията и капацитета на кандидатите. Органът, който взема решенията за подбора и кариерата на съдиите, следва да бъде независим от изпълнителната и законодателната власт.

Сигурността на щата и несменяемостта са ключови елементи на независимостта на съдиите. По този начин, на съдиите трябва да е гарантиран щатът до задължителна пенсионна възраст, когато това е налице. Постоянното назначение следва да бъде прекратено само в случай на сериозно нарушение на дисциплинарни или наказателни разпоредби, установени със закон, или когато съдията вече не може да изпълнява съдебните функции. Несменяемостта на съдиите следва да бъде изричен елемент от независимостта, заложен на най-високо вътрешно равнище. Намесата на независим орган, като процедурите гарантират пълни права на защита, е от особено значение при дисциплинарни мерки.

Стандартите трябва да бъдат създадени не само с определянето на поведението, което може да доведе до отстраняване от длъжност, но също така и поведението, което може да доведе до каквито и да било стъпки или промени в статута, включително, например, преместване в друг съд или район. Всички решения на съдебния съвет относно назначаване, повишаване, оценка, дисциплинарни мерки и всички други решения във връзка с кариерното израстване на съдиите, трябва да бъдат аргументирани. Всяка заинтересована страна трябва да може да разгледа направения избор и да провери дали съдебният съвет е приложил съответните правила и критерии по отношение на назначенията и повишенията. Независимият съвет следва да имат решаващо влияние върху решенията, свързани с назначаването и кариерата на съдиите.

Поради многообразието в сферата на правната култура в Европа, нещо, което е ценно и трябва да се запази, не съществува единен модел, който се прилага за всички страни. Все пак трябва да се гарантира, че назначенията от страна на изпълнителната власт и евентуалното участие на парламента са винаги на базата на процедура за номинация в ръцете на независим и аполитичен орган. Не се одобрява изпитателен срок за съдии, тъй като може да подкопае независимостта на въпросния съдия. Въпреки похвалната цел за осигуряването на високи стандарти чрез система за оценка, тя

изключително трудно може се съгласува независимостта на съдията със система за атестиране. Ако трябва да се избира между двете, независимостта на съдебната власт е от решаващо значение. Всяко действие за отстраняване на некомпетентни или корумпирани съдии трябва да отговаря на най-високите стандарти, наложени от принципа за несменяемостта на съдиите, чиято независимост трябва да бъде защитена. Необходимо е да се деполитизира всяко такова действие. Средство за постигане на това би могло да бъде създаването на малък експертен орган, съставен само от съдии, който да предоставя становища относно капацитета или поведението на засегнатите преди независим орган да вземе окончателно решение. Освобождаването от длъжност на съдия трябва да бъде възможно само въз основа на стабилни и ясно определени причини.

Е. Несменяемост на съдиите

Сигурността на щата и несменяемостта са ключови елементи на независимостта на съдиите. По този начин, на съдиите трябва да е гарантиран щатът до задължителна пенсионна възраст, когато това е налице.

Ж. Процедури при заплаха за независимостта

Свободата от незаконно външно влияние съставлява общопризнат принцип. Законът трябва да предвиди санкции срещу лица, стремящи се да въздействат на съдиите по какъвто и да е начин. Трудността се състои в решаването на това какво съставлява незаконно влияние и в намирането на подходящ баланс между, например, нуждата от защита на съдебния процес от изкривяване и натиск, независимо дали от политически, от медийни или други източници, както и интересите на откритата дискусия по въпросите от обществен интерес в общественния живот и в свободната преса.

Забрана от общ характер относно използването на медиите с цел да се попречи на тяхното влияние върху съда е под въпрос, тъй като е твърде широко и може да доведе до нарушаване на правото на свобода на изразяване. Не трябва да има опит да се попречи на медиите да критикуват организацията или функционирането на съдебната власт.

Също така е важно да се намери баланс между свободата на изразяване и необходимостта да се гарантира, че съдилищата взимат решенията си без външно влияние. Като част от правото на защита, физическите лица и техните защитници могат да контактуват с медиите, да изразят мнението си относно производството и да защитават своята невинност или оспорени права не само в съда, но също така и пред обществото. Това е нормално и справедливо и не трябва да се забранява или наказва. Законът трябва да предвижда ясни насоки по отношение на изразяване, което може да се счита за незаконно. Правото на преценка на органите е по-широко в ограничаване на свободата на изразяване на мнение в хода на съдебното производство или в рамките на помещенията на съда. Също така обичайно са налице правила на съда за установяване на стандарти за облекло или поведение в рамките на помещенията на съда. Изразяването също може да бъде ограничено в рамките на непосредствената близост до съда, ако ясно нарушава нормалното функциониране на съда.

3. Вътрешна независимост

Принципът на независимостта на съдебната власт означава, че при упражняването на ролята си по правораздаване всеки отделен съдия е независим. При вземането на решение, съдиите трябва да бъдат независими и безпристрастни и могат да действат без никакво ограничение, неправомерно влияние, натиск, заплахата или намеса, преки или косвени, от всеки друг орган, включително органите, които са вътрешни за съдебната власт.

Йерархичните съдебни организации не трябва да подкопава индивидуалната независимост. В изпълнение на своите функции, съдебните съвети не трябва да се намесват в независимостта на отделните съдии. Системата за оценка, когато има такава, не трябва да се възприема като един от механизмите на подчинение на съдии от по-долна инстанция на съдии от по-висши съдилища. Висшите съдилища не трябва да са дават инструкции на съдиите за начина, по който трябва да решат отделни случаи, с изключение на преюдициални заключения или когато вземат решение относно средствата за правна защита в съответствие със закона.

Вътрешната независимост изисква съдията да взема решения само въз основа на конституцията и закона, а не въз основа на инструкциите, дадени от високопоставени съдии. На въпроса за вътрешната независимост в рамките на съдебната власт е обърнато по-малко внимание в международните текстове, отколкото на въпроса за външната независимост. Изглежда, обаче, не по-малко важен. В няколко конституции се посочва, че съдиите се подчиняват само на закона. Този принцип защитава съдиите срещу незаконно външно влияние. Той, обаче, също е приложим в рамките на съдебната власт.

Йерархичната организация на съдебната власт - в смисъл на подчинение на съдиите на председателя на съда или на по-висши инстанции в процеса на вземане на решения в съдебната власт - би било явно нарушение на този принцип. Независимостта на всеки отделен съдия е несъвместима с отношенията на подчинение на съдиите в процеса на вземане на решения. Предоставянето на върховен съд на правомощия да контролира дейността на общите съдилища би било в противоречие с принципа на независимостта на такива общи съдилища. Въпреки че Върховният съд трябва да има право да отмени или да измени решенията на съдилищата от долна инстанция, не трябва да ги контролира.

Без да се засягат други дисциплинарни процедури или право на обжалване или на обезщетение от страна на държавата, в съответствие с националното законодателство, съдиите трябва да се ползват с имунитет от персонални граждански иски за парични обезщетения за неправомерни действия или бездействия при упражняване на техните съдебни функции.

Съдиите трябва да имат само функционален имунитет, т.е. имунитет за действия, извършени в хода на своята правораздавателна функция, или такъв имунитет, какъвто е необходим, за да се защити независимостта на съдебната власт срещу заплахата от неправомерно задържане. Тълкуването на закона, преценката на фактите или претеглянето на доказателствата, извършени от съдиите при разглеждане на дело, не трябва да водят до гражданска или дисциплинарна отговорност, освен в случаите на умисъл и груба небрежност.

Когато не упражняват съдебни функции, съдиите са задължени по силата на гражданското, наказателното и административното право по същия начин, както всеки друг гражданин. Съдиите не могат да претендират за имунитет по смисъла на наказателното право. Пасивна корупция, търговия с влияние, подкупи и други подобни престъпления не могат да бъдат считани за действия, извършени при законосъобразното упражняване на съдебни функции. Премахването на съдебен имунитет никога не трябва да бъде в правомощията на парламента. Съдебният съвет или друг съдебен орган е подходящият орган да вземе такова решение.

11.2 Субективна независимост

Съдиите трябва да действат и да бъде считано, че действат без никакво неадекватно външно влияние върху съдебните производства. Съдиите, които са част от обществото, на което те служат, не могат ефективно да правораздават без обществено доверие. Трябва да бъдат информирани за очакванията на обществото за съдебната система и за жалби относно нейното функциониране.

Постоянните механизми за получаване на такава обратна връзка, създадени от съдебния съвет или други независими органи, биха допринесли за това. Съдиите трябва да избягват дейности, които могат да застрашат достойнството на своя пост или да увеличат риска от конфликт на интереси. Следователно те трябва да се въздържат от всякаква дейност, която би ограничила независимостта им или би застрашила тяхната безпристрастност.

Съдиите обаче могат да участват в дейности извън официалните им функции, но само такива, които запазват независимостта на тяхната длъжност. Те трябва, например, да бъдат свободни да се присъединят към сдружения на съдии или други организации, които да представляват техните интереси, за да се насърчава тяхната професионална квалификация и да защити независимостта на съдебната власт. Желателно е в рамките на съдебната власт да се създаде един или повече органи или субекти, които да са на разположение за консултиране на съдиите, когато имат известна несигурност по отношение на това дали дадена дейност в частната сфера е съвместима с техния статут на съдия.

A. Отчетност на съдебната власт

Естествената последица от правомощията и доверието, предоставени на съдиите от обществото, е, че трябва да има средство да бъдат подведени под отговорност и дори за освобождаване от длъжност в случаи на тежки деяния, които да оправдаят това. Необходимостта от предпазливост при признаването на такава отговорност произтича от необходимостта да се запази независимостта на съдебната власт и свободата от неправилен натиск.

Принципът на независимостта на съдебната власт изисква съдебните производства да се водят коректно и правата на страните да се спазват. В този контекст съдебният съвет има задачата да създаде необходимите инструменти за оценка на съдебната власт, за да докладва пред държавата за състоянието на службите и да иска от съответните органи да предприемат необходимите стъпки за подобряване на правораздаването.

Трябва да бъде намерен балансът между независимостта на съдебната власт и самостоятелната администрация, от една страна, и необходимата отчетност, от друга, така че да се избегнат отрицателните ефекти от корпоративизъм в рамките на съдебната власт. В този контекст е необходимо да се гарантира, че дисциплинарни процедури срещу съдии се извършват ефективно и не са помрачени от неоправдана съдържаност от страна на колеги. Създаването на съдебен съвет с балансиран състав на членовете е един от начините за постигане на това. Когато съдебната власт или съдебният съвет има правомощия за бюджетиране, то трябва да бъдат отчетни за използването на въпросните средства пред парламентарната асамблея, която приема бюджета. Частта от бюджета, отпусната за съдебната система, трябва да се контролира от Сметната палата, която отговаря за надзора върху използването на публичните средства, когато такова съществува.

Б. Разпределяне на дела

Разпределянето на делата в съда трябва да следва обективни, предварително установени критерии, за да се защити правото на независим и безпристрастен съдия. Не трябва да се влияе от желанията на страна по делото или от друг, заинтересуван от изхода на делото.

В. Оттегляне и отвод

Съдиите трябва да се оттеглят от делото или да откажат да действат, когато са налице основателни причини, определени със закон, а не по друг начин.

Г. Периодичното отчитане

Съдебният съвет или друг управляващ орган трябва периодично да публикува доклад за своите дейности, целта на който е, от една страна, да се опише това, което съдебният съвет е направил и срещнатите трудности и, от друга страна, да предложи мерки, които да бъдат предприети, за да се подобри функционирането на съдебната система в интерес на широката общественост.

Публикуването на този доклад може да бъде придружено от пресконференции с журналисти, срещи със съдии и говорители на съдебните институции, за да се подобри разпространението на информацията и взаимодействието със съдебните институции.

Д. Оповестяване на интереси

Съдиите неизбежно ще участват в различни дейности извън официалните им функции. За да се избегнат действителни или привидни конфликти на интереси, тяхното участие трябва да бъде ограничени до дейности, съвместими с тяхната безпристрастност и независимост. Въпреки това тези допълнителни професионални дейности могат да застрашат тяхната безпристрастност, понякога и независимостта им.

Следователно трябва да бъде постигнат разумен баланс между степента, в която съдиите могат да участват в обществото, и необходимостта те да бъдат и да трябва да се разглеждат като независими и безпристрастни при изпълнение на служебните им задължения. В крайния анализ, винаги трябва да се

постави въпросът дали в конкретния контекст и в очите на един разумен, информиран наблюдател съдията е извършвал дейност, която би могла обективно да компрометира неговата или нейната независимост или безпристрастност.

Специфичният характер на съдебната функция и необходимостта да се запази достойнството на службата и да се защитят съдиите от всички видове натиск означава, че съдиите трябва да се държат по такъв начин, че да се избегне конфликт на интереси или злоупотреба с власт. Това изисква съдиите да се въздържат от всякаква професионална дейност, която може да ги отклони от техните съдебни задължения или да ги накара да упражняват тези задължения отчасти.

а) В някои държави, несъвместимостта с функцията на съдия е ясно определена от закона за съдиите и членове на съдебната власт е забранено да се извършват каквито и да било професионални или платени дейности. Правят се изключения за образователни, изследователски, научни, литературни или артистични дейности. При спазване на правилното изпълнение на служебните задължения, съдията може:

б) да пиши, да изнася лекции, да обучава и да участва в дейности, свързани с правото, правната система, правораздаването или свързани с тях въпроси;

в) да се появи на публично изслушване пред официален орган, отговарящ за тези въпроси, във връзка със закона, правната система, правораздаването или свързани с тях въпроси;

г) да служи като член на официален орган или друга правителствена комисия, комитет или консултативен орган, ако това членство не е в противоречие с възприетията за безпристрастност и политически неутралитет на съдията;

д) да участват в други дейности, които не вредят на достойнството на съдебната му длъжност или по друг начин пречат на изпълнението на служебните задължения;

е) съдия може да създава или да се присъедини към сдружения на съдии или да участва в други организации, представляващи интересите на съдиите.

ж) съдия не може да практикува право, докато заема съдебни длъжности.

Е. Съдебен етичен кодекс

В своята дейност съдиите трябва да се ръководят от етични принципи на професионално поведение. Тези принципи включват не само задължения, които могат да бъдат санкционирани от дисциплинарни мерки, но и предлагат насоки за съдиите как да се държат. Етичните аспекти на поведението на съдиите трябва да се разглеждат по различни причини. Методите, използвани в уреждането на спорове, трябва винаги да вдъхват доверие. Правомощията, дадени на съдиите, са тясно свързани с ценностите на правосъдието, истината и свободата. Стандартите за поведение, отнасящи се до съдиите, са естествена последица от тези ценности и предпоставка за доверие в правораздаването.

Кодексът за професионално поведение или етичният кодекс на съдиите, макар и незадължителен, има важна цел. Такъв кодекс ще помогне на съдиите при решаване на въпросите на професионалната етика, което, на свой ред, ще им даде необходимата автономност в техните правомощия за вземане на решения и ще им помогне за гарантиране на тяхната независимост от други органи. Такъв кодекс също

така информира обществеността за стандартите на поведение, които то има право да очаква от съдиите. Накрая, такъв кодекс също ще допринесе за даването на публично уверение, че правораздаването е независимо и безпристрастно.

Ж. Връзки с медиите

Отчитане пред обществеността на съдебни процеси и съдебните решения е от съществено значение за създаването и поддържането на общественото доверие. В член 6.1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека се предвижда, че решението трябва да бъде обявено публично. Освен това правото на обществеността на информация е основен принцип по член 10 от Конвенцията.

Самата ЕМСС е изготвила следните доклади: "Съдебната власт и медиите 2006 г." и "Съдебна общност и медии". Заключение на последния доклад беше, че всички членове се насърчават да разработят проактивен подход към медиите. По-нататъшни насоки за пресата, които са част от националния стратегически план, трябва да регулират отношенията между съдебната власт и медиите. Този план трябва да бъде изпълнен посредством система от съдебен говорител в качеството му на прес-съдия и комуникационни съветници. Освен аудио и видео записи на съдебните заседания, под контрола на съдията, могат да се осъществяват с гаранции за непрофесионалисти, участващи в производството. Накрая съдебната власт трябва да има интернет страница, която съдържа база данни на съдебните решения със свободен достъп за обществеността.

3. Разбираемо производство

Съдебната система трябва да изгради общественото доверие и да засили способността си да раздава справедливост ежедневно според всеки отделен случай, като изпълнението допринася за изграждането на общественото доверие в интегритета на съдебната система като цяло. Съдебните решения трябва да бъдат аргументирани и обявени публично. Съдиите не трябва по друг начин да бъдат задължени да обосноват причините за своите решения.

Съдиите трябва да мотивират своите решения на език, който е ясен и разбираем. Прозрачността на процедурите и правилната аргументация на решения са средство за гарантиране на отчетност и повишаване на доверието в съдебната власт.

Съдебните съвети трябва да демонстрират най-висока степен на прозрачност по отношение на съдиите и обществото чрез разработване на предварително установени процедури и обосновани решения. Съдебните производства и въпроси, свързани с правораздаването са от обществен интерес. Правото на информация за съдебни дела следва, обаче, да се упражнява при спазване на ограниченията, наложени от съдебната независимост.

Насърчава се определянето на говорители на съдилищата или медийни и комуникационни служби в рамките на отговорността на съдилищата или под управлението на съдебните съвети или други важни органи. Съдиите трябва да бъдат съдържани в отношенията си с медиите.

Като се има предвид значителното участие на съдебния съвет в администрацията на съдебната власт, трябва да бъде гарантирана прозрачност в действията, предприети от този съвет. Прозрачността е основен фактор за изграждане на доверието на гражданите във функционирането на съдебната система и е гаранция срещу опасността от политическо влияние или лични интереси, самозащита и шуробаджанщината в рамките на съдебната власт. Прозрачността при назначаването и повишаването на съдиите ще бъде осигурена чрез публикуване на критериите за назначенията и разпространение на трудовата характеристика.

Всяка заинтересована страна трябва да може да разгледа направения избор и да провери дали съдебният съвет е приложил съответните правила и критерии по отношение на назначенията и повишенията. Съществуват значителни предимства от аудио записите на съдебни заседания, по-специално за целите на уреждане на всякакви спорове относно случилото се в съда, а също и от гледна точка на прозрачността на производството. Също може да помогне да се гарантира обществен контрол върху функционирането на съдебната система.

Видео запис на съдебните заседания може да служи на същата цел, но присъствието на камери може да създаде трудности при наказателни дела. Жертви на престъпления и свидетели, да не говорим за страните, може да се чувстват уплашени от присъствието на камери. Европейският съд по правата на човека е заявил, че договарящите държави трябва да се ползват с широка свобода на преценка при регулирането на свободата на пресата да предават съдебни изслушвания пряко. Отбелязал е, че съдебната практика относно правото на личен и семеен живот и правото на дадено лице върху негово или нейно изображение е по-развита и трябва да се има предвид. В Страсбург обаче самият съд излъчва своите публични заседания на живо по интернет.

Устните изслушвания са един от аспектите на прозрачността, която е основна демократична ценност. Устните изслушвания могат да подобрят качеството на вземане на решения в съда, защото съдиите ще получават по-непосредствено впечатление за фактите, страните и различията в техните правни становища. В същото време, устните изслушвания служат като форма на демократичен контрол на съдиите чрез обществен надзор. Устните изслушвания по този начин укрепват доверието на гражданите, че правосъдието се раздава независимо и безпристрастно.

Важно е да се гарантира, че механизмите на правосъдието са достъпни и достижими, възприемат се като справедливи и ефективни и отговарят на приемлив стандарт според потребителите на системата на правосъдието. Тези аспекти са от съществено значение за изграждането на доверие в съдебната власт; следователно всички участници в сектора на правосъдието трябва да направят координирани усилия или да се споразумеят да има независими механизми за измерване на степента, в която потребителите на съдебната система могат да бъдат уверени в това.

Приложение В: Общ преглед на индикаторите

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ КАТО ЦЯЛО

1. Правно основание на независимост със следните под-индикатори:

- Формални гаранции за независимостта на съдебната власт
- Формално ниво на увереност, че съдиите се подчиняват единствено на закона
- Формални методи за определяне на заплатите на съдиите
- Формални механизми за коригиране на заплатите на съдиите
- Формална ангажираност на съдиите в развитието на правната и съдебната реформа.

2. Организационна самостоятелност на съдебната власт със следните под-индикатори, когато съществува съдебен съвет или подобен независим орган:

- Формална позиция на съдебния съвет
- Формални отношения между съвета и съдебната власт
- Съобразност с насоките на ЕМСС
- Отговорности на съвета.

Под-индикатор, когато няма на съдебен или еквивалентен орган:

- Влияние на съдиите върху решенията.

3. Финансиране на съдебната власт, със следните под-индикатори:

- Бюджетни договорености;
- Система на финансиране;
- Възникване на конфликти относно бюджетите;
- Разрешаване на конфликти относно бюджетите
- Достатъчност на реалните бюджети

4. Управление на съдебната власт

- Отговорност на ръководството на съдилищата.

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДИЯТА

1. Решения, свързани с човешки ресурси относно съдии, със следните под-индикатори:

- Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите и председателите на съдилищата
- Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите от Върховния съд и председателя на Върховния съд
- Съобразност с насоките на ЕМСС относно назначаването на съдии

- Оценка, повишение, дисциплинарни мерки и обучение на съдии
- Съобразност с насоките на ЕМСС относно повишаването на съдии

2. Несменяемост на съдиите, със следните под-индикатори:

- Формална гаранция за несменяемост на съдиите
- Ред и условия за прехвърляне на съдии без тяхното съгласие.

3. Процедури в случай на заплаха за независимостта, със следните под-индикатори:

- Наличие на формални процедури в случай на заплаха за независимостта
- Адекватност на формалните процедури в случай на заплаха за независимостта.

4. Вътрешна независимост, със следните под-индикатори:

- Вмешателство от страна на по-високопоставени съдии
- Употреба и статут на насоките
- Вмешателство от страна на ръководството на съда

Индикатори за субективната независимост на съдебната власт и на отделния съдия

1. Независимост според възприятието на (група) гражданите като цяло;

- Евробарометър 2013 г., средните стойности в различни области на правото (B5.2.B6.2 и B7.2);
- Доклад за глобалната конкурентоспособност 2013-2014 (т. 1.06);
- Световен индекс за върховенството на закона през 2014 г. (т.1.2).

2. Доверие към съдебната власт в сравнение с доверието към други държавни власти от страна на гражданите като цяло;

3. Съдебна корупция според възприятието на гражданите като цяло;

4. Независимост според възприятието на съдебни потребители на всички нива;

5. Независимост според възприятието на самите съдии

ИНДИКАТОРИ ЗА отчетността на съдебната власт

1. Разпределяне на дела, със следните под-индикатори:

- Наличие на прозрачен механизъм за разпределяне на делата
- Съдържание на механизма за разпределяне на делата.

2. Процедура по обжалване, със следните под-индикатори:

- Наличие на процедура за обжалване
- Външно участие в процедурата за обжалване

- Обхват на процедурата за обжалване
- Обжалване на решение по жалба
- Брой на жалбите

3. Периодично отчитане от страна на съдебната власт, със следните под-индикатори:

- Наличие на годишни отчети;
- Обхват на годишните отчети;
- Сравнителен анализ на съдилищата

4. Връзки с медиите, със следните под-индикатори:

- Разясняване на съдебните решения пред медиите
- Наличие на насоки за медиите;
- Излъчване на съдебни дела.

5. Външен преглед, със следните под-индикатори:

- Прилагане на външен преглед
- Видове външен преглед
- Отговорност за външен преглед

ИНДИКАТОРИ ЗА обективната отчетност на отделния съдия

1. Съдебен етичен кодекс, със следните под-индикатори:

- Наличие на съдебен етичен кодекс

2. Оттегляне и отвод, със следните под-индикатори:

- Доброволно оттегляне;
- Нарушаване на задължение за оттегляне;
- Искане за отвод;
- Решаващ орган
- Жалба срещу решение за отвод

3. Позволено ли е на съдиите да извършват външни дейности, и дали те разкриват такива дейности и интереси, със следните под-индикатори:

- Политика по отношение на платени длъжности и функции
- Политика по отношение на неплатените функции;
- Вида на разрешените дейности, ако са позволени платени или неплатени дейности;
- Наличие на публичен регистър на външни дейности и функции на съдиите;
- Политика, свързана с разкриване на финансовите интереси.

4. Разбираеми производства, със следните под-индикатори:

- Задължение на съдиите да направят производството разбираемо за страните
- Обучение на съдии

Приложение Г: Въпросник по пилотния проект

Въпросник за индикаторите за независимостта и отчетността на съдебната власт:

ИНДИКАТОРИ ЗА НЕЗАВИСИМОСТ

Обективни индикатори

Обективна независимост на съдебната власт като цяло

1. Правно основание на независимостта на съдебната система като цяло

1а. Гарантирана ли е формално независимостта на съдебната власт или на съдията?

- Да
- Не

1б. Ако отговорът на 1а. е да, това гарантирано ли е от:

- Конституцията или еквивалентни документи¹⁶
- Закон¹⁷
- Конституционния съд

1в. Подчиняват ли се съдиите единствено на закона?

- Да
- Не

1г. Ако отговорът на 1в. е да, това гарантирано ли е от:

- Конституцията или еквивалентни текстове
- Закон
- Юриспруденция

1д. Определят ли се със закон заплатите на съдиите?

- Да
- Не

1е. Ако отговорът на 1е е да, това гарантирано ли е от:

- Конституцията или еквивалентни текстове
- Закон

¹⁶ Еквивалентност тук означава конкретно, че позицията на съдебната власт не може да бъде променена с обикновено мнозинство.

¹⁷ Може да бъде променено с обикновено мнозинство.

1ж. Налице ли е официален механизъм за коригиране на заплатите на съдиите, за да отразяват развитието на средната заплата в страната и/или инфлацията?

- Да
- Не

1з. Гарантирано ли е формално участието на съдебната власт в правната и съдебната реформа?

- Да
- Не

1и. Ако отговорът на 1з е да, това извършва ли се чрез:

- Конституцията или еквивалентни документи¹⁸.
- Закон¹⁹

1й. Ако отговорът на 1з. е да, може ли съдебната власт:

- да предлага законодателни промени
- да дава консултации по законодателни предложения

1к. Ангажирана ли е съдебната власт във планирането и изпълнението на съдебната реформа?

- Да
- Не

1л. Инициирала ли е съдебната власт реформата на съдебната система?

- Да
- Не

2. Организационна автономност на съдебната власт

2а. Съществува ли съдебен съвет във вашата държава?

- Да
- Не

2б. Гарантирана ли е формално позицията на съдебния съвет?

- В конституция или еквивалентни документи²⁰
- Закон²¹
- Не

2в. Част от съдебната власт ли е съдебният съвет?

¹⁸ Еквивалентност тук означава конкретно, че позицията на съдебната власт не може да бъде променена с обикновено мнозинство.

¹⁹ Може да бъде променено с обикновено мнозинство.

- Да
- Не

2г. Съдебният съвет организиран ли е в съответствие с Насоките на ЕМСС относно:

- Най-малко 50% от членовете на съвета да са съдии; Да Не
- Най-малко 50% от членовете, които са съдии, да се избират от колеги; Да Не
- Министърът на правосъдието да не е член на съвета; Да Не
- Съветът контролира собствените си финанси, независимо от законодателната и изпълнителната власт; Да Не
- Съветът контролира собствената си дейност, независимо от законодателната и изпълнителната власт. Да Не

2д. Съветът носи отговорност²⁰ за следното:

- Назначаване и повишение на магистрати; Да Не
- Обучение на магистрати; Да Не
- Съдебна дисциплина и съдебна етика; Да Не
- Жалби срещу съдебната власт; Да Не
- Управление на представянето на съдебната власт; Да Не
- Администрация на съдилищата; Да Не
- Финансиране на съдебната власт; Да Не
- Предлагане на законодателство относно съдилищата и съдебната власт. Да Не

2д. Ако отговорът на въпрос 2а. е не, имат ли съдиите решаващо влияние върху решенията в следните области?

- Назначаване и повишение на магистрати; Да Не
- Обучение на магистратите; Да Не
- Съдебна дисциплина и съдебната етика; Да Не
- Жалби срещу съдебната власт; Да Не
- Управление на представянето на съдебната власт; Да Не
- Администрация на съдилищата; Да Не
- Финансиране на съдебната власт; Да Не
- Предлагане на законодателство относно съдилищата и съдебната власт. Да Не

3. Финансиране на съдебната власт

²⁰ Носи отговорност означава, че съветът изпълнява тези задачи. Но също така може да означава, че съветът е делегирал тези задачи на отделен орган.

3а. Организирано ли е финансирането на съдебната власт по начин, че да даде възможност на съдилищата да:

- се справят с натовареността.
- ангажират експерти/ преводачи/ и др. по делата, когато това е необходимо, ако таксите се плащат от съда
- актуализират знанията и уменията на съдии и служители.
- улесняват съдии и друг персонал в сферата на ИТ системи, сграден фонд и т.н.

3б. Кой взема решенията?

[Моля, поставете "X" в квадратчето, което съответства на ситуацията във вашата държава; възможни са няколко отговора]

- а) участие в изготвянето на „бюджета, отпуснат за съдилища“²¹
- б) официално предложение за бюджет, отпуснат за съдилища
- в) приемане на бюджета, отпуснат за съдилища
- г) управление на бюджета, отпуснат за съдилища
- д) оценка/ одит на бюджета, отпуснат за съдилища

	а)	б)	в)	г)	д)
Съдебната власт					
²⁴ Изпълнителната власт					
Законодателната власт					

3в. Финансирането на съдебната система основава ли се на прозрачни и обективни критерии?

- Да
- Не

3г. Ако отговорът на 3в е да, има финансирането основава ли се на:

- действителните разходи (например брой на съдии и съдебни служители)
- натовареността на съдилищата
- фиксиран процент на държавните разходи или БВП
- друго (посочете): ...

3д. Къде са определени тези критерии?

- В добре установена практика
- В закона
- Друго (посочете)

²¹ Като министъра на правосъдието.

Зе. Случвало ли се е правителството да отхвърли проектобюджет на съдебната власт или правителството да обнародва бюджета на съдебната власт, който е бил отхвърлен от съдебната власт?

- Да, моля, посочете броя за последните 10 години:
 Не

Зж. В случай, че правителството не отпуска достатъчно средства, може ли съдебната власт да се обърне към парламента?

- Да
 Не

4. Управление на съда

4а. Кои органи могат да вземат следните решения?

[Ако е необходимо, можете да вмъкнете допълнително следните обяснения: "КС" (консултативно становище), "ЗС" (задължително становище), "Р" (решение).]

- а) общото управление на съда
 б) назначаване на съдебни служители (различни от съдиите)
 в) други решения за управление на човешките ресурси относно съдебните служители
 г) решения по отношение на прилагането и използването на информационни и комуникационни технологии в съдилищата
 д) решения по отношение на съдебните сгради
 е) решения по отношение на съдебна охрана
 ж) решения по отношение на информационни дейности ²⁵

	а)	б)	в)	г)	д)	е)	ж)
Съдебната власт							
Изпълнителната власт							
Законодателната власт							

5. Решения в сферата на човешките ресурси относно съдиите

5а. Подбор, назначаване и освобождаване на съдиите и председателите на съдилища

Кои органи имат правомощия да вземат следните решения в съдебната система? [Моля, поставете "X" в квадратчето, което съответства на ситуацията във вашата държава; възможни са няколко отговора; вмъкнете "н.п.", когато ситуацията не е приложима във вашата държава; ако е уместно, освен това можете да вмъкнете следните обяснения: "КС" (консултативно становище), "ЗС" (задължително становище), "Р" (решение)]

- а) предложение на кандидатите ²² за назначаване като съдии (не съдии от ВС)
- б) решение относно назначаването на съдия
- в) предложение за освобождаването от длъжност на съдия
- г) решение относно освобождаването от длъжност на съдия
- д) предложение на кандидатите ⁶ за назначения като председатели на съдилищата
- е) решение относно назначаването на председател на съд
- ж) предложение за освобождаване от длъжност на председател на съд
- з) решение за освобождаване от длъжност на председателя на съд

	а)	б)	в)	г)	д)	е)	ж)	з)
Съдебната власт								
Изпълнителната власт								
Законодателната власт								

5б. Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите от Върховния съд и

председателя на Върховния съд

[Моля, поставете "X" в квадратчето, което съответства на ситуацията във вашата държава; възможни са няколко отговора; вмъкнете "н.п.", когато ситуацията не е приложима във вашата държава; ако е уместно, освен това можете да вмъкнете следните обяснения: "КС" (консултативно становище), "ЗС" (задължително становище), "Р" (решение)]

- предложение на кандидатите ⁶ за назначаване като съдии във Върховния съд
- решение относно назначаването на съдия във Върховния съд
- предложение за освобождаването от длъжност на съдия от Върховния съд
- решение за освобождаването от длъжност на съдия от Върховния съд
- предложение на кандидата(ите) ⁶ за назначаването на председателя на Върховния съд
- решение относно назначаването на председателя на Върховния съд
- предложение за освобождаване от длъжност на председателя на Върховния съд
- решение за освобождаване от длъжност на председателя на Върховния съд

EMCC Project 2013-2014 Independence and accountability of the judiciary – Article 13 June 2014

	а)	б)	в)	г)	д)	е)	ж)
Съдебната власт							
Изпълнителната власт							
Законодателната власт							

5в. Назначаването на съдии съответства ли на насоките за ЕМСС?

Процесът по назначаване подлежи ли на обществен контрол и дали е изцяло и надлежно документиран

²² Окончателното предложение на кандидата (ите), което се представя пред органа, който ги назначава/избира.

- Процесът на назначаване организиран ли е съгласно публикувани критерии;
- Назначаването на съдии основава ли се единствено на заслугите;
- Процесът на назначаване насърчава ли многообразието на хора в рамките на съдебната власт, като същевременно се избягва дискриминацията;
- Процесът на назначаване предвижда ли независима процедура за обжалване?

5г. Оценяване, повишение, дисциплинарни мерки²³ и обучение на съдии

[Моля, поставете "X" в квадратчето, което съответства на ситуацията във вашата държава; възможни са няколко отговора; вмъкнете "н.п.", когато ситуацията не е приложима във вашата държава; ако е уместно, освен това можете да вмъкнете следните обяснения: "КС" (консултативно становище), "ЗС" (задължително становище), "Р" (решение)]

- а) решение по оценка на съдия
- б) оценка на управлението на представянето в съдилищата
- в) решение за повишение на съдия
- г) приемане на етични стандарти
- д) прилагане на етичните стандарти
- е) предложение за назначаване на член на дисциплинарен орган, отговарящ за съдиите
- ж) решение относно назначаването на член на дисциплинарен орган, отговарящ за съдиите
- з) предложение за решение с дисциплинарни мерки по отношение на съдия, ако има такива
- и) решение с дисциплинарни мерки по отношение на съдия, ако има такива
- й) решение относно последващи действия във връзка с жалба срещу съдебната власт/ съдия
- к) решение относно програма/ съдържанието на обучението за съдии

	а)	б)	в)	г)	д)	е)	ж)	з)	и)	й)	к)
Съдебната власт											
Изпълнителната власт											
Законодателната власт											

5д. Повишението на съдиите съответства ли на стандартите за ЕМСС?

- Процесът на повишение подлежи ли на обществен контрол и дали е изцяло и надлежно документиран;
- Процесът на повишение организиран ли е съгласно публикувани критерии;
- Повишението на съдии основава ли се единствено на заслугите;
- Процесът на повишение насърчава ли многообразието на хора в рамките на съдебната власт, като същевременно се избягва дискриминацията;
- Процесът на повишение предвижда ли независима процедура за обжалване?

²³ Описан стъпка-по-стъпка процес, който съдебната власт се ангажира да следва във всеки случай, когато съдия трябва да бъде предупреден, порицан или освободен от длъжност.

6. Несменяемост на съдиите

6а. Може да бъде прехвърлен съдия (временно или постоянно) на друга съдебна длъжност (с други съдебни задължения, съд или населено място) без неговото/нейното съгласие?[16]

- Да
- Не

6б. Ако не, гарантирана ли е несменяемостта в:

- Конституцията или еквивалентен текст
- Закон
- Юриспруденция

6в. Ако отговорът е да, кой орган решава за (временно или постоянно) преместване на съдия, без неговото/нейното съгласие?

- Съдебната власт
- Изпълнителната власт
- Законодателната власт

6г. Поради какви причини даден съдия може да бъде прехвърлен без неговото/нейното съгласие? [Възможни са няколко отговора]

- По организационни причини (посочете; например затваряне на съд): ...
- По други причини (посочете): ...

6д. На какво ниво са предвидени тези причини?

- В закона
- Друго (посочете): ...

6е. В случай, че даден съдия е прехвърлен без неговото/нейното съгласие, гарантира ли му/й се равностойна длъжност (по отношение на позиция, заплата ...)?

- Да
- Не

6ж. Може ли даден съдия да бъде изваден от дело без неговото/нейното съгласие?

- Да
- Не

6з. Може ли даден съдия да обжалва, ако е прехвърлен без неговото/нейното съгласие?

- Да
- Не

би. Ако отговорът е да, кой орган може да вземе решение относно тази жалба?

- Съдебната власт
- Изпълнителната власт
- Законодателната власт
- Друго (посочете): ...

7. Процедури в случай на заплаха за независимостта

7а. Когато даден съдия или орган счита, че независимостта на отделен съдия или на съдебната власт е застрашена, прилагат ли се някакви специални процедури, други средства за защита или санкции²⁴ за защита?

- Да
- Не

7б. Ако отговорът е да, кой може да подаде такова искане или да даде началото на процедура?

- Съдия, който счита, че неговата/нейната независимост е застрашена
- Председател на съд
- Съдебен орган за контрол
- Съдебен съвет
- Друг независим орган (посочете): ...
- Прокуратура
- Министър на правосъдието
- Друго (посочете):.

7в. Ако отговорът е да, кой орган има правомощията да реагира на подобни жалби от съдии или органи за защита на независимостта на съдебната власт? [Възможни са няколко отговора]

EN: / Project 2013-2014 Independence and Accountability of the Judiciary adopted June 13 June 2014

- Съдебен съвет
- Друг независим орган (посочете): ...
- Съдебен орган за контрол
- Съд
- Председател на съда
- Съд от по-висша инстанция/ председател на съд от по-висша инстанция
- Върховен съд/ председател на Върховния съд

²⁴ „Санкции срещу лица, стремящи се да въздействат на съдиите по неправомерен начин“, Препоръка CM/Rec (2010) 12 на Комитета на министрите към държавите членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, ал.14.

- Прокуратура
- Друго (посочете): ...

7г. Ако отговорът е да, какви са мерките, които тези органи могат да предприемат въз основа на искане, за да се защити независимостта на съдебната власт?

- Уведомяване на други органи
- Санкции ³⁰
- Съобщения за медиите
- Друго (посочете):.

7д. Прилагат ли се процедури, други средства за защита или санкции, за да се защити независимостта на съдебната власт срещу вмешателство на медиите, включително социалните медии?

- Да
- Не

8. Вътрешна независимост

8а. Във вашата система, могат ли съдии от по-висока инстанция да променят присъдата на съдия от по-ниска инстанция (извън системата за обжалване, доктрината за прецедент или преюдициална система)?

По отношение на уеднаквяване и последователност:

- Да
- Не

По отношение на бързина и ефективност:

- Да
- Не

8б. Ако отговорът е да, какви решения могат съдиите от по-висока инстанция да вземат по тяхна собствена инициатива, за да се осигури уеднаквяване или последователност на съдебни решения (извън система за обжалване или доктрината на прецедент)?

- Насока (консултативно становище от общ характер за всички съдилища/ съдии)
- Консултативно становище по конкретно прилагане на специфично съдебно решение
- Задължително решение по конкретно прилагане на специфично съдебно решение по отношение на минималните стандарти за качество на присъда (аргументация)
- Особено мнение
- Друго (посочете): ...

8в. Насоките имат ли широк обхват?

- Да

Не

8г. Насоките разработени ли са от съдиите в съдилищата?

Да

Не

8д. Задължителни ли са насоките?

Да

Не

8е. Може ли ръководството на съда да упражнява вмешателство по отделни дела, по начина, по който съдиите разглеждат делата по отношение на уеднаквяването/ последователността?

Да

Не

8ж. Може ли ръководството на съда да упражнява вмешателство в отделни случаи относно начина, по който съдии разглеждат дела по отношение на бързината / ефективността.

Да

Не

Субективна независимост

9. Независимостта според възприятието на обществото

9а. Възприемането за независимост според Евробарометър, средни стойности в различни области на правото (B5.2, B6.2 и B7.2). Процент от анкетираните, които дават оценка много добра или сравнително добра

9б. Възприятието за независимост според Доклада за конкурентоспособност на Световния икономически форум 2013-2014, т. 1.06. Резултат от 7-степенна скала

9в. Възприятието за независимост според Световния индекс за върховенство на закона, т. 1.2. Процент от анкетираните

10. Доверие в съдебната власт

10а. Има ли проучвания на общественото мнение, в които съдебната власт е сравнена с изпълнителната власт (национално правителство) или законодателната власт (национален парламент)?

- Да
- Не

10б. Ако отговорът е да, съдебната власт:

- класира ли се по-високо, отколкото изпълнителната или законодателната власт²⁵ ;
- класира ли се приблизително равна на изпълнителната или законодателната власт?
- класира ли се по-ниско от изпълнителната или законодателната власт?

11. Възприятието за съдебна корупция

11а. Възприятието за съдебна корупция според Доклада на ЕС за борба с корупцията от 2013 г. е. процент от анкетираните, които вярват, че корупцията е широко разпространена

12. Независимост според възприятието на клиентите на съдилищата

12а. Има ли проучвания на удовлетвореността на клиентите, които съдържат въпрос по отношение на усещането за независимостта на съдебната власт?

- Да
- Не

12б. Възприятие за независимост. Процент от анкетираните, които дават оценка много добра или сравнително добра.

13. Независимост според възприятието на съдиите

13а. Има ли проучвания на удовлетвореността на служителите, които съдържат въпроси по отношение на външен и вътрешен натиск върху съдиите по време на ежедневната им работа?

- Да
- Не

13б. Възприятие за независимост. Процент от анкетираните, които дават оценка много добра или сравнително добра.

²⁵ Другите две сфери на управлението са парламента и изпълнителната власт.

ИНДИКАТОРИ ЗА ОТЧЕТНОСТ

Обективни индикатори

Обективна отчетност на съдебната власт като цяло

1а. Налице ли е добре дефиниран механизъм за разпределяне на делата?

- Да
- Не

1б. Ако отговорът е да, съдържанието на механизма основава ли се на:

- Метод за разпределяне на делата?
- Длъжностно лице, натоварено с отговорността да разпределя делата?
- Механизъм за надзор, ако има такъв?

1в. Ако отговорът е да, къде са определени тези критерии?

- В добре установена практика на съда
- В акт, приет от съда
- В регламентите за изпълнение
- В закона
- Друго (посочете):

1г. Кой възлага делата на съдии в съдилищата?

- Председателят на съда възлага делата
- Служител на съда възлага делата (например служител от регистратурата)
- Създава се специален състав на съда за възлагане на дела
- Делата се разпределят на случаен принцип (напр. чрез компютъризирана система)
- Друго (посочете): ...

1д. Какви са критериите за разпределянето на делата?

- Произволна основа
- Специализация
- Опит
- Натовареност
- Друго (посочете):

1е. Разпределянето на делата подлежи ли на надзор?

Да

Не

2а. Съдебната власт или отделните съдилища имат ли процедура за обжалване?

Да

Не

2б. Ако отговорът на 2а. е да, предвижда ли се в тази процедура външно участие в процедурата за обжалване:

Да

Не

2в. Допустимо ли е да се подава жалба за:

Поведение на съдията

Бързина

Административни грешки

Друго (посочете):.

2г. Възможно ли е да се обжалва решение по жалба?

Да

Не

3. Периодична отчетност на съдебната власт

3а. Съдебната власт като цяло представя ли годишни доклади за това как е изпълнила своите функции?

Да

Не

3б. Този доклад включва ли данни за:

Изхода на дела?

Продължителност на делата?

Дисциплинарни мерки

(Успешни) жалби

(Успешни) искания за отвод

3в. Съдилищата подлежат ли на периодичен и публичен сравнителен анализ по отношение на тяхното изпълнение, например бързина?

Да

Не

4. Връзки с медиите

4а. Длъжностни лица (служители по комуникацията или пресата) на съдилищата обясняват ли съдебните решения пред медиите?

Да

Не

4б. Установила ли е съдебната власт насоки за медиите?

Да

Не

4в. Съдебната власт дава ли разрешение за излъчване на съдебни дела, които привличат особено голям обществен интерес по телевизията?

Да

Не

5. Външен преглед

5а. Работата на съдилищата подлежи ли на редовен преглед и оценява ли се от външни органи?

Да

Не

5б. В какъв начин представянето на съдилища подлежи на редовен преглед и оценка?

Посещение

Одитен комитет

Друго (моля, посочете)

5в. Кой може да възлага извършването на външен преглед на съдебната власт?

Съдебната власт

Изпълнителната власт

Законодателната власт

Друго (моля, посочете)

Обективна отчетност на съдията

6. Съдебен етичен кодекс

6а. Съдебната власт има съдебен етичен кодекс?

Да

Не

6б. Ако отговорът на 6а. е да, публикуван ли е кодексът?

Да

Не

7. Оттегляне и отвод

7а. Даден съдия длъжен ли е да се оттегли от произнасянето по дело, ако той самият смята, че неговата безпристрастност е под въпрос или е компрометирана или е налице разумно усещане за пристрастност?

Да

Не

7б. Ако да, какъв е източникът на задължението да се оттегли от произнасянето по дело?

Добре установена практика на съдиите

Акт, приет от съда

Акт, приет от съдебния съвет

Акт, приет от министъра на правосъдието

Закон

Друго (посочете):

7в. Ако съдията не изпълни задължението да се оттегли от произнасянето по дело, съдията може ли да бъде предмет на санкция?

Да (посочете; например вид на дисциплинарна мярка):

Устно предупреждение

Писмено предупреждение

Временно отстраняване

Дисциплинарно уволнение

Не

7г. Кой орган взема първото решение по искане за отвод от страна, която счита, че съдията е пристрастен/ предубеден? [Възможни са няколко отговора]

Съдебната власт

Изпълнителната власт

Друго (посочете):

7д. Възможна ли е жалба срещу решение по искане за отвод?

Да

Не

7е. Ако отговорът е да, кой орган може да вземе решение относно тази жалба?

Съдебната власт

Изпълнителната власт

Друго (посочете): ...

8. Допустимост на спомагателни функции и оповестяване на интереси

8а. Позволено ли е на съдиите да извършват и други платени функции?

Да

Не

8б. Позволено ли е на съдиите да извършват други неплатени функции?

Да

Не

8в. Ако отговорът на 8.1/8.2 е да, моля, уточнете дали следното се допуска:

Политически функции

Функции в (управлението на дружества)

Функции в (управлението на) публични институции като училища и спортни клубове

Арбитраж

Адвокат

Преподаване в университет или училище

Друго (посочете): ...

8г. Има ли публичен регистър на работните места и функциите на съдиите?

Да

Не

8д. Има ли регистър, който разкрива финансовите интереси на съдиите?

Да, моля посочете минималната сума, която трябва да бъде оповестена:

Не

8е. Ако отговорът на 8д. е да, този регистър публичен ли е?

Да

Не

9. Разбираеми производства

9а. Съдии задължени ли са да направят производството разбираемо за страните?

Да

Не

9б. Съдии минават ли обучение за:

Провеждане на изслушвания по разбираем за страните начин?

Разясняване на производството по разбираем за страните начин?

Разясняване на решенията по разбираем за страните начин?

Приложение Д: Правила за оценяване на пилотния проект

Обяснение за оценяването

За да се направи класиране е разработена обективна схема за оценяване. Всички под-индикатори са класирани според глави 4 и 5. Резултатите на под-индикаторите, които представляват индикатор, са обобщени по дадения по-долу начин. Тогава за всеки индикатор се използва следната формула, за да се определят точките по отношение на индикаторите върху договореното цветово кодиране:

Точки за индикатор/ максимален резултат на индикатор x 10 дава стандартизиран резултат между 0 и 10.

Стандартизираните резултати бяха обобщени по следния начин:

0, 1, 2:	червено
3, 4:	оранжево
5:	жълто
6, 7:	светлозелено
8, 9, 10:	зелено

Това точкуване се използва за оценяване на всички индикатори, освен ако изрично не е посочено друго.

А. Оценяване на индикаторите за

независимост Индикатор 1: правна

основа за независимост

1а и 1б:	Не	0
	Конституция	3
	Закон	2
	Конституционен съд	1
1в и 1г:	Не	0
	Конституция	3
	Закон	2
	Юриспруденция	1
1д и 1е:	Не	0
	Конституция	2
	Закон	1

1ж :	Не	0
	Да	1
1з и 1и:	Не	0
	Конституция	2
	Закон	1
1й:	Не	0
	Предлага	2
	Съветва	1
1к:	Не	0
	Да	1
1л:	Не	0
	Да	1

Минимален резултат: 0 Максимален резултат: 15

Индикатор 2: Съдебен съвет

5с					5х
	No	0			
	Constitution	3			
	Law	2	No	0	
2a and 2b	Yes	1	2c: Yes	1	2d: Yes
					5х 2e: Yes
					1 8х

5с 5х
Или:

5с:			5х
	No	0	
2f	Yes	1	8х

5с. 5х

Минимален резултат: Максимален резултат:
Максимален резултат без съвет: 8

5с 5х

Индикатор 3: Финансиране на съдебната власт

За: Не	0	4x
Да	1	
Зб: Изпълнителна власт	0	5x
Съдебна власт	2	
Законодателна власт	1	
Зв, Зг и Зд: Не	0	
Натоварване	3	
Фиксиран процент	2	
Действителни разходи	1	
Практика	1	
Закон	2	
Друго	1	
Зе: Не	5	
Да	1x: 3	2x: 2 3-4x:1 >5: 0
Зз: Не	0	
Да	1	
Минимален резултат:	0	
Максимален резултат:	25	

Индикатор 4: Управление на съдебните дела

4а: Изпълнителна власт	0	7x
Съдебна власт	2	
Законодателна власт	1	
Минимален резултат:	0	
Максимален резултат:	14	

Индикатор 5: Решения в сферата на човешките ресурси относно съдии

5а: Изпълнителна власт	0	8x
Съдебна власт	2	

Законодателна власт 1
 5б: Изпълнителна власт 0 8x

ENCJ Project 2013-2014/Independence and accountability of the Judiciary-adopted Rome 13 June 2014

57

5с 5x
 Executive 0
 Judiciary 2 No 0
 Legislature 1 Yes 1 5d
 Executive 0
 Judiciary 2 No 0
 Legislature 1 11x 5e: Yes 1 5x

5с 5x
 Минимален резултат: Максимален резултат:

Индикатор 6: Несменяемост на съдиите

6а Не 15 Да 0

6б: Конституция 3 Закон 2
 Юриспруденция 1

6в: Изпълнителна власт 0 Съдебна власт 2
 Законодателна власт 1

6г: Организационна 2 Друго 1

6д: Закон 1 Друго 0

6е: Не 0 Да 1

6ж: НЕ 1 Да 0

6з: Не 0

би Изпълнителна власт	0
Съдебна власт	2
Законодателна власт	1
Минимален резултат:	0
Максимален резултат (с Не):	19
Максимален резултат (с Да):	11

Индикатор 7: Процедури в случай на заплаха за независимостта

7а: Не	0	
Да	1	
7б: Не	0	8х
Да	1	
7в: Не	0	9х
Да	1	
7г: Уведомление	1	
Санкции	3	
Съобщения за медиите	2	
7е: Не	0	
Да	5	
Минимален резултат:	0	
Максимален резултат:	29	

Индикатор 8: Вътрешна независимост

8а: Не	5	2х
Да	0	
8б: Насоки	3	
Консултативно становище	1	
Задължително решение	0	
Особено мнение	2	
Друго	1	

8в: Не 0

Да 1

8г: Не 0

Да 1

8д: Не 1

Да 0

8е: Не 5

Да 1

8ж: Не 5

Да 1

Минимален резултат: 0

Максимален резултат (с Не) 23

Максимален резултат (с Да) 12

Индикатор 9 а, б и в: Независимост според възприятието на обществото

9а, 9б и 9в: Общ резултат е средната стойност от Процент от 9а, 9б Процент (резултат по седемточкова скала, преизчислен като процент) и процент на 9в, разделен на 10.

Минимален резултат: 0

Максимален резултат (с Не) 10

Индикатор 10 а и б: Доверието в съдебната власт в сравнение с доверието в други държавни власти

10а и 10б:

Не 0

По-високо 3

Равно 2

По-ниско 1

Минимален резултат: 0

Максимален резултат: 3

Индикатор 11: Възприемането на корупцията в съдебната система

11а:	<11	9
	11-20	7
	21-30	5
	31-40	3
	> 40	1

Индикатор 12: Независимост според възприятието на клиентите на съдилищата

12а и 12б: Не 0

	81-100	9	
	61-80	7	
	51-60	5	
	<	50	3

Индикатор 13: Независимост според възприятието на съдиите

13а и 13б:	Не	0	
	81-100	9	
	61-80	7	
	51-60	5	
	<	50	3

Б. Оценяване на индикаторите за отчетност

Индикатор 1: Разпределяне на дела

1а, 1б и 1в: Не 0

Метод 3	Служител 2
Надзор	1
Практика	1
Акт	2
Регламенти	1
Закон	3
Друго	1

1г: Председателят 0

Съдебен персонал	2
Специална камара	3

На случаен принцип 4
Друго 1

1д: Не 0

1е: Не 0

Да 1

Минимален резултат: 0

Максимален резултат: 16

Индикатор 2: Процедура за обжалване

2а - 2г: Не 0 7х

Да 1

Поведение 1

Бързина 1

Административни грешки 1

Друго 1

Минимален резултат: 0

Максимален резултат: 7

Индикатор 3: Периодична отчетност на съдебната власт

3а - 3в: Не 0 7х

Да 1

Краен резултат 1

Продължителност 1

Дисциплинарни мерки 1

Жалби 1

Заявки при отказ 1

Минимален резултат: 0

Максимален резултат: 7

Индикатор 4: Връзки с медиите

4а, 4б и 4в: Не 0 3х

Да 1

Минимален резултат: 0

Максимален резултат: 3

Индикатор 5: Външен преглед

5а и 5б:	Не	0
	Да	1
	Посещение	1
	Одит	1
	Друго	1

5в:	Изпълнителната власт	0
	Съдебна власт	2
	Законодателна власт	1

Минимален резултат: 0

Максимален резултат: 6

Индикатор 6: Съдебен етичен кодекс

6а и 6б: Не 0 2х

Да 1

Минимален резултат: 0

Максимален резултат: 2

Индикатор 7: Оттегляне и отвод

7а:	Не	0
	Да	1

7б:	Практика	1
	Акт на съда 2 Акт на съвета	3
	Акт на МП	1
	Закон	4
	Друго	1

7в:	Не	0
-----	----	---

Устно предупреждение	1
Писмено предупреждение	1
Временно отстраняване	1
Дисциплинарно уволнение	1

7г: Изпълнителната власт	0
Съдебна власт	2
Друго	1

7д и 7е: Не 0

Съдебна власт	3
Изпълнителна власт	1
Друго	2

Минимален резултат: 0

Максимален резултат: 14

Индикатор 8: Допустимост на допълнителни функции

8а:	Не	10
	Да	0

8б:	Не	10
	Да	0

8в: Политика	0
Фирми	0
Публични институции	3
Арбитраж	0
Адвокат	0
Преподаване	3
Друго	0

8г:	Не	0
	Да	5

8д:	Не	0
	Да	5

8e:	Не	0
	Да	5

Минимален резултат: 0
 Максимален резултат Не: 27
 Максимален резултат да

Показател 9: Разбираемо производство

9а и 9б:	Не	0
	Да	1
	Провежда изслушвания	1
	Разяснява производството	1
	Разяснява решения	1

Минимален резултат: 0
 Максимален резултат: 4

ПРИЛОЖЕНИЕ Е: ПРИМЕРИ ЗА РИСКОВЕ ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В КОНКРЕТНИ ДЪРЖАВИ

В Полша, млад съдия е бил нападен в медиите за съвсем правилно от правна гледна точка решение по наказателно дело, в което той критикува полицията и прокурорите. Атаките на медиите са довели до заплахи за семейството на съдията. Налице е политически елемент, произтичащ от собствеността на даден политик върху съответната медия, но инцидентът е много тревожен знак за полския съдебен съвет.

В Белгия, пенсиониран съдия е започнал да работи за медиите и на многократно критикува съдебния съвет и съдебната власт. Неговите атаки са базирани на реални ситуации, в които съдебната система се е, например, забавила, но са подхранвани от интимни си познания в областта на вътрешното функциониране на системата.

В Словения, Върховният съд е бил атакуван от медиите за приемане на израелско решение срещу мозъчен хирург за обезщетение за небрежност, което се изпълнява в Словения. Върховният съд реши да не кара съдия да разяснява решението си.

В Ирландия, пресата публикува подробности за една от поверителните срещи, редовно провеждани между председателя на Върховния съд и министър-председателя. Тези подробности неправилно изобразяват съдиите като търсеци специално третиране, като това е предизвикало множество коментари, неблагоприятни за тях. В резултат на това, не бяха проведени повече такива срещи. Това доведе до сериозна празнина в комуникацията между съдебната власт и правителството. А група за връзка, създадена, за да запълни тази празнина заседава само спорадично. Тази празнина остава.

В Румъния, телевизионен канал обяви представянето на „поредица от случаи, които са били от значение за несправедливостите, които някои румънци е трябвало да понесат от румънската съдебна система“. Позовавайки се на изолирана съдебна грешка, която е допусната преди 16 години, телевизионният водещ обвини цялата съдебна власт и заключи, че при настоящите "съдебни грешки представляват правилото, няма доказателства, производството не се спазва, не са налице доказателства, само импресии ".

В Ирландия, правителството предложи изменение на Конституцията, за да се позволи намаляване на заплатите в съдебната система. Това изменение бе прието и заплатите в съдебната власт са намалени с около 40%. Това се случва в контекста на увеличаване на натоварването и намаляване на персонала. Някои съдии са подали оставка в резултат на недоволство от действията на правителството. Освен това някои съдии са подали оставка след неблагоприятните промени в съдебната пенсионна схема

В друг пример в Ирландия, създаването на нова позиция на специализирани съдии, които да се занимават с лична несъстоятелност, породило безпокойство. Тези съдии са били определени с мандати, които ги поставят под по-голям контрол на министрите, отколкото някога е било позволено на

останалата част от съдебната власт. Възможното възлагане на друга работа на тези специализирани съдии дава повод за особено безпокойство.

В Обединеното кралство, древният пост на лорд-канцлер е коренно променен без консултация, което води до отслабване на важна защита на съдебната власт, а именно убедителния глас пред изпълнителната власт.

В Румъния, важни политици са направили публични изявления и се проведе публична среща с участието на общински съветници и членове на парламента срещу решението на съда за превантивното задържане на кмет. По този повод един министър заяви, че кметът не е убил или ограби никого и не е извършил никакво деяние, за да бъде лишени от свобода, създавайки впечатление, че мярката не е обоснована. Тези действия са причинили неправомерен натиск върху съдиите.

В Ирландия се е появила неопределена група, наричаща себе си „Свободните граждани“. Тази група има философски произход в САЩ, където те се занимават с подобни дейности. Те отказват да признаят всеки закон, с който не са съгласни. По този начин, те не признават съда. Понякога възпрепятстват съдилищата, като се тълпят в съдебната зала по време на дела срещу техен член. Заплашиха да задържат и арестуват съдия, който е пратил някой от тях в затвора за неуважение към съда. Застават пред къщата на съдия, за да се докаже, че те знаят къде живее. При тяхното заплашително поведение е необходимо активното участие на полицията на високо ниво.