



ИНСТИТУТ „ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО“

ПРОГРАМА „МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСА НА
ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“

Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз:

Капацитетът на съдебната власт

ОБОБЩЕН
ДОКЛАД ЗА
СТРАНИТЕ
КАНДИДАТКИ

ДОКЛАД ЗА
БЪЛГАРИЯ

2002

Издание на

ИНСТИТУТ „ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО“

Oktober 6. u. 12.
H1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

© Програма
„Мониторинг на процеса на присъединяване
към Европейския съюз“, 2002
Всички права са запазени.



TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

ПРОГРАМА
„МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСА НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ
КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“

Oktober 6. u. 12.
H1051 Budapest
Hungary

Интернет:
www.eumap.org

Съдържание

От авторите	4
Предисловие	6
Увод	8
Наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС:	
Капацитетът на съдебната власт	9
I. Въведение	10
А. Концептуалната рамка: как може да бъде повишен капацитетът на съдебната власт?	11
Б. Ролята на Съюза: изясняване стандартите за постоянно членство	16
II. Общ преглед на констатациите в отделните страни	18
А. Текущи събития с отношение към независимостта и капацитета на съдебната власт – преглед на констатациите в отделните страни	19
1. Общи наблюдения	19
2. Кратки изложения за отделните държави	19
Б. Професионална компетентност на съдиите	22
1. Подбор и повишаване	23
2. Оценка и регламент на работата	27
3. Обучението в услуга на професионализма на съдебната власт	32
В. Институционален капацитет на съдебната власт	35
1. Ръководство и управление на съдебната власт	35
2. Административен капацитет на съдилищата	41
Г. Препоръки	43
1. Към страните кандидатки за членство	43
2. Към Европейския съюз	44
Капацитетът на съдебната власт в България	45
А. Въведение	46
Б. Текущи събития с отношение към независимостта и капацитета на съдебната власт	46
Измененията и допълненията в Закона за съдебната власт - насоки за реформа	47
В. Професионална компетентност на съдиите	49
1. Подбор и повишаване	49
2. Оценка и регламент на работата	52
3. Обучението в услуга на професионализма на съдебната власт	55
Г. Институционален капацитет на съдебната власт	56
1. Ръководство и управление на съдебната власт	57
2. Административен капацитет на съдилищата	60
Д. Препоръки	62
1. Към българското правителство и законодатели	62
2. Към Европейския съюз	63

От авторите

Програмата за наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС, осъществявана от институт „Отворено общество“, държи да отбележи основната роля на посочените по-долу личности, които проведоха необходимите изследвания и съставиха докладите за наблюдение. Окончателната отговорност за тяхното съдържание се поема от програмата.

България	Йонко Грозев	<i>Хелзинкски комитет</i>
Естония	Яаан Гинтер	<i>Юридически факултет на университета в Тарту</i>
Латвия	Кристине Крума	<i>Юридически институт за следдипломна квалификация</i>
Литва	Линас Сесичкас	<i>Бернотас и Доминас ГЛИМСТЕДТ</i>
Полша	Лукаш Боярски	<i>Хелзинкска фондация за правата на човека</i>
Румъния	Моника Маковей	<i>Хелзинкски комитет за правата на човека</i>
Словакия	Йозеф Мали	<i>Детвай Лудик Мали Удварос</i>
Словения	Боцян Залар	<i>Университет в Любляна, Институт за социални науки</i>
Унгария	Агнеш Кьовер, Андраш Меджиеси	<i>Меджиеси и Наги</i>
Чешка република	Мирослав Крутина	<i>Хелзинкски комитет</i>

ЧЛЕНОВЕ НА КОНСУЛТАТИВНИЯ СЪВЕТ

Карон Бард *Централноевропейски университет, Унгария*

Джузепе ди Федерико *Висш съвет на магистратурата, Италия*

Роза Х. М. Янсен *Районен съд - Утрехт, Холандия*

Ернст Маркел *Върховен съд на Австрия;
Европейска асоциация на съдиите*

Пийп Прукс *Университет в Тарту; Фондация „Отворена Естония“*

Андраш Шайо *Централноевропейски университет, Унгария*

Ренате Вебер *Фондация „Отворено общество“ – Румъния*

Бихме искали да благодарим и на следните лица за неоценимия принос в подготовянето на докладите, за тяхната изследователска работа, преглед и критични забележки по повод на първоначалните проекти: Луси Аткинс, Джеймс А. Голдстън, Валтс Калнинш, Игнат Колчев, Катри Паас, Биргит Пунисон, Яня Роблект, Петр Смолик, Даниел Шмихула, Марек Тулипан.

ПРОГРАМА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРОЦЕСА НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕС

Рейчъл Гулиелмо *Програмен директор*

Хенрикас Мицкевичус *Правен съветник*

Тимъти Уотърс *Правен консултант*

Андреа Гуруби Уотърсън *Програмен сътрудник*

Андреа Кис *Програмен сътрудник*

Предисловие

Издаването на тази книга, посветена на капацитета на съдебната власт, е продължение на изследването на независимостта на съдебната власт, проведено през 2001 г.; между двете понятия съществува очевидна и тясна връзка. Правосъдието е институция, предназначена да изпълнява важни за обществото функции. Начинът, по който членовете ѝ – съдиите и подчинените им служители – се избират, повишават, обучават, оценяват и наказват дисциплинарно, начинът, по който изпълняват служебните си задължения, лично и колективно, както и начинът на управление на съдилищата, са основните елементи на капацитета на съдебната власт.

Същевременно всеки един от тези елементи съдържа компонента власт, поради което е свързан с понятието за независимост: кои лица, кои институции ще контролират съдебната власт? Броят на политическите и обществените участници е ограничен: изпълнителната власт – в лицето на Министерство на правосъдието – парламентът, Националните съдебни съвети и самата съдебна власт, чрез председателите на съдилищата, Върховните и Конституционни съдилища (видно от последните решения във връзка със съдебната реформа на съдилищата в Чехия и Унгария). Кой решава и въз основа на какви процедури?

Във всяка държава съдебната реформа се сблъсква с пречки, трудности и забавяния – особено в страните от Централна и Източна Европа, където в продължение на половин век комунистическото управление принизи съдебната власт, съдилищата и самото право и ги използваше като обикновени инструменти на властта. Реабилитацията на последните в очите на обществото, постигането на истинска автономия изисква съчетание от време и осезаеми резултати – доказателства за тяхната отговорност и ефективност – отвъд буквата на закона. Оттук и до известна степен тревожният въпрос: кому е нужна съдебната реформа днес?

Ценните изследвания, съдържащи се в тази книга, са ярка илюстрация на редица парадокси: дълбоките структурни реформи са необходими във всички тези страни, за да създадат съдебна система, способна да изпълнява конституционната си задача според изискванията на демократичното общество. Тези реформи изискват силна и трайна политическа воля от страна на правителството и парламента – поставя се обаче въпросът дали тази воля действително съществува, а също така доколко самият Европейски съюз е бил последователен при спазването на своя ангажимент.

При политиките се наблюдава естествено нежелание да изоставят многобройните правни и фактически средства, чрез които могат да оказват влияние или външен натиск върху съдебната система. Следващите страници съдържат редица конкретни и красноречиви примери на твърде широки правомощия, липса на прозрачност и неясни процедури; те показват необходимостта от ясни стандарти, така че държавите – първоначално като кандидати, а впоследствие и като членове – да знаят какво е необходимо в едно демократично общество. Правителствата и парламентите трябва да бъдат приветствани, когато се опитват да преодолеят тези препятствия, и насърчавани да бъдат по-решителни и ефективни, когато не полагат усилия за реформи.

На последно, но не и по значение място, опитите за цялостна реформа могат да срещнат друг вид съпротива, тази на корпоративните интереси: изкушението съдебната система да се превърне в изолирано и консервативно съсловие, което се противопоставя, и то под знамето на независимостта, на промяната и отговорността.

Защитниците на съдебната реформа поемат трудна, но необходима задача. Полезните проучвания в този доклад се стремят да покажат, че в някои страни началото на реформата е до известна степен закъсняло. 2002 година изобилства от реформи, вероятно с оглед предстоящата среща на Европейския съвет в Копенхаген, когато може би ще бъде решено приемането на тези страни. При все това едно е достатъчно ясно: много неща ще трябва да се направят, след като тези страни бъдат приети, особено по отношение на подбора, обучението и оценяването на съдиите; задълженията, които тези държави поемат, не са задължения с оглед присъединяването, а задължения, произтичащи от членството.

Следващите страници са ценно ръководство за всички интересувани се от тази важна материя. Програмата на институт „Отворено общество“ за наблюдение на процеса на присъединяване към Европейския съюз и авторите заслужават похвала, че са направили достъпно това богатство от полезна информация и оценки. И което е още по-важно, техните констатации заслужават да бъдат прочетени и взети под внимание от всеки, който се интересува от бъдещето на Съюза.

Роже ЕРЕРА
Преподавател, Централноевропейски университет
Почетен член на Държавния съвет, Париж

Увод

Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС (ПНПЕС) на института „Отворено общество“ стартира през 2000 г. с цел да подкрепи независимото наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС.

Придържайки се към основните цели на институт „Отворено общество“, ПНПЕС съсредоточи вниманието си върху изпълнението от страна на правителствата на политическите критерии за членство в ЕС, така както са дефинирани през 1993 г. на срещата на Европейския съвет в Копенхаген:

Членството изисква страната кандидатка да е постигнала стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, човешките права, върховенството на правото и уважението и закрилата на малцинствата.

Докладите по ПНПЕС са изработени от независими експерти от наблюдаваните държави. Те целят създаване на отговорно и трайно разширение чрез подчертаване на значението на политическите критерии и ключовата роля на гражданското общество за подпомагане на правителството при изпълнението на тези критерии – преди и след присъединяването.

През 2001 г. ПНПЕС публикува своите първи две книги с доклади от наблюденията върху закрилата на малцинствата и независимостта на съдебната власт в десетте страни кандидатки за членство от Централна и Източна Европа. През 2002 г. са изготвени нови и по-детайлни доклади върху малцинствата (включително доклади върху петте най-големи държави членки на ЕС), както и доклади върху капацитета на съдебната власт, корупцията и – в сътрудничество с Женската програма на мрежата на институт „Отворено общество“ /фондация „Отворено общество“ в Румъния – върху равните възможности на жените и мъжете в страните кандидатки от Централна и Източна Европа.

Докладите по ПНПЕС от 2002 г. относно капацитета на съдебната власт оценяват както способността на отделните съдии да изпълняват компетентно и ефикасно служебните си задължения, така и организационната ефективност на съдебната власт и съдилищата.

Методологията на ПНПЕС за наблюдение на капацитета на съдебната власт (намира се в Интернет на адрес www.eumap.org) е разработена от ПНПЕС с участието на международен консултативен съвет. Методологията предвижда съставянето на нови доклади въз основа на съществуващите изследвания, проучвания на дела, анализи на законодателството и разговори, проведени от авторите в отделните страни. Докладите в отделните страни не представляват изчерпателен или научен преглед в съответните наблюдавани области; основното им предимство се състои в последователното прилагане на идентична методология във всички наблюдавани страни. ПНПЕС поема цялата отговорност за окончателното им съдържание.

Наблюдение на процеса на
присъединяване към ЕС:
Капацитетът на съдебната власт

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Този общ преглед и придружаващите го доклади за съответните страни оценяват капацитета на съдебната власт в десет държави от Централна и Източна Европа, стремящи се към пълноправно членство в Европейския съюз¹.

През 2001 г. Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС публикува доклади относно инициативите, предприети в страните кандидатки за членство с оглед изпълнението на някои аспекти от политическите критерии за членство². Тези доклади се съсредоточават върху въпросите, свързани по-специално с независимостта на съдебната власт, като фундаментален аспект на изискването страната кандидатка за членство да осигури стабилност на институциите, гарантиращи върховенство на правото и човешките права.

Настоящите доклади разглеждат капацитета на съдебната власт като продължение на докладите от 2001 г.³ Целта им е да привлекат вниманието на правителствата, съдебната власт и гражданското общество в страните кандидатки за членство и на Европейския съюз върху въпроси от значение за способността на съдебната власт да изпълни членствените задължения в страните кандидатки.

Разширяването на обхвата на наблюдението в рамките на ПНПЕС от независимостта и безпристрастността на съдебната власт към други елементи, които правят една съдебна система автономна и работеща, е резултат от развитието на съдебната реформа в региона. Въпреки че по принцип реформата на съдебната власт следва да обхване изчерпателно всички нейни значими елементи, наследството от комунистическия период постави като особено неотложна задача⁴ независимостта на съдебната власт в настоящите страни кандидатки за членство в ЕС. Независимостта е присъща на понятието за правораздаване – няма правораздаване, в собствен смисъл, без независим и безпристрастен арбитър; фактът, че предишните режими в самата си същност отхвърляха принципа на съдебна независимост и безпристрастност, оправ-

¹ В тези доклади терминът „страна кандидатка за членство“ се отнася за десетте държави, в които ПНПЕС е провела наблюдение – България, Чешката република, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения – и не включва Малта, Кипър, нито пък разглежда Турция. В този общ преглед препратките относно ситуацията в отделните страни кандидатки са направени обикновено без цитиране; пълните цитати са включени в придружаващите общия преглед доклади в съответните страни.

² Вж. Програма за наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС, Наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС: Съдебна независимост (Институт „Отворено общество“, Будапеща, 2001 г.) (EU Accession Monitoring Program, Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence, Open Society Institute, Budapest, 2001- б. пр.), намира се в Интернет на адрес <http://www.eumar.org> (по-нататък Доклади ПНПЕС 2001).

³ Настоящите доклади са организирани така, че могат да бъдат четени самостоятелно или във връзка с докладите от 2001 г.; много от теоретическите и практически аргументи за реформата – и особено независимостта на съдебната власт – които са споменати в настоящите доклади, са обсъждани по-детайлно в докладите от 2001 г. Вж. Доклади ПНПЕС 2001.

⁴ Вж. напр., Луси Аткинс, Променящият се акцент на съдебната реформа: от независимост към капацитет (Lucie Atkins, The Shifting Focus of Judicial Reform: from Independence to Capacity – б. пр.), намира се в Интернет на адрес <http://www.eumar.org>.

да специалното внимание, което беше обърнато на този елемент от реформата в Централна и Източна Европа в предходните доклади. Днес, въпреки че редица проблеми, свързани с независимостта на съдебната власт, продължават да стоят на дневен ред – и са обсъдени в тазгодишните доклади – постигнатият през последните дванадесет години значителен напредък в тази насока⁵ от повечето страни позволява съсредоточаването върху други елементи на съдебната реформа, които допълват и уравновесяват независимостта на съдебната власт.

Разширяването на обхвата на наблюдение е не само възможно, но и необходимо поради нарастващата роля на европейските съдебни системи в политическия, икономическия и социалния живот и произтичащата от това нужда от професионализъм, ефективност и отговорност. Това се отнася особено до държавите кандидати за членство; драматичната политическа промяна от тоталитаризъм към членство в Европейски съюз, основан на принципите на демокрацията, свободния пазар, човешките права, върховенството на правото и налагането им като средство за регулиране на обществените отношения, доведе до значително увеличаване на броя и сложността на разглежданите от съдилищата дела. Това ново предизвикателство изисква съдиите и съдебно-административните служители да придобият и поддържат нови умения и да установят ефективни и прозрачни методи на работа. Ако съдебната реформа не отговаря на обществените нужди, общественото доверие в легитимността на съдебната власт ще бъде изложено на опасност.

Като продължение на започната с миналогодишните доклади работа настоящите доклади разглеждат основните промени във всяка страна, в периода между август 2001 г. и юли 2002 г., в конституционната и законова рамка или практики, засягащи съдебната власт, включително промените, отнасящи се до независимостта на съдебната власт. Въпреки това основната цел е да се оцени ефективността на съществуващите механизми и норми, поставящи критериите за качество на съдиите и обслужващата институционна инфраструктура, които да гарантират нужния капацитет за осъществяване на независим, компетентен, отговорен и ефективен съдебен процес.

А. Концептуалната рамка: Как може да бъде повишен капацитетът на съдебната власт?

Понятието за капацитет на съдебната власт включва четири взаимно свързани понятия: независимост и безпристрастност; професионална компетентност; отговорност; и ефективност.

Независимост и безпристрастност: Този доклад обръща внимание главно върху способността на съдиите да правораздават, без да се забравя, че основната предпоставка за добро правораздаване е отделният съдия да има гаранции за действителна независимост в упражняването на същинските си функции⁶ по вземане на решения. Въпреки

⁵ Вж. напр., Доклади ПНПЕС от 2001, стр. 21.

⁶ Вж. напр., Чл. 1 от Всеобщата харта на съдията (Art. 1 of the Universal Charter of the Judge – б. пр.), приета през 1999 г. от Международната асоциация на съдиите: „Независимостта на съдията е абсолютно необходима за безпристрастното правораздаване, подчинено на закона.“

това, в по-широк смисъл, съдиите или съдебната власт като цяло често се нуждаят и от определена съпътстваща независимост при управлението на собствената си дейност.

Това е така не поради съществуването само по себе си на някакво изконно право на независимо управление, а просто защото опитът е показал, че преките и формални гаранции за независимост често са недостатъчни, когато има непреки или неформални начини, чрез които външни фактори могат да влияят на съдиите. Външният контрол върху бюджета на съдебната власт, върху административния или дисциплинарен апарат или професионалното израстване на съдиите може да изложи на опасност независимостта им при взимането на решения, дори при наличието на формални гаранции. Когато обстоятелствата го изискват или позволяват, съдебната власт следва да бъде обособена в отделна и независима (т.е. самоуправляваща се и саморъководеща се) власт или най-малкото следва да има значително участие в администрирането на собствената си дейност.

В страните кандидатки за членство по-специално наследената подчиненост и зависимост на съдебната власт и в по-общ смисъл дълготрайните културни последици от политическата диктатура изискват институционално отделяне и институционални гаранции за независимостта на съдебната власт в по-голяма степен, отколкото в страни с утвърдена култура на независимост на съдиите или традиция на вземане на решения, основана на преговори и консенсус. Всяка настояща или бъдеща страна членка, която не осигурява на съдебната си власт разумно ниво на автономност в управлението на дейността ѝ, е длъжна да обясни причините, поради които това отклонение от нормите на членството в Съюза следва да бъде зачитано.

Както е посочено и в докладите на ПНПЕС от 2001 г., независимостта на съдебната власт не е абсолютно и неотменимо право на съдиите, а структурно стратегическо решение на обществото да им даде известна свобода с оглед осигуряването на равен достъп до правосъдие. В този смисъл тя е част от по-широк набор от стратегически решения, които обществото взима, за да осигури този достъп; този по-широк набор от решения обхваща това, което докладите наричат капацитет на съдебната власт. Независимото ръководство и управление може в еднаква степен да се разглежда и като аспект на независимостта, и на капацитета на съдебната власт – в действителност не формалистичните понятийни разграничения са определящи, а прагматичната оценка на реалните резултати от различните подходи при структурирането на съдебната дейност.

Професионална компетентност: Правораздавателната и дори административната независимост са от основно значение, но не са достатъчни: безсмислено е съдиите да са независими, ако при все това са некомпетентни. Ако съдиите, поотделно и взети заедно, не са способни да постановяват навременни и ефективни съдебни актове, които несъмнено да съответстват, потвърждават и задоволяват чувството за справедливост на обществото, за последното няма значителна полза от независимостта на съдиите.

Ето защо професионалните умения на отделните магистрати са основен елемент от капацитета на съдебната власт. Съдиите трябва да притежават разум, професионална ерудиция и умения да правораздават ефективно в съответствие със закона и вътрешното си убеждение. За да се осигури това, те следва да бъдат назначавани съгласно ясни процедури, които да проверят личната им и професионална способност да задоволят високите изисквания на професията. По същия начин повишаването на съди-

ите трябва да е разумна и добре обмислена последица от показаните способности, като магистратите следва да имат възможността, а може би и задължението, постоянно да опресняват и усъвършенстват познанията си.

Съществуват различни модели, които гарантират влизането и издигането в съдебната система на личности с висок професионализъм; те включват както модела на съдебна кариера, при който по аналогия с държавната администрация се привличат млади професионалисти в правораздаването, които постепенно израстват в съдебната йерархия, така и модела, възприет в страните на общото право, където се назначават по-възрастни и опитни съдии. Подобно на повечето страни членки, страните кандидати са възприели една или друга форма на модела на съдебна кариера. И двата основни модела имат и предимства, и недостатъци, поради което към този аспект на съдебната реформата трябва да се подходи цялостно, като се взимат предвид и всички останали елементи на системата. Пример за това е вниманието, което редица държави отделят на изпитателните срокове по отношение на новите съдии – оценителен метод, който по необходимост излага на риск тяхната независимост при вземането на решения – но който е пряка последица от признаването на обстоятелството, че новите съдии са неопитни; това на свой ред се дължи на практиката да се назначават наскоро завършили юристи за пълноправни съдии.

Отговорност: Гаранциите за независимостта на съдебната власт и мерките за увеличаване на личната и институционална способност на отделните съдии следва да бъдат установени в контекста на механизмите за осигуряване на колективна и индивидуална съдийска отговорност пред обществото, пред другите власти, както и в рамките на самата съдебна система. В действителност, както посочват докладите ПНПЕС от 2001 г., отговорността и независимостта са всъщност допълващи се аспекти на решението на обществото да предостави определена автономия в името на конкретни обществени цели, като независимата съдебна власт следва да носи и отговорност за своите решения и действия.

На практика без ясни механизми за отговорност съдебната власт не би могла да получи доверието на обществото в способността си да правораздава ефективно и да опазва социалните, икономически и демократични ценности. В Централна и Източна Европа по-голямата независимост често се възприема като прекалено отслабване на разумния контрол, необходим за разкриването и премахването на злоупотребите с власт в рамките на съдебната система. Въпреки че винаги е необходимо съдиите да се разграничат от политическия процес, с оглед осигуряването на независимостта им при вземането на решения, механизмите на отговорността следва да направят съдиите професионално и обществено отговорни за работата им.

Някои от механизмите за поставяне на съдебната независимост в рамките на отговорността включват осигуряването на прозрачност и създаването на възможности за свободна от контрол комуникация между съдиите, другите власти, медиите и обществото⁷; тези механизми очевидно ще усъвършенстват професионалния капацитет на съдебната власт, а също и наличието на обратна информация относно дейността на съдиите. По-специално отговорността на съдебната власт изисква въвеждането в разумна степен на прозрачни механизми за подбор на съдиите и оценяване на тяхната работа, както и взимането на решения по вътрешносъдебно управление и тяхното прилагане според предварително установени правила, неподлежащи в определена

⁷ Вж. Докладите ПНПЕС от 2001, стр. 19-20.

степен на външен контрол. Поради това на първо място отговорността на съдебната власт изисква прозрачност и отчетност, а не формална юридическа отговорност и санкции, които винаги са опасни за независимото правораздаване⁸.

Организационна ефективност: Обществото предоставя на съдиите независимост не като тяхно абстрактно право, а като практическа привилегия, за да се постигне обществено благополучие; за да бъдат достойни и получат този статус, съдиите и съдебната власт като цяло трябва да докажат способността си да разрешават спорове и да правораздават съгласно закона, навременно и ефикасно. В действителност засиленият административен капацитет и новата оперативна култура вътре в съдебната система са важни – макар и често пренебрегвани – елементи на същинската съдебна реформа.

Въпреки че компетентността на съдиите е основен елемент, тя не е достатъчна; една неподходяща организационна структура ще провали упоритите усилия и на най-способния съдия. За да постигне адекватно ниво на компетентност с течение на времето, съдебната власт като цяло трябва да се организира по начин, който позволява на компетентните и отговорни съдии да могат да израснат професионално при осигурени подходящи условия на работа. Тази рамка изисква здрава и прозрачна организационна структура, качествено и умело управление, подходящи човешки, финансови и технически ресурси както на национално равнище, така и в отделните съдилища.

Административните дейности в съдебната система следва да бъдат уредени по начин, спестяващ на клиентите на съда време и разходи. Съдилищата трябва да имат достъп до подходящи средства за обработване на информация и справочни материали, а съдебно-административните служители следва да бъдат държани отговорни за работата си, така както съдиите. Преди всичко от насърчаване се нуждае духът на отговорност и компетентност – той е особено важен елемент, имайки предвид традиционно niskия статус на съдията в съществуващата преди в страните кандидатки за членство система.

Взаимосвързаност на инициативите за реформа: Тези четири основни елементи от всяка целенасочена съдебна реформа са тясно свързани и в действителност дори се припокриват. Например методите и нормите за подбор и повишаване на магистратите са изключително важни за защита на независимостта на съдебната власт и качеството на съдийското съсловие⁹. Обучението, освен че усъвършенства знанията и уменията на съдиите – задължителни за професионалната им компетентност – същевременно

⁸ Следователно въпросите на наказателната и гражданската отговорност и професионална дисциплина на съдиите, а също и корупцията, съдебната етика и конфликтите на интереси, независимо от огромното им значение, не са основен предмет на докладите от 2002, поради което ще бъдат разглеждани единствено във връзка с други въпроси. Проблемът с корупцията в десетте страни кандидатки за членство и тежките ѝ последици върху съдебните им системи е подробно разработен в друга поредица от доклади: Програма за наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС, Наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС: Корупция и антикорупционна политика (Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy – б. пр.) (Институт „Отворено общество“, Будапеща, октомври 2002 г.), намира се в Интернет на адрес <http://www.eumap.org>.

⁹ Вж. напр., Основни принципи на ООН относно независимостта на съдебната власт (UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary – б. пр.), чл. 10 (намира се в Интернет на адрес http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm), който непосредствено свързва съдебната независимост с професионалните и лични качества на съдиите: „Назначените съдии трябва да бъдат почтени и способни личности с подходящо правно обучение или квалификация.“

предоставя средства за по-голяма независимост както чрез увеличените познания, така и посредством независимото управление. Ето защо оценяването на работата на съдиите е не само форма на професионална отговорност, но и средство за насърчване на професионалните умения и познания, а отгук и на независимостта. По-общо казано, институционалните мерки могат едновременно да увеличават или намаляват независимостта, професионалната компетентност, отговорността и ефективността на съдиите.

Целта е всяка промяна, свързана със съдебната власт, да съобразява всички компоненти от капацитета на съдебната власт и да подходи към реформата комплексно и с внимание върху детайлите. Прекаленото внимание върху един-единствен, макар и сам по себе си важен аспект на реформата за сметка на другите, може да не подобри функционирането на съдебната система. Дори напротив, да нанесе вреда на капацитета на съдебната власт за навременно и качествено правораздаване като цяло.

Например изключителното внимание върху ефективността, що се отнася до бързината, с която делата се придвижват, може да се окаже вредно, тъй като ефективният, но раболепен съдия компрометира самото понятие за независимо правораздаване. Обратно, прекаленото внимание върху независимостта на съдебната власт, без поглед върху множеството фактори, засягащи работата на съда, може да доведе до преустановяване на ефективния контрол върху съдебната дейност, което на свой ред да доведе до намаляване на професионализма и влошаване изпълнението на служебните задължения¹⁰.

В докладите няма твърдения, и това е важно, че чисто техническите решения, макар и изчерпателни, могат да осигурят ефективно, отговорно, компетентно и независимо решаване на правните спорове. Актът на създаване на истински независима и работеща съдебна власт – или реформирането на съществуващата съобразно принципите на съдебната независимост и капацитет – е комплексен социален феномен, неподдаващ се на статична формулировка, като успехът или провалът при такава реформа не е единствено въпрос на цифрово оценяване или класиране. Освен финансови и технически ресурси, успешната реформа изисква социална и политическа ангажираност; тя изисква преди всичко промяна на средата. Обществото – народът и управляващите – трябва да възприемат създаването и поддържането на истински независима и работеща съдебна система като важно общо благо от всеобщ интерес и приоритетна ценност. Това е обща цел, която Съюзът и всички негови членове могат заедно да насърчат.

¹⁰ Например инициативите за реформа в Италия показаха, че когато се цели независимост на съдебната власт в ущърб на други важни ценности, като отговорността на съдебната власт и гаранциите за професионална компетентност, реформата може да се окаже саморазрушителна и в крайна сметка дори пагубна за съдебната независимост. Вж. Джузепе ди Федерико, „Независимост на съдебната власт в Италия: Критичен общ преглед от (несистемна) сравнителноправна гледна точка“, в Ръководство за усъвършенстване на независимостта и безпристрастността на съдебната система (Американска агенция за международно развитие, Служба за демокрация и управление, поредица „Технически публикации“, януари 2002 г.) (Giuseppe Di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective“, in Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, January 2002 - б. пр.) – намира се в Интернет на адрес <http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnacm007.pdf>.

Б. Ролята на Съюза: изясняване стандартите за постоянно членство

Процесът на присъединяване даде безпрецедентен тласък на съдебната реформа в страните кандидатки за членство и показа трайното значение на Европейската комисия. Комисията отдели особено внимание на способността на съдебната власт да защитава гражданските права, да допринася за благоприятна икономическа среда и да прилага законодателството на ЕС¹¹, а също в последно време и на независимостта на правораздаването и управлението на съдебната система¹². През 2002 г. например, Комисията създаде План за действие в областта на реформата на съдебната власт за всяка страна кандидатка за членство, придружен от специална финансова помощ, с оглед засилване административния и правораздавателен капацитет на съдебната власт.

Насърчаването и стимулирането от страна на Комисията се оказаха ефективни инструменти за ускоряването на реформата на съдебната власт; през последните две години в Словакия се приеха конституционни промени, засягащи съдебната власт, а в Полша (през 2001 г.), в България, в Република Чехия, Естония, Литва, Словакия и Словения (за всички през 2002 г.) се приеха нови подробни закони или значителни изменения на съществуващите. Многобройни специфични промени се извършиха във всички страни и някои конституционни съдилища постановиха важни решения, засягащи съдебната власт.

Въпреки това в повечето от тези страни новоприетите нормативни актове тепърва следва да бъдат приложени, а в много случаи редица сериозни слабости в провежданите реформи трябва да бъдат отстранени. Затова този обществен и политически приоритет, имайки предвид нуждите на съдебната реформа, трябва да се запази и след първоначалната законодателна фаза, и продължи да съществува и след датата на присъединяване, през периода на пълноправно, постоянно членство.

Значението на ясните стандарти обаче не се отнася само до настоящите кандидати за членство: държавите членки също провеждат реформи, насочени към увеличаване на капацитета на съдебната власт, доказателство за което са създадените наскоро съдебни съвети в Западна Европа – Ирландия (1998 г.), Дания (1999 г.), Белгия (1999 г.) и Холандия (2002 г.). Съдебните системи в Западна Европа са изправени пред проблеми, подобни на тези на страните кандидатки за членство от Източна Европа. Обилната информация за Италия ясно показва, че едностранчивите реформи, при които се набляга само върху един от елементите, могат да създадат положение, в което съдебната власт за въвеждане и укрепване на общностното право се професионално съсловие.

¹¹ Стратегия на Европейската комисия за 2001 (European Commission Strategy Paper 2001 – б. пр.), намира се в Интернет на адрес www.eumap.org (отбелязвайки, че „[а] предсказума и ефективна съдебна система е ... основополагаща за гражданите и икономиката;“ [а страните кандидатки за членство] „се нуждаят от подходящо равнище на ... капацитет на съдебната власт за въвеждане и укрепване на общностното право[“]).

¹² За първи път през 2001 г. всички Редовни доклади на Комисията отбелязват значението на независимостта на съдебната власт и гаранциите за това. Вж. Европейска комисия, Редовните доклади върху прогреса към присъединяване 2001 (European Commission, Regular Reports on Progress towards Accession 2001 – б. пр.), намират се в Интернет на адрес <http://www.eumap.org>.

В този контекст Европейският съюз, както настоящите му членове, така и кандидатствашите за членство страни, трябва да гарантира, че стандартите, които страните кандидатки са задължени да изпълнят, са ясно дефинирани, свързани с изискванията и критериите от Копенхаген, и също така еднакво прилагани както по отношение на страните кандидатки, така и по отношение на страните членки. До този момент процесът на присъединяване показва, че самият Съюз се нуждае от по-цялостен подход към въпросите на съдебната реформа. Не са много стандартите относно организацията и функционирането на съдебната власт, а съществуващата система за експертна помощ често е некоординирана и неефективна.

Има и примери, когато Европейската комисия е изпращала неясни послания до страните кандидатки за членство¹³. Понякога насоката на съдебните реформи в отделните страни зависи от експертните становища на страните членки на Европейския съюз; при отсъствието на общи стандарти на ЕС, съветниците по подготовката на присъединяването и представителите на съответстващите институции често насърчават простото заимстване на специфични разрешения, пренесени от техните собствени страни. В някои случаи техните съвети не са приемливи от гледна точка на безспорно установената практика или международните стандарти¹⁴. Различните подходи на отделните съответстващи институции и назначените от ЕС експерти са отчасти причина за непоследователните реформи в региона. Не може да се очаква от страните кандидатки за членство да приведат своите съдебни системи в съответствие с все още неопределени стандарти¹⁵.

Съдебната реформа – подобно на законодателната реформа в по-общ смисъл – може би винаги ще има изключително особен, национален характер, имайки предвид силния местен елемент и различаващите се традиции на правните системи в отделните страни. В действителност поради факта, че Съюзът включва членове от традицията на общото право, а същевременно и различни континентални системи, винаги ще има голям избор от възможности относно организирането на съдебните системи – дори до степен, в която това, което се счита за ключово за справедливото правораздаване в една система, се възприема като несъвместимо със справедливостта и правораздаването в друга. Все пак, макар и голям, изборът не е безкраен; съществуват сходства и това е нормално. Предвид стремежа на Съюза и неговите членове да създадат общност с еднакви ценности, трябва да бъдат установени общи минимални стандарти с оглед членството.

¹³ Комисията многократно е препоръчвала на Словакия да премахне изпитателния срок за съдиите, но не е отправила подобна препоръка в други случаи, въпреки че и в други страни кандидатки и държави членки съществува такава система, като един от кандидатите – Словения – понастоящем възнамерява да въведе петгодишен изпитателен срок.

¹⁴ В Латвия съветникът по подготовката за присъединяване към ЕС е предложил, като начин за засилване на ефективността на министерството, съдиите да бъдат назначени към министерството, въпреки че тази практика излага на сериозна опасност независимостта на съдебната система.

¹⁵ В Словения правителството счита, че някои спорни мерки, насочени към ограничаване независимостта на съдиите – като петгодишния изпитателен срок и задължителното отстраняване от длъжност за някои нарушения – са необходими за присъединяването към Съюза – позиция, която предполага Съюзът да изясни съдържанието на процеса и политическите критерии.

Един от възможно най-ценните приноси на Съюза и Комисията е определянето на тези общи минимални стандарти и подпомагането на страните в осъзнаването на общия интерес от налагането им в Съюза. Макар и минимални и широко повлияни от съществуващата практика в страните кандидатки и страните членки, тези стандарти трябва да имат задължително съдържание; трябва да бъдат правилно разбрани като израз на политическа обвързаност с критериите от Копенхаген и следващите от това задължения за всички членове.

Процесът на изясняване и дефиниране на тези стандарти вероятно ще изисква ЕС да продължи осъществяването на наблюдение и в бъдеще, след периода на кандидатстване, по време на който това се правеше посредством Редовните доклади на Комисията. Процесът на наблюдение – както докладите на ПНПЕС целят да покажат – е сам по себе си стимул за изясняване на все още необявени общоприети стандарти. Такова наблюдение – независимо дали е извършено от самия Съюз, или от външни институции със съдействието на Съюза – трябва да бъде абсолютно независимо, обезпечено с достатъчно човешки и финансови ресурси, а констатациите му да се ползват с политическа подкрепа.

Много е важно последиците от определянето на стандартите и наблюдението да бъдат подкрепени от всички членове. Необходимо е критериите от Копенхаген да бъдат възприети като жизненоважно и трайно задължение. Всяко отклонение от общите минимални стандарти, които Съюзът е определил, независимо дали е извършено от кандидат или член, следва да бъде оправдано, но не посредством позоваване на привилегия, традиция или уникална история, а чрез разумно, убедително и – когато е необходимо – трайно доказателство, че отклонението не нарушава нито Критериите и свързаните с тях ценности, нито законните потребности на независимата и работеща съдебна система¹⁶. Постоянното придържане към определените общи минимални политически и демократични стандарти следва да бъде условие *sine qua non* за членство; извеждането на минимални стандарти и постоянното наблюдение на спазването им от страните кандидатки за членство са логична и необходима функция в един жизнеспособен Съюз.

II. ОБЩ ПРЕГЛЕД НА КОНСТАТАЦИИТЕ В ОТДЕЛНИТЕ СТРАНИ

В останалата си част този въвеждащ общ преглед до голяма степен следва структурата на приложенияте към него доклади за отделните страни и излага техните констатации, извеждайки теоретични и практически обосновки на разгледаните в детайли въпроси, достигайки до общоприложими наблюдения и изяснявайки някои основни проблеми. Докладите за отделните страни трябва да се четат едновременно с Общия преглед, който излага констатациите от всеки един доклад в едновременно теоретичен и регионално сравнителен план.

¹⁶ Вж. Препоръка на Съвета на Европа № (94) 12 относно Независимостта, ефективността и ролята на съдиите, Принцип I, чл. 2с. (Council of Europe Recommendation No (94) 12 on the Independence, Efficiency and Role of Judges, Principle I, Art. 2с., – б. пр.), намира се в Интернет на адрес <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>, Всеобща харта на съдията, чл. 9 (Universal Charter of the Judge – б. пр.), намира се в Интернет на адрес http://www.iajuim.org/ENC/frameset_ENG.html, („Там, където няма ясна и доказала се в практиката традиция, подборът трябва да се извършва от независим орган, включващ достатъчен брой представители на съдебната власт.“).

А. Текущи събития с отношение към независимостта и капацитета на съдебната власт – преглед на констатациите в отделните страни

1. Общи наблюдения

Въпреки че обобщения по отношение на десет страни със значителни различия в правните системи, икономическото развитие, историята и социалната организация поставят неизбежно проблеми, от значение е да се изведат общите за всички или за някои страни тенденции. Като цяло през последните години повечето държави са предприели сериозни мерки в подкрепа на независимостта на съдебните системи, макар че резултатите в тях са различни, а в някои страни съществените промени тепърва предстоят.

Една от интересните констатации е, че в страните, предоставили значителна автономност на съдебната власт, като Унгария и Литва, основният проблем понастоящем не са заплахите за независимостта на съдебната система като цяло, а по-скоро проблемите, възникващи от липсата на отговорност на съдебната власт и превръщането ѝ в консервативна сила, защитаваща корпоративните си интереси. Механизмите за обезпечаване на обществото на достъп до информацията относно вземането на решения в рамките на съдебната власт и нейното управление могат да ограничат тази нова опасност и да осигурят развитието на професионализма на съдебната власт.

В други страни заплахата за независимостта на съдебната система е все още реалност поради факта, че изпълнителната власт продължава да упражнява прекомерно влияние върху управлението на съдебната система и професионалното развитие на съдиите. Това важи особено за България, Латвия и Румъния; в Чешката република тази практика бе наскоро отменена от Конституционния съд, без обаче да бъде посочена алтернатива. Системите, основани на управление от изпълнителната власт – както и почти всеобщата тенденция на минимално участие на съдебната власт при планирането на бюджета – също ограничават способността на съдебната система да развива своя управленски професионализъм, като се утвърждава непрестанна зависимост от външен опит.

Освен посочените структурни проблеми, налице са множество области, в които е възможно усъвършенстване на административните процедури. Всички държави, независимо от това дали са предоставили независимост на съдебната система, продължават да използват недостатъчно прозрачни и обективни процедури за подбор, оценяване и повишаване на магистратите. Малко от страните имат подходящи системи за обучение и никоя от тях не осигурява техническите и управленски умения, от които независимата съдебна система се нуждае, за да обезпечи собствения си професионализъм.

2. Кратки изложения за отделните държави

Следва кратко изложение на постиженията и слабостите на всяка страна кандидатка за членство в гарантирането на независимост и достатъчен капацитет на съдебната ѝ власт:

Вече е общоприето, че многото и сериозни проблеми на съдебната система в България – като липса на оперативни стандарти, неясни процедури по подбор и повишаване и неефективното оценяване на изпълнението на служебните задължения – изискват всеобхватни и енергично прилагани решения. За първи път през 2001 г. реформата на съдебната система се постави като основен политически приоритет. Последните законодателни промени дават добра основа за всички инициативи за реформа; сега е изключително важно те да бъдат приложени напълно и изцяло, по начин, съответстващ на принципите на независимост и подобряване капацитета на съдебната власт.

Трябва да се отбележи, че някои от измененията могат допълнително да застрашат положението и професионализма на съдебната власт, поради което следва да бъдат преразгледани. Освен това законодателните изменения не засягат ключовия въпрос: необходимостта от реформиране на Висшия съдебен съвет, чиято настояща структура необосновано ограничава независимостта на съдиите и способността им да повишават професионалния капацитет на съдебната власт.

За съдебната реформа в Чешката република са характерни постоянните промени, имайки предвид неотдавнашната отмяна от Конституционния съд на важни части от новия Закон за съдилищата и съдиите. Отменяйки новия закон, съдът даде ясно да се разбере, че моделът на ръководство и управление на съдебната власт, при който изпълнителната власт има централна роля, трябва да бъде преразгледан.

Решението на съда е желан коректив на един нормативен акт с недостатъци, който обаче постави съдилищата в състояние на неяснота и несигурност. Готовността да се започне сериозен дебат относно съдебната реформа, която политиците показват с приемането на закона, е сама по себе си важна и положителна промяна; правителството и парламентът следва да се върнат към все още висящия въпрос за създаването на независима, отговорна и ефективна съдебна система.

Естония отбеляза значителен напредък в установяването и поддържането на независима и ефективна съдебна власт. Нараства броят на способните и обучени професионалисти в съдилищата; реформата на съдебната структура и нейното управление е политически приоритет.

Новият Закон за съдилищата представлява важна крачка напред в заздравяването на съдебната система, при положение че неговите разпоредби бъдат реално приложени, особено относно новия Съвет за управление на съдилищата. По-специално с оглед понататъшния напредък е нужно включването на съдебната власт в бюджетния процес, изясняването на процеса на подбор на съдиите и развитието на цялостна и основана на ясни стандарти система за оценяване на изпълнението на служебните задължения.

В Унгария независимостта на съдебната система като отделна власт е добре обезпечена. Общо взето, структурите на самоуправление на съдебната система функционират ефикасно. Неотдавнашно решение на Конституционния съд осигури защитата на организацията на съдебната власт от политиците.

Същевременно продължаващото доминиране в бюджетния процес на изпълнителната за сметка на съдебната власт доведе до трайно недостатъчно финансиране на последната, което отслабва нейните независимост и капацитет. В по-общ смисъл самият успех на съдебната власт в отстояването на значителна независимост изисква от нея повишаване на съдийския професионализъм и предотвратяване на опасност-

та съдебната власт да се превърне в консервативна и безотговорна институция, лишена от обществено доверие и подкрепа.

В Латвия липсва подходящ подход към модернизирането и укрепването на съдебната система. Съдебната реформа, доколкото я има, се извършва *ad hoc*, в отговор на специфични проблеми и до този момент не е успяла да наложи ефективни системи за подбор, обучение, оценяване и управление на съдиите. Проблемите, опорочаващи съдебната дейност, са до голяма степен резултат от трайния недостиг на финансиране.

Последните предложени изменения на законите, регулиращи съдебната власт, обещава известно усъвършенстване, все още обаче не е изявена достатъчна политическа воля, която да обезпечи реалното им приложение; понастоящем последните дори включват елементи, които вероятно няма да доведат до подобрене на положението в съдебната власт.

Литва направи решителна крачка към осигуряването на независимостта на съдебната система; създадени са нови институции на съдебно самоуправление с широки правомощия, които адекватно да защитават интересите и потребностите на съдебната власт. Някои аспекти все още се нуждаят от внимание: системата за подбор и повишаване на съдиите трябва в по-голяма степен да се основава на постиженията им и да бъде по-прозрачна; внимание следва да се обърне и на създаването на система за периодически оценяване на изпълнението на служебните задължения; необходимо е обучението да се постави на стабилна и устойчива основа.

Още по-важно е, че по-голямата институционална независимост изисква съдебната власт да осигури своята отговорност, отчасти и посредством придобиването на специализирани управленски знания и умения и засилване на прозрачността на действията ѝ; първите признаци свидетелстват за тенденция към самозатваряне и самоизолиране и липса на професионализъм.

През изминалата година Полша отбеляза значителен напредък в съдебната реформа. Два нови закона въведоха процедури и длъжности, които – ако се приложат правилно – биха засилили способността на съдилищата да се самоуправляват професионално и автономно.

Въпреки това инициативите за реформа следва да са по-енергични. Макар че съдилищата са постигнали значителна независимост, реформата е частична и съпътствана от неуспехи. Миналата година Министерство на правосъдието намали финансирането на съдебната власт, с което се разкриха опасностите пред съдебната независимост при наличието на фискален или административен контрол от страна на изпълнителната власт върху съдилищата. Независимо кой ще е органът, който ще управлява съдилищата, необходимо е повече прозрачност и създаване на подробни и цялостно описани процедури.

Румъния отбеляза незначителен напредък в налагането на по-голяма независимост и професионализъм на съдебната власт. Някои основни структурни проблеми – като все още съществуващите административни правомощия на Министерство на правосъдието, смесеният състав на Висшия съвет на магистратите и правомощията му както по отношение на съдии, така и на прокурори – не бяха взети под внимание, което пречи на ефективното и независимо функциониране на съдебната система и допринася за високия процент обществено недоверие към съдилищата.

Правителството, парламентът и обществото като цяло следва да се ангажират с цялостна и ясна реформа на вътрешната структура на съдебната власт и връзката ѝ с другите държавни органи, така че да се постигне пълна независимост и професионализъм на съдиите.

През последните две години Словакия постигна съществен напредък за изясняване равнопоставеността на съдебната власт и укрепване независимостта, компетентността и ефективността на съдилищата. Цялостното приложение на новия Закон за Съдебния съвет още повече ще засили независимостта и ефективността на съдебната власт.

Все още в някои аспекти са необходими подобрения, включително по отношение на процедурите за подбор, даващи прекалено голяма свобода на преценка, и значителните забавяния при решаване на делата. Въпреки че с последните конституционни и законодателни промени някои правомощия бяха прехвърлени на новия Съдебен съвет, Министерство на правосъдието запази широки възможности за управление на съдебния сектор. В крайна сметка независимо кой орган ще упражнява административен контрол върху съдилищата, е необходимо изграждането на по-големи професионално-управленски способности и знания.

Словения отбеляза значителен напредък в установяването на независима и действаща съдебна система. Усъвършенстването на съдебната система се запази като приоритет сред професионалните и политически ангажименти. В момента са в ход усилия на законодателя да уреди някои конкретни области, пораждащи загриженост – бюджет, процедури за подбор, оценка и следене движението на делата.

Последните законодателни и конституционни промени обаче на практика ще ограничат независимостта на съдебната власт. По-специално предложеният петгодишен изпитателен срок, отстраняването на съдиите в случаи на нарушения на конституцията, както и системата за определяне на съдийските заплати, следва да бъдат преразгледани.

Б. Професионална компетентност на съдиите

Един от основните елементи на капацитета и легитимността на съдебната власт е професионалната компетентност на отделните съдии; достъпът до професионално компетентно правораздаване е и човешко право на ползващите услугите на съда¹⁷. Най-подходящите методи за обезпечаване компетентността на съдиите в съдебната система са свързани с професионалното обучение и развитие на съдиите – тоест със системите за подбор, повишаване, оценяване изпълнението на служебните задължения и обучение. Недостатъчното им развитие води до некомпетентност и липса на мотивация сред съдийското съсловие и спъва разгръщането на професионалните стандарти. Обратно, добре изградените процедури и методи стимулират непрекъснатото развитие на професионализма и мотивацията на съдебните кадри, които от своя страна са гаранция за достъпа на обществото до ефективно и навременно решаване на споровете.

¹⁷ Международен пакт за граждански и политически права, чл. 14 (International Covenant on Civil and Political Rights, Art. 14 – б. пр.) (повъзгласяващ правото на компетентен, независим и безпристрастен съд), намира се в Интернет на адрес http://www.unhchr.ch/html/menu3/ba_ccpr.htm.

1. Подбор и повишаване

Характеристиките на лицата, изпълняващи съдебни функции, са изключително важни за качествено правораздаване от страна на съдебната власт. Международните стандарти отчитат значението на обективните критерии за подбор и повишаване¹⁸ и отдават голямо внимание на установените за целта процедури, както и на това кой орган контролира процеса и какъв е неговият състав¹⁹.

Изглежда безспорно, че качеството на съдебната власт зависи пряко от качествата на назначените съдии; организационните системи могат само да повишат уменията и способностите на първоначално избраните и повишените. Значението на качествата на съдиите за съдебната власт като цяло налага установяването на подходящи критерии и процедурни правила и прилагането им по начин, който да гарантира ясното, разумно и обективно избиране и повишаване като форми на превенция срещу назначаването „с връзки“ и други неоснователни преференции при назначаване и последващото повишаване на съдиите.

На първо място, най-важно е критериите за подбор и повишаване на съдиите да са справедливи и прозрачни, но също така е важно съдебната власт на практика да упражнява независим контрол върху самия процес. По степен на независимост на съдебната власт при подбора и повишаването на първо място се нареждат Унгария и Литва, а на последно Румъния.

¹⁸ Препоръка на Съвета на Европа № (94) 12 относно Независимостта, ефективността и ролята на съдиите, приета на 13.10.1994 г., чл. 2с, намира се в Интернет на адрес <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm> (постановяваща, че подборът и повишаването на съдиите следва да бъде основано на заслугите, като се отчитат квалификацията, почтеността, способностите и ефективността), Всеобща харта на съдията, чл. 9, намира се в Интернет на адрес http://www.iaj-uin.org/ENG/frameset_ENG.html (постановява, че всеки подбор и назначаване на съдия трябва да се извърши според обективни и прозрачни критерии и на основата на личната професионална квалификация); Харта на съдиите в Европа (Judges' Charter in Europe – б. пр.), чл. 4 (гласи, че подборът трябва да бъде изключително основан на обективни критерии, осигуряващи професионалната компетентност, а повишаването на съдиите да зависи от същите принципи на обективност, професионални качества и независимост).

¹⁹ Препоръка на Съвета на Европа № (94) 12 относно Независимостта, ефективността и ролята на съдиите, Принцип I, чл. 2с е може би най-конкретен: Органите, оправомощени да подбират и повишават съдиите, трябва да са независими от правителството и администрацията. С оглед съхраняването на независимостта им, са необходими определени правила, които да гарантират, че членовете им са избрани от съдебната система и те вземат решения въз основа на приети от тях процедурни правила. При все това там, където конституционните и законови разпоредби и традиции позволяват съдиите да бъдат назначавани от правителството, е необходимо да се гарантира, че процедурите за назначаването им са на практика прозрачни и независими и че решенията няма да бъдат повлияни от причини, които не са свързани с обективните критерии... Следват няколко примерни гаранции:
i. отделен независим и компетентен орган, който да дава съвети на правителството, като последното ги спазва на практика; или
ii. правото на лицето да обжалва решението пред независим орган; или
iii. органът, вземащ решението, да следи за незаконно и неуместно влияние.

Вж. също Всеобща харта на съдията, чл. 9 („Там, където няма ясна и доказала се в практиката традиция, подборът следва да се извършва от независим орган, който включва многобройни представители на съдебната власт.“).

Все още в някои страни изпълнителната власт има широки правомощия при определяне положението на съдиите, което неизбежно опорочава независимостта им при правораздаване и спъва развитието на автономията в рамките на все още зависимата съдебна власт. Там, където изпълнителната власт продължава да контролира подбора и повишаването, независимостта на съдебната власт е потъпкана, а възможностите за професионалното ѝ развитие като цяло са силно ограничени, тъй като потенциалът за влияние от страна на решаващия орган върху професионалното развитие на съдиите неизбежно е свързан с институционални интереси, различни от тези на самата съдебна власт.

Всички страни кандидатки за членство са въвели нови процедури за подбор и повишаване на магистратите, опитвайки се да се съобразят с международните стандарти. Назначаването за съдия и последващото му повишаване са основани на различни законово регламентирани минимални изисквания и процедурни правила. Въпреки безспорните постижения съществуват редица аспекти, които се нуждаят от преоценка от гледна точка на рационалността и ефективността на критериите и процедурите за подбор и повишаване. Ако не бъдат взети под внимание, те ще продължат да подкопават надеждността на системите. Три са аспектите, които се нуждаят от усъвършенстване: правила, които необосновано ограничават броя, компетентността и качеството на кандидатите, липсата на обективни критерии и крайно затворените и неясни процедури.

а. Необосновано ограничаване броя на квалифицираните кандидати: Съществува ясна тенденция за стесняване на кръга от юристи, които могат да станат съдии. Следвайки характерната за континента традиция, всички страни кандидатки за членство са въвели модел на „съдебна кариера“, който привилегирова наскоро завършилите право или младите професионалисти²⁰, които постепенно биват издигани в съдебната йерархия. Тази система в голяма степен препятства – или най-малкото силно демотивира – опитните юристи да навлязат в съдийската професия²¹; оттук се ограничава достъпът на квалифицирани кандидати. Въпреки че наличният професионален опит сам по себе си не е гаранция, че кандидатът ще бъде добър съдия, няма причина да се дискриминират тези, които искат да поставят в услуга на съдебната система своите професионални знания и житейски опит. В действителност разнообразието не само ще увеличи компетентността на съдебната власт, но и ще повиши демократичната ѝ легитимност.

Още повече, когато съдиите контролират процеса на подбор без влияние извън съдебната система, моделът на съдебна кариера може дори да допринесе за развитието на затворена и йерархична институционална култура, което не влияе положително върху способността за промяна в съответствие с промените в обществената действител-

²⁰ Полша и Словакия показват явно предпочитание към съдебните кандидати – в Словакия се обявява предложение за заемане на вакантно място единствено ако няма съдебен кандидат, който да отговори на изискванията – следователно кандидати с по-голям професионален опит ще се окажат отстранени за сметка на по-неопитни.

²¹ Въпреки това следва да се отбележи, че съществува тенденция да се правят изключения за притежаващите академични степени. В Литва например докторите на науките с известен педагогически опит имат право да заемат съдийска длъжност. Смисълът на това изключение не е ясен. Съмнително е дали педагогическият опит е по-подходящ и полезен от например процесуалния опит на практикуващия адвокат

ност²². Тази опасност е особено осезаема в Чешката република, Унгария, Литва, Полша, Словакия и до известна степен в България.

Практиката в някои други страни показва, че определени квоти, запазени за опитни юристи, могат да намалят отлива от съдебната система; достъпният за кандидати от всички възрасти и с всякакъв професионален опит, и лишен от дискриминация процес на подбор може като цяло също да подобри качеството на кандидатите.

б. Твърде общи и произволни критерии: В повечето от държавите кандидатки за членство критерии за подбор и повишаване на магистратите са твърде общи. Обикновено те включват изисквания за гражданство, правно образование, гражданска правоспособност, минимална възраст, чисто съдебно минало или високи морални качества. Често тези изисквания са недостатъчни за надлежните длъжностни лица и органи при преценката на подходящия кандидат; дори напротив, такива отворени и общи насоки единствено водят до крайна свобода на преценката, не отговаряща на заслугите на кандидата.

В България например процесът на посочване, подбор и номиниране на кандидатите за съдии зависи изключително от преценката на председателите на съдилища, които отправят предложение за назначаване до Висшия съдебен съвет и представят справка относно професионалния опит на дадения кандидат. Много малко са формалните изисквания: българско гражданство, завършено юридическо образование, чисто съдебно минало и определен брой години професионален стаж; също така кандидатите трябва да притежават определени „морални и професионални качества“, които обаче не са дефинирани.

В Румъния съдиите се назначават от президента по предложение на Висшия съвет на магистратурата, но едва след препоръката от страна на министъра на правосъдието; Съветът не може да разглежда кандидатурата на лице, което не е препоръчано от министъра, така че последният притежава ефективно и неподлежащо на контрол дискреционно право на вето спрямо всеки кандидат.

В Унгария правомощието на председателите на съдилища да определят кои съдии да бъдат издигнати в по-висок по степен съд е почти неограничено; т.е. от председателите на съдилища изцяло зависи подборът на съдиите, които да попълнят вакантните длъжности.

Критериите за подбор и повишаване се нуждаят от по-нататъшно развитие, надхвърлящо формално необходимите изисквания. Словения е предприела стъпка в тази насока, развивайки по-конкретни критерии за оценяване способностите за изпълнение на правораздавателните функции, като съзнателност, усърдие, способност за устно и писмено изразяване, способност за общуване и работа със страните²³.

Конкурсите за съдии, които са условие за приемане във всички страни кандидатки за членство, с изключение на Словения, обикновено имат тесен обхват и проверката се свежда единствено до техническото познаване на законодателството. Безспорно таква познаване е важно, също така обаче е необходимо да се провери личната психологи-

²² Този въпрос е също отличен пример за необходимостта от цялостна реформа: макар че съдебната власт осъществява собствен автономен контрол или поне има значително влияние при избирането и повишаването на съдиите, неограниченият или лишеният от прозрачност контрол, както бе посочено по-горе, може да намали отговорността и професионалната компетентност.

²³ При все това невината е ясно как се проверяват тези изисквания.

ческа пригодност на кандидата за професията²⁴; ако личните способности не са предмет на проверка, това може да доведе до подбора на „добри юристи“, които не притежават зрялост и трезва преценка, необходими за безпристрастното, отговарящо на обществената действителност правораздаване. Поради това тестовете трябва да се стремят да оценят не само техническото познаване на законодателството; въвеждането на психологически тестове, каквито съществуват в Унгария, е правилна стъпка в тази насока.

От допълнително изясняване, с оглед проверяването на личните качества на кандидатите, се нуждаят най-вече устните изпити. Последните са изключително ценни при определяне качествата на кандидатите, но по естеството си са по-произволни и позволяват в по-голяма степен злоупотреба в сравнение с анонимните писмени изпити. Въпреки че този недостатък е може би неизбежен, държавите все пак могат да направят много повече за обезпечаването на безпристрастност при провеждането им.

Например изпитните комисии следва винаги да се състоят от голям брой членове, за предпочитане предложени и избрани от повече организации²⁵. Изпитващите трябва да са обучени и да разполагат с ясни писмени ръководни насоки, по които да проведат събеседването. Следва да изготвят писмена оценка за всеки кандидат; когато това е възможно, кандидатите трябва да разполагат с право на преразглеждане и обжалване на оценките, като последните бъдат достъпни за оценителите, принадлежащи към системата. Уеднаквяването на процедурите е особено необходимо в Латвия, където устните изпити изчерпват процеса на оценяване²⁶.

в. Крайно затворен и неясен процес: Процесът на подбор и повишаване на съдиите е недостатъчно прозрачен и лишен от възможности за външно участие. Във всички страни кандидатки за членство процедурите за подбор и повишаване са недостатъчно ясни и провеждани от ограничен брой лица, предимно необучени съдии и длъжностни лица от Министерство на правосъдието, притежаващи значителна свобода на преценка. Много от детайлите във връзка с процедурата по предварително отсяване на кандидати и решенията относно отделните кандидати не са публично достояние.

²⁴ Значението на съдебните конкурси също се намалява от съществуващите във всички страни възможности за изключения от тях. Оправданието за последното невинаги е ясно, като изключенията често предоставят неоправдано широки правомощия на министъра на правосъдието. В Румъния например министърът на правосъдието има право да разпорежи назначаване без конкурс на бивши депутати и политически назначени от министерството служители.

²⁵ По-специално практиката, позволяваща на председателя на дадения съд, в който има вакантна длъжност, да състави изпитната комисия не трябва да бъде подкрепяна; необходимо е новите съдии да могат да правораздават навсякъде в страната и непрекъснато да бъдат избирани според критерии, които по възможност да са приложими навсякъде. Правомощията на председателите на съдилищата да избират собствените си съдии, в повечето случаи, следва да се сведат до избирането измежду кандидати, вече одобрени за съдии в други райони на страната и от друга институция.

²⁶ В Латвия кандидатите трябва да положат изпит пред Съдебния квалификационен съвет. Подготвен от Отдел съдилища при Министерство на правосъдието, изпитът се състои единствено от устна проверка на знанието на законодателството от страна на кандидата. Няма писмен елемент, оценка на правните разсъждения и писмените умения или психологическа преценка във връзка с пригодността на кандидата за съдия, нито пък наличното на степенувани критерии или процедури. Освен това съветът се състои изключително от съдии без допълнително обучение, което да ги подготви в оценяването на съдебните кандидати.

За да се ограничи прекалено голямата свобода на преценка и за да се намали опасността от злоупотреба, е необходимо условията за повишаване и заемане на вакантните длъжности да бъдат широко оповестени, кандидатите – да бъдат обявени в обществото, а професионалното съсловие – съдии, адвокатски колегии и преподаватели по право – да имат възможност да изразят мнението си относно пригодността на кандидатите.

Прозрачността на процедурата и външното участие са особено препоръчвани за съдебни системи, постигнали висока степен на административна независимост, като тези в Унгария и Литва. Ако тези системи имат обществена подкрепа по отношение на новопридобитата и широка независимост, те трябва да подберат членовете си по прозрачен и отворен за външно участие и критика начин. Недостатъчно ясните процедури за подбор и повишаване ще създадат единствено подозрение за злоупотреба и като резултат обществено недоверие, което в повечето от страните кандидатки за членство е все още силно изразено.

В заключение, известна свобода на преценка на членовете на комисията за подбор, както и известна поверителност са неизбежни и допустими. Когато обаче липсата на яснота относно начина, по който комисията за подбор взема решение, се съчетае с отсъствието на участие на юристите и представители на гражданското общество, устните събеседвания като законно средство за проверка на професионалните способности се опорочават, а възможностите за произволен и дори предубеден подбор се увеличават. Препоръчват се участие на представители на правните професии и преподаватели в процеса, по-добра подготовка на членовете на изборните комисии и по-прозрачни процедури.

2. Оценка и регламент на работата

Наблюденето и оценяването на изпълнението на служебните задължения от страна на отделните съдии е относително ново явление. Засилената обществена роля на съдебната система и увеличената сложност на делата доведоха до по-голяма натовареност и по-продължителни производства, което на свой ред увеличи нуждата от компетентни и ефективни съдилища. Поради това в много страни кандидатки за членство системата за оценка, основана единствено на системата на обжалване на съдебните решения и традиционния надзор върху изпълнението на служебните задължения, се оказва недостатъчна за обезпечаване на трайното усъвършенстване на съдебната дейност. Липсата на обратна връзка може да доведе до професионална стагнация и снижаване на професионалните стандарти. В системи, възприели модела на съдебна кариера, периодичните оценки са изключително важни за това повишаванията да са в зависимост от качеството на изпълнение на служебните задължения.

Системната оценка на работата на съдиите съобразно предварително установени стандарти е и форма на индивидуална отговорност. Тъй като оценката също така дава обратна информация относно качеството и ефективността на работата на съдиите, тя подпомага професионалното развитие и може да бъде ценен инструмент за засилването на капацитета на съдиите като цяло, особено ако е свързана с програми за обучение.

Две са областите, в които практиката на страните кандидатки за членство се нуждае от усъвършенстване: в малък брой държави все още съществува влияние на изпълнителната власт върху процеса на оценяване, който може и да е свързан с дисциплинарни санкции или повишаване, което на свой ред повдига проблеми с независимостта на съдебната власт; и на второ място, във всички държави, които имат системи за оценка, е необходима по-голяма яснота и прецизност на критериите за оценка.

а. Отговорност и независимост в процеса на оценяване: Основно съображение при изграждането на оценителна система трябва да бъде запазването на независимостта на съдиите при упражняването на техните същински правораздавателни функции, особено когато оценяването е свързано с повишаване или определяне по-друг начин на права и задължения на съдиите. Това не означава обаче, че изобщо не може да бъде извършвана оценка или че оценяването ще е без последствия; легитимният интерес на обществото от отговорна и ефективна съдебна власт предполага наличието на възможност за разследване и преценка на качеството на съдебната работа.

Ако санкциите или други възможни сериозни последици в професионален план се основават на резултатите от оценяването, предоставянето на такива правомощия за оценяване на изпълнителната власт, застрашава в значителна степен независимостта на съда; независимостта на съдебната система изисква преценката и решенията по оценяване на съдебната работа да бъде поверена на съдебната система или на независим орган, в който последната да има съществено участие.

Обикновено в региона, като резултат от стремежа към по-голяма независимост, се налага тенденцията отговорността за оценката на работата на магистратите да се вмени на самата съдебна власт. Така, отговорни за оценката на работата на съдиите са председателите на съдилищата (Унгария, Румъния и Словакия), специални комисии, съставени или контролирани от съдии (Латвия и Естония респективно), съдебни съвети (Словения) или съдиите от по-горните съдилища (Полша, Румъния²⁷). В общия случай други съдии – обикновено апелативни – и органи в рамките на съдебната система, като съдебните съвети, участват в процеса.

В голяма степен, способността на съдиите да оценяват професионално работата на своите колеги е определено по-голяма от тази на външните лица и тази тенденция е по принцип положителна. Въпреки това, ако имат пълна свобода, съдебните институции биха могли да бъдат по-снизходителни спрямо неизпълнението на служебните задължения, засягащо съдебната ефективност и отговорност, отколкото едни външните институции. Случаят с Италия бе цитиран като пример за вредата, нанесена едновременно на отговорността и независимостта на съдиите поради стремежа към крайно независима и недостатъчно отговорна съдебна власт.²⁸

²⁷ В Румъния съществува система за наблюдение и оценка, в която Министерството на правосъдието, апелативните съдилища и председателите на съдилищата имат широки правомощия за контрол и преценка.

²⁸ Вж. напр., Джузепе ди Федерико, „Независимост на съдебната власт в Италия: Критичен общ преглед от (несистемна) сравнителноправна гледна точка“, в Ръководство за усъвършенстване на независимостта и безпристрастността на съдебната система (Американска агенция за международно развитие, Офис за демокрация и управление, поредица „Технически публикации“, януари 2002 г.) (Giuseppe Di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective“, in Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, United States Agency for

Когато съдебни органи имат изключително или почти изключително право да оценяват работата на съдиите, е необходимо те да убедят широката общественост, че могат изпълнят тази задача професионално; стриктни механизми за прозрачност на оценителните процедури могат да предпазят съдебната власт от самоизолиране и користо институционално поведение.

В някои държави обаче все още съществува противоположният проблем: в Латвия и Румъния Министерство на правосъдието е запазило, а в България – наскоро придобило, право на инспекции, което е свързано, пряко и непряко, с оценяване изпълнението на служебните задължения. В Румъния например доклади на главните инспектори към министерството разпростират оценката си и върху мотивите на решенията, разглеждайки прилагането на правото в отделните спорове; много съдии са изразили загриженост, че министерството използва инспекциите, за да контролира съдебната власт.

В България правомощията на Министерство на правосъдието са дори още по-съществени. През 1998 г. министерството получава правото да прави предложение за започване на дисциплинарно производство като мярка срещу нежеланието на председателите на съдилищата да наказват дисциплинарно своите съдии. Очевидно не е желателно министерството, като част от изпълнителната власт, да има толкова съществени правомощия както относно предлагането на дисциплинарно производство, така и при провеждането на самото разследване.

По принцип не е недопустимо участието на друга власт в процеса на оценяване на съдиите, като се има предвид легитимният обществен интерес за отговорност на съдебната система. Все пак, имайки предвид регионалната история на контрол на съдебната от изпълнителната власт и факта, че правомощията на министерствата често не са ясно описани и ограничени, тази практика противоречи на принципа за независимост на съдебната власт и поради това трябва да се изостави изцяло.

Когато органите на изпълнителната власт запазват правото на инспекции или по друг начин участват в оценяването, е необходимо да се създаде ясна преграда между тези оценителни правомощия и упражняването на дисциплинарна власт или дискреционна власт по отношение на статуса на съдиите – правомощия, които по принцип следва да бъдат ограничавани или отстранявани като противоречащи на принципа за независимост на съдебната власт.

Независимо от това демократичната система на управление предполага наличието на съдебна отговорност: следователно средният път е да се повери оценяването на независими органи, съставени от съдии и представители на други държавни, включително Министерство на правосъдието, или частни институции като адвокатски колегии и правни училища. Съдиите биха могли да имат мнозинство в тези органи, като в тях бъдат представени и други институции, а подходящите процедури ще гарантират невъзможността някое лице или представители на дадена институция изцяло да до-

International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, January 2002 – б. пр.), стр. 88. („В Италия... оценяването, въпреки че все още се изисква от закона, е де факто елиминирано от ВСМ [Висш съвет на магистратурата], чийто състав и система на избиране благоприятстват създаването на затворена корпоративна култура [14]).

минират процеса²⁹. Това би създавало възможност за обществото да участва в процеса и да намали опасността от налагането на корпоративни интереси.

Друг начин, по който легитимният интерес от обезпечаването на отговорността на съдиите може да бъде осигурен, е предоставянето на обществото на възможността – дори и само непряко – да изрази мнението си по отношение дейността на съдиите и да търси отговорност при неизпълнение на служебните им задължения. Механизмите за насърчаване на съдействието на обществото са изключително важни в страни кандидатки за членство, които нямат традиция на обществена критика на съдебната власт посредством организации на гражданското общество.

Тези обществени потребности могат да бъдат отчасти задоволени с установяването на ефективни механизми за подаване на оплаквания срещу действия на съдиите при нарушаване на задълженията им. Освен че служат като механизъм за започване на дисциплинарни процедури, жалбите на гражданите могат да бъдат ценен източник на информация, стимулиращ по-качественото изпълнение на работата на съдиите, при положение че процедурите включват както наказателни санкции, така и мерки за отстраняване на нарушенията. Въпреки това понастоящем нито една от страните кандидатки за членство не е развила цялостен механизъм за разглеждане на жалби; такъв или изобщо липсва, както е в Литва, или няма ясни принципи и процедури, които да осигурят сериозното разглеждане на жалбите с оглед коригирането на некачествената дейност на съдиите или нейното санкциониране.

В региона се поставя проблемът дали и в каква степен могат да участват омбудсмани в контрола върху изпълнението на служебните задължения от страна на съдиите. В Естония, Словакия и Словения омбудсманите имат право да получават жалби на граждани срещу съдии и в някои случаи да инициират дисциплинарно производство. Правомощието за инициране на дисциплинарно производство срещу съдия остро се критикува, главно от съдебната власт, като нарушение на нейната независимост. Още е рано да се прецени дали това ново разрешение е в съответствие с принципа на независимост, нито пък дали е ефективно с оглед усъвършенстване на механизмите за жалби на гражданите.

Ясно е, че правото на жалби на гражданите се нуждае от ефективни механизми, наред със системите за обжалване на съдебните решения, наблюдение и периодично оценяване на дейността на съдиите. Въпреки това по принцип за длъжността на омбудсмана следва да се поставят същите изисквания и ограничения, типични за всички органи, въвн от съдебната власт, но свързани с нея; това по-специално е необходимо, когато омбудсманът е на практика зависим от законодателната и изпълнителната власт или пък независимостта му по някакъв начин е ограничена.

б. Съдържание на оценката: Основните критерии за съдържанието на оценката включват три елемента: качество на правораздаването, ефективност на процеса и професионално поведение; освен това оценителните критерии не трябва да засягат независимостта на съдебната власт. На практика предизвикателството е как да се определят и урівновесят тези елементи и как да се определят източниците на данни и информация, така че оценяването да стимулира съдиите към развитие на професионалния им капацитет.

²⁹ Например правото на инициране на дисциплинарно производство може да бъде отделено от правото на провеждането му; или също така оценяването и налагането на санкции да бъдат отделени.

В много от страните кандидатки за членство използваните системи поставят определени проблеми. Две от страните кандидатки (Чешката република и Литва) все още не са въвели система на периодична оценка в работата на съдиите; в други (по-специално България³⁰, Естония³¹, Латвия³² и Полша³³) такава система съществува, но се нуждае от значителни промени с оглед усъвършенстването на оценителните критерии и процедури.

Някои от страните кандидатки за членство силно залагат на количествените критерии при оценяване на съдийската ефективност³⁴, анализирайки обективни данни като броя на получени и решени дела и времетраенето на производството. Въпреки че са свързани с намаляване отлагането на делата, строго количествените оценки не могат да бъдат надеждни показатели за изпълнението на служебните задължения от страна на магистратите; например възможно е съдия, който приключва на месец десет дела с висока сложност, на практика да работи по-добре от друг, който за същия период решава двадесет несложни дела.

По принцип стимулите, които количествената система създава за ускоряване на производството, могат в действителност да намалят качеството на правораздаване; когато не са съчетани с качествени критерии, чисто количествените критерии подтикват съдиите към бързото, а не качествено решаване на делата. Това е особено характерно, когато отрицателни резултати са последвани от санкции, какъвто е случаят с някои страни кандидатки и страни членки³⁵.

³⁰ Системата е въведена през юли 2002 г.

³¹ Естония въведе задължителна оценка на новоназначените съдии при изтичането на изпитателния им срок, а работата на съдиите след назначаване не е предмет на периодични оценки.

³² В Латвия процесът на оценка е свързан с квалификационната система, която определя заплатите на съдиите. Въпреки че законът изисква повишаването в по-горен квалификационен клас да е в зависимост от знанията и опита на съдиите, последните са повишавани до голяма степен автоматично след прослужването на определено време в предходния квалификационен клас.

³³ В Полша оценките са част от редовните инспекции, извършвани от определени съдии-инспектори, на всеки три години, въпреки че на практика това правило невинаги се спазва.

³⁴ Например Съдебният съвет в Словения въведе Разчетни норми за работата на съдиите (Criteria for Determining the Projected Amount of Judicial Work - б. пр.), които съдържат чисто цифрови норми за решаване на делата – например 18 дела месечно или 180 годишно за окръжните съдии. Разчетните норми не отчитат сложността на делата и други специфични обстоятелства като населеното място, в което се намира съдът, техническите и човешки ресурси, с които разполага.

³⁵ В Словения например решенията на Съдебния съвет относно периодичните оценки от страна на компетентните съвети могат да влияят върху статуса на съдиите и по-специално върху повишаването в по-висок по степен съд и получаването на по-голямо възнаграждение; отрицателната оценка може да доведе до отстраняване от длъжност от Съдебния съвет. Установените от съвета Разчетни норми за работата на съдиите съдържат правила относно броя на решените дела, които макар първоначално да са възприемани като начин за намаляване на съдебните отлагания, се използват и в процеса на оценяване; невъзможността да се решат възложените дела има отрицателен ефект при оценяването на съдийската работа. Съдии и представители на академичните среди критикуват Разчетните норми и тяхното влияние върху съдиите, твърдейки, че количествените показатели за съдебната дейност не са уравновесени с ясни, качествени критерии за оценяване.

Когато е възможно, оценяването трябва преди всичко да бъде редовно и свързано с механизмите за обучение, и в по-малка степен да бъде използвано като особено дисциплинарно производство. На съдиите трябва да бъде дадена възможност да участват в процеса на оценяване и да получават информация, за да го възприемат като средство за усъвършенстване и да участват доброволно³⁶.

Независимо от някои техни несъвършенства, въвеждането на количествени показатели в системите за оценка са подобрение в сравнение със системите за оценка, при които изобщо липсват критерии, и то трябва да бъде подкрепяно и насърчавано в бъдеще. По-сложни оценителни критерии могат да отчитат³⁷ и разнообразни фактори – като например сложността на съдебните производства, и да бъдат съчетани с качествени критерии, като познаване на законите, практическа способност за тяхното прилагане и безпристрастност в правораздаването. Европейският съюз може да играе полезна роля в координирането на усилията за разработване на общи минимални стандарти или методологии за оценяване.

3. Обучението в услуга на професионализма на съдебната власт

Адекватното обучение на съдебните кандидати и съдии е най-прекият начин за засилването на техния капацитет за безпристрастно, компетентно и ефективно правораздаване. Липсата на подходящо обучение може да доведе до лошо изпълнение на служебните задължения или дори да направи съдиите податливи на външно влияние. От друга страна, добре организираното обучение не само увеличава същинските правораздавателни умения на съдиите, но може също така да ги направи по-отговорни към гражданите, като утвърди разбирането за ролята им в обществото.

Значението на обучението на магистратите е признато в рамките на установени европейски стандарти, които изискват от държавите да осигурят първоначално и последващо обучение на съдии за сметка на държавата³⁸. Европейската харта за статута на съдиите постановява, че органът, отговорен за качеството на програмите за обучение, трябва да е независим от изпълнителната и законодателната власт и поне половината от членовете в състава му да са съдии; също така обучението на съдиите да включва придобиването не само на правни, но и социални, и културни познания³⁹.

³⁶ До момента само Унгария и до известна степен Словения привличат отделните съдии в процеса на собственото им оценяване.

³⁷ В Словакия например съществуващите системи за оценка са преобразувани в точкова система, предназначена да обхване сложността на отделните дела. Съдиите трябва да отговарят на норма от минимум 1000 точки месечно, които могат да бъдат събрани по различни начини. Системата, изглежда, не е успяла особено да намали сериозния проблем с отлаганията на делата и е критикувана като несъобразена с реалното количество работа, което съдиите могат и трябва да изпълнят.

³⁸ Препоръка на Съвета на Европа № (94) 12 относно Независимостта, ефективността и ролята на съдиите, приета на 13 октомври 1994, Принцип III, чл. 1 а.; Европейска харта за статута на съдиите (European Charter on the Statute for Judges – б. пр.), приета 8–10 юли 1998, DAJ/DOC (98) 23, чл. 2.3 и 4.4.

³⁹ Европейска харта за статута на съдиите, чл. 2.3 и 4.4.

Всички страни кандидатки за членство под една или друга форма осигуряват обучение на съдии, като съдиите имат все по-голямо влияние върху планирането и осъществяването на това обучение⁴⁰. Като цяло, нивото на общественото и политическо разбиране на значението на обучението на съдии е слабо, което води до липса на подходящи ресурси, ограничен институционален капацитет, нецеленасочено планиране и тесен технически обхват на обучението, там където такова се провежда.

Стабилното и достатъчно финансиране е може би решаващият фактор, гарантиращ наличието на устойчиво обучение. Неадекватното финансиране – най-прекият израз на слабото политическо обвързване – прави много трудно стратегическото планиране, институционализацията и професионализацията на съдебното обучение. Във всички страни кандидатки за членство финансовата подкрепа за обучение е малка, а в Естония и Полша дори намалява; българското правителство не дава никаква помощ на своя Център за обучение на магистрати. Вместо да разчитат на несигурни външни източници, държавите трябва да развият механизми за финансиране, като многогодишно целево финансиране или законодателно определяне на финансовите средства за обучение, основани на ясни стандарти и съобразени с обхвата на обучението.

Имайки предвид слабото финансиране, не е изненада, че институционалната способност за осигуряване на качествено съдебно обучение обикновено е също ограничена. Четири държави – Унгария, Полша, Словакия и Словения – изобщо нямат постоянни институции за обучение на магистрати, докато изградените в други държави институции са недостатъчно финансирани и с малко на брой служители, като бъдещите им предвиждания (в някои случаи дори самото им оцеляването) са неясни⁴¹. Словакия е поучителен пример за неуспешен опит за осъществяване на програма за обучение без сигурно и стабилно финансиране на целия проект.

Много от страните всъщност разчитат на семинари, организирани и финансирани от НПО или външни дарители, които да допълнят или дори заместят институционализираното обучение, независимо от факта, че това обучение обикновено е ограничено по обхват и тематика, а финансирането зависи от наличието на проект и е ограничено във времето. Освен това тези семинари често не са съобразени с конкретната съдебна дейност, твърде общи са и се повтарят.

⁴⁰ Съществува ясна тенденция към прехвърляне отговорността за обучението на съдиите от изпълнителната власт към независима структура или организация в рамките на съдебната власт. Единствено в Латвия, Полша и Румъния все още цялостният контрол върху обучението на съдиите е в ръцете на Министерство на правосъдието. Отрицателните последици на този модел са може би най-добре илюстрирани чрез едностранното и драматично съкращаване на обучението на съдиите от Министерство на правосъдието в Полша през 2001 г.

⁴¹ В България, Естония, Латвия и Литва обучението на магистрати е осъществявано от неправителствени центрове за обучение. Тъй като чуждите спонсори постепенно намаляват предоставяната финансова подкрепа на програмите на тези центрове, държавите следва да започнат да финансират тези учреждения или да ги включат в държавни системи за обучение или по друг начин да използват натрупания в тях опит, така че техният потенциал да не бъде пропилян. В някои случаи помощта на ЕС е от основно значение за осигуряването на устойчивост на тези центрове; приносът на ЕС в изграждането институционалния капацитет трябва да е по-скоро дългосрочна инвестиция, отколкото финансиране на отделни програми за обучение.

По принцип програмите за обучение на съдии са тесни по обхват и рядко засягат теми, които да подготвят съдиите за предизвикателствата, свързани с текущия преход към демократична съдебна власт. Обикновено програмите за обучение на съдии в страните кандидатки за членство запознават съдиите с основните отрасли на материалното и процесуално право, но не включват въпроси, свързани с необходимата промяна в нагласи и поведение. Такова обучение рядко включва въпроси, които не са пряко свързани с правораздаването, като например методите за ръководство и управление.

Въпреки че преговорът на материалното право е важен, добре замисленото цялостно обучение следва да създава практически умения, необходими с оглед усложняването на делата и натовареността на съдилищата. Като минимум всяка ефективна програма за обучение на магистрати трябва да включва теми и да изгражда умения, които да гарантират способността на съдиите да посрещнат предизвикателствата на управлението на една независима и професионална власт, като:

- познаване на основните елементи на демократичната система за управление, както и ролята на съдилищата и съдиите;
- признаване значението на съдебната етика и умение за прилагане на практика на отделните етични понятия;
- познаване на основните правни принципи, които ръководят законотворчеството и прилагането на правото в демократичната система;
- познаване на модерните техники на тълкуване, обосноваване и писане на съдебни решения;
- критично мислене;
- социални и психологични знания и умения;
- познаване на способите за управление на дела и специфично обучение за председатели на съдилища.

Други фактори, които могат да подобрят резултата от инициативите за обучение – като посещаването на курсове за обучение от съдии, които работят по проблеми, свързани с темата на обучение, задължителното присъствие или гаранции, че присъствието няма да има негативно отражение върху възнаграждението, шансовете за повишение и оценка на работата – обикновено отсъстват, а трябва да бъдат взети предвид⁴².

⁴² В Словения Разчетни норми за работата на съдиите, изглежда, не насърчават участието на съдиите в обучението: въпреки че Разчетните норми намаляват натовареността на съдии, които изпълняват административни функции, същите не създават улеснения за съдии, които посещават семинари за професионална развитие.

В. Институционален капацитет на съдебната власт

Голяма част от вниманието, посветено на съдебната власт, се съсредоточава върху по-широката правна или конституционна рамка или върху независимостта на отделните съдии при вземането на решения. Но също толкова важен за авторитета на съдиите е и общият административен и управленски капацитет на съдебната власт както на национално равнище, така и във всеки съд. Независимата съдебна власт ще може в по-голяма степен да отговори гъвкаво на нуждите, които добре познава, в сравнение с външен за системата орган. Организацията на съдебната власт, оперативните стандарти и практически действия, както и равнището на управленски и административен опит имат пряко и косвено отношение към независимостта, компетентността и ефективността на съдебния процес.

1. Ръководство и управление на съдебната власт

В целия регион има ясна тенденция към прехвърляне на ръководните, представителни и административни правомощия на органи, образувани извън изпълнителната власт и контролирани от съдии, които по този начин поемат колективна отговорност за своето поведение и задачи. Все пак има известен брой държави, в които изпълнителната власт запазва твърде силна намеса в управлението на съдебната система на национално равнище.

Въпреки че конституционните и правни гаранции за разделение на властите и независимостта на съдебната власт са отдавна признати в Европа, а и в държавите кандидатки за членство от началото на 1990-те⁴³ години, едва напоследък понятието за единна национална съдебна власт влезе в обръщение. С това се призна, че ограниченията на съдебната независимост и професионален капацитет могат да се коренят и в непреки фактори, освен в пряката намеса, и че съдиите като колектив се нуждаят от по-широки гаранции за своята автономност, за да могат да осигурят на обществото ефективно и безпристрастно разрешаване на неговите спорове⁴⁴.

Съдии, които се чувстват отговорни и знаят, че могат да повлияят върху управлението на собствената си дейност, ще бъдат и по-мотивирани да действат като равнопоставени, активни участници в подобряване работата на съдебната власт. Институцио-

⁴³ По-специално в държавите кандидатки за членство наследството от близкото минало предостави допълнителен стимул за осъществяването на институционална реформа. По време на предишния режим съдебната власт нямаше особено значение и статусът ѝ беше принизен, като в същото време тя бе подчинена и зависима от изпълнителната за обслужване на нуждите ѝ, включително от финансиране и административна подкрепа. Това наследство направи трудно за политически представените власти да признаят съдебната за равностоен партньор; виждането, че съдебната власт е дял от обществото, който трябва да бъде направляван, ръководен и контролиран, все още битова, като отчасти е попречило на съдиите да изградят колективен възглед за себе си като отделна, независима и равнопоставена власт.

⁴⁴ Вж. напр., Харта на съдиите в Европа (Judges' Charter in Europe), чл. 6 (която прокламира, че управлението на съдебната власт трябва да се осъществява от орган, представляващ съдиите, независим от всяко друго формирание). В действителност, ако друга част от държавната власт отговаря за съдебната, тя постоянно ще намира поводи и възможности да снижи нейната приоритетност. Вж. Доклади от ПНПЕС 2001, стр. 24.

налната реформа, предоставяща на съдиите смислена роля в организацията на съдебната дейност на национално равнище, е средство за утвърждаване на съдебната компетентност, безпристрастност и ефективност. Разбира се, необходимо е и съдиите да имат желание и способности да развият нужните познания и да възприемат разумни и прозрачни методи на работа.

Сред държавите кандидатки за членство са налице три основни модела на ръководство и управление, които най-общо могат да бъдат определени като независим, междинен, при който има подялба на правомощията и управление от изпълнителната власт. Въпросите, свързани с бюджета, ще бъдат разгледани отделно, тъй като обикновено в региона съдиите имат твърде малко действително участие в бюджетния процес, което на свой ред ограничава действителната автономност във всеки от посочените модели.

а. Независимият модел – Унгария и Литва. Моделът предвижда автономни органи за управление и ръководство – наречени обикновено съдебни съвети⁴⁵ – които поемат изцяло отговорност, освен политическата, за системата на правосъдието. Подобна система представлява рамка със силен потенциал за подобряване работата на правораздаването, но на свой ред се нуждае от допълнително съсредоточаване върху развитието на административен капацитет в рамките на независимите органи за ръководство и управление, тъй като те вече не разчитат на опита и подкрепата от изпълнителната власт; в по-широк смисъл подобни новосъздадени автономни институции може да се сблъскат с професионална култура, която обичайно се отличава с липсата на склонност да се ползва външен опит, който да бъде адаптиран за нуждите на съдебната система⁴⁶. Важно е също институционално независимата съдебна власт да действа прозрачно; при отсъствие на специализирани познания и прозрачни процедури тя би могла да се превърне в безотчетна професионална гилдия, която не може да посрещне нуждите на обществото и да спечели неговото доверие.

И Унгария, и Литва създадоха до голяма степен самоуправляващи се и саморъководещи се съдебни власти. Съдебните съвети определят общите насоки на работа, осъществяват представителство и вземат решения. Те одобряват проектобюджетите на съдилищата, осигуряват регламентацията на съдебната работа, осъществяват надзор над дейността в съдилищата, вземат решения относно подбора и професионалното развитие на съдиите и вземат участие в дисциплинарните производства срещу съдии. Независими национални съдебно-административни служби обслужват съветите; тези служби подпомагат съветите, като правят справки, анализи, подготвят проекти за решения и актове по прилагането им, а също отговарят за ежедневната съдебна дейност.

⁴⁵ Вж., най-общо, Вим Вьорманс, Европейска комисия /ТАИЕКС, Тилбургски университет/ Институт Скордаик, 1999 (Wim Voermans, European Commission/TAIEX, Tilburg University/Schoordijk Institute, 1999) в Интернет на адрес http://cadmos.carlbro.be/Library/Councils/Councils.htm#_Toc459267097.

⁴⁶ Вж. например, Джузепе ди Федерико, Независимост на съдебната власт в Италия: критичен преглед от (несистемна) сравнителноправна гледна точка, в Ръководство за утвърждаване независимостта и безпристрастността на съдебната власт (Американска агенция за международно развитие, Служба „Демокрация и управление“, поредица „Технически публикации“, януари 2002) (Giuseppe Di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective“, in Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, January 2002 – 6. пр.), стр. 93.

Унгарските Съдебен съвет и Служба работят от 1998 г., като се оказват ефективни и в голяма степен прозрачни институции; те приеха редица стандарти, въвеждащи компетентни и ефективни процедури в съдилищата, като публикуват годишни отчети за дейността си. Службата по-специално би могла да разработи по-ясни изисквания за длъжностите, за които не се изисква юридическо образование, за да се подsigури наемането на компетентни и професионални ръководители и специалисти. (Литовската Служба за национална съдебна администрация едва наскоро започна работа.)

Унгарският опит също показва, че независимостта, предоставена на самоуправляваща се съдебна власт, може да бъде ограничена посредством бюджетния процес, в който участието на съдебната власт е все още символично. Въпреки че Националният съдебен съвет съставя проектобюджет, изпълнителната власт има право да състави паралелен проект, който парламентът на практика приема като основа за обсъждане, вместо проекта на Съдебния съвет. При тези обстоятелства не е ясно в каква степен практически участва съдебната власт, въпреки формално прокламираните ѝ компетенции.

Новото правителство пое обещание да спазва бюджетните правомощия на Националния съдебен съвет; въпреки това уповаването на добрата воля наменящи се правителства подкопава самата идея за самоуправление на съдебната власт, а на практика това води до постоянното ѝ занижено финансиране, което пряко се отразява върху капацитета ѝ.

б. Междинен модел на подялба на правомощията – България, Естония, Полша, Румъния, Словакия и Словения. Въпреки че в конкретната форма на организация на съдебната власт в тези държави има съществени различия, във всички тях правомощията по ръководство и управление на съдебната власт до известна степен са поделени между независими съдебни съвети и друг орган, който обикновено е част от изпълнителната власт.

Съдебните съвети не разполагат в еднаква степен с ръководни правомощия като унгарския и литовския модел, но обикновено носят значителна отговорност или участие при вземането на решения, свързани с кадрите, като например подбора, повишаването и дисциплинарната отговорност на съдиите, което по принцип подпомага гарантирането на съдебната независимост. Все повече съветите дават съгласие или издават съвещателни мнения по въпроси като проектобюджети и проекти за правни актове, отнасящи се до работата на съдебната власт. В някои случаи те упражняват нормотворчески правомощия, като например определяне работната натовареност на съдилищата (Словения). Министерствата на правосъдието обаче запазват основни или изключителни правомощия, свързани с определяне на общи насоки на работа, бюджетния процес и съдебната администрация. В някои страни, като например в Словения, върховните съдилища осъществяват функции по представителство и имат определени правомощия за вземане на решения.

Този модел би могъл да е подобрение на управлението на съдебната власт в сравнение с модела, при който управлението е съсредоточено в изпълнителната власт, стига съдебният съвет да има възможност ефективно да противостои на Министерството на правосъдието в областите, където се вземат съвместни решения. Практиката към днешна дата в държавите кандидатки за членство обаче подсказва, че са налице значителни препятствия за осъществяване цялостния потенциал на този модел за ре-

форма, включително проблеми, свързани със състава на съветите, контрол над плана за работата им, административния им капацитет, както и относно разделението на правомощията между министерството и тях.

Пречките са особено ясно изразени в България и Румъния. В България е създадена институционална структура, която поне на хартия се доближава до независимия модел, докато Румъния следва модела на Франция за по-ограничен съвет, който в основни линии взема участие в решаването на въпроси, свързани с кадрите. На практика обаче възможностите на тези съвети за независими действия или защита на законните интереси на съдебната власт и насърчаване на професионалното ѝ развитие са твърде ограничени.

Едно от най-сериозните ограничения касае състава на съвета. И в двете държави в съветите участват прокурори, а в България и следователи, както и съдии. Отрицателните последици от подобен смесен състав най-добре личат в българския случай. Противоречивите интереси на съдиите, прокурорите и следователите – както и на органите, които ги избират в съвета – често са ставали причина съветът да не осъществява последователно ръководство; вместо това различни управленски съображения – плод на различните функции на следователите, прокурорите и съдиите – породжат противоречиви политики, налагани в правораздавателната система. Например поради това, че правителството е политически отговорно за успешното справяне с престъпността, то има ясен интерес да установи известен контрол над следствието и прокуратурата с оглед осъществяване на последователна политика за борба с престъпността. Това е причината три правителства да предизвикат законодателни промени за замяна на Висшия съдебен съвет преди конституционно установения му мандат да е изтекъл. Подобна пряка политическа намеса неизбежно води до демотивация у членовете на съвета да заемат принципни позиции в противоречие с интересите на съответното правителство, дори ако неговите интереси увреждат професионалното развитие на съдебната власт.

Румъния е ярък пример за необходимостта съветите да контролират своята работа или поне да участват в подбора на задачите си. Висшият съвет на магистратурата взема участие в решения, свързани с професионалното развитие на съдиите, и изразява становища по проектозаконали въпроси, свързани с управлението на съдилищата; съветът обаче може да действа единствено по предложение на министъра на правосъдието. В действителност съветът на практика действа като орган по одобряване на решения, взети другаде.

Възможността съветите ефективно да изпълняват задачите си също се основава на техния административен капацитет с ясно изразена тенденция на недостиг във всички държави кандидатки за членство, следващи модела на поделените правомощия. Министерствата на правосъдието продължават да оказват административна подкрепа на съветите. Административният капацитет на българския Висш съдебен съвет например е явно недостатъчен за справяне с многобройните му законоустановени задължения; на практика съветът се уповава на министерството, което разполага с далеч по-многоброен персонал, при нужда от административна подкрепа и изработване на норми. Административната зависимост на съветите от министерствата, особено съчетана с контрол или значително влияние от страна на министерствата върху работата и финансирането им, както и липсата на ясно определено разделение на правомощията помежду им, може да се окаже възможност за министерствата да влия-

ят върху управлението на съдебната власт до степен, надхвърляща законоустановените им правомощия.

Често неясното разграничение на задълженията между съвета и министерството и ниският административен капацитет на съвета допринасят за наличието на недостатъци в правната уредба. До известна степен във всички държави кандидатки за членство липсват адекватни норми в области като броя на разглеждани от съдия дела (което е основа за определяне броя на съдиите и помощния персонал в съдилищата), подготовката на бюджета, разпределянето на полагаемите средства, техника и оборудване, сгради и материална база. В Словения например Върховният съд съвместно с Министерство на правосъдието определя бюджета на съдебната власт въз основа на финансовите разчети на съдилищата и представя същия на правителството, като в същото време Съдебният съвет дава своето мнение относно предлагания бюджет; представители на съдебната власт обаче рядко присъстват по време на ключовия етап на обсъждане на бюджета от изпълнителната власт, а Министерство на правосъдието, тъй като е част от правителството, няма официалното задължение да представлява позицията на съдебната власт.

в. *Моделът на управление от изпълнителната власт: Чешка република и Латвия.* Съгласно този модел съдебната власт не се разглежда като самостоятелна част от държавната, а по-скоро като ведомство, подчинено на Министерство на правосъдието. Последното разработва и контролира изпълнението на общите насоки на работа на съдебната система, като упражнява ръководни, представителни и административни правомощия над нея, с изключение на самоуправляващите се върховни съдилища⁴⁷. Правомощията на министерството обхващат съставяне бюджета на съдебната власт, разпределяне на средствата, определяне броя на съдиите и помощния персонал в съдилищата, подбор и дисциплинарни правомощия спрямо съдиите, назначаване и освобождаване от длъжност на председателите на съдилища, както и създаване на норми, например относно броя дела, разглеждани от съдия. Обикновено министерството също упражнява широки правомощия, свързани с наблюдение относно организацията и работата на съдилищата и съдиите. Председателите на съдилища в действителност действат като представители на изпълнителната власт.

Моделът на управление от изпълнителната власт не само нарушава принципа за независимост на съдебната власт, а и неговият принос към ефективното ръководство и управление е малък. Той не постига успех при мотивиране на съдиите да подобрят своя професионален капацитет, а по-скоро насърчава зависимостта и ограничава инициативността.

Освен това, въпреки широките си правомощия, министерствата на правосъдието не се оказаха в състояние да подсиgurят ефективната работа на съдилищата. Тяхното ръководство е нестабилно, като честата смяна на министрите⁴⁸ излага съдебната власт под въздействието на променени политически приоритети. Най-важното е, че министерствата нямат необходимия опит за разработване на ясни и обосновани норми, в

⁴⁷ По традиция Върховните съдилища са самоуправляващи се институции във всеки един от трите институционални модела. На практика, въпреки административната си автономност от съдебната система, съдиите от Върховния съд и по-специално техните председатели често говорят от името на цялата съдебна власт.

⁴⁸ В Полша Министерство на правосъдието изпълнява важна роля в управлението на съдебната власт, а за последните 25 месеца министри на правосъдието са били петима души.

подкрепя модернизацията на съдилищата и в услуга на компетентното и ефективно правораздаване. В Латвия например съветникът по предприсъединителни инициативи от ЕС отбелязва, че служителите на министерството нямат достатъчен професионален капацитет, предвид честите смени и неопитността на персонала⁴⁹; това води до отсъствието на ясни критерии, като например относно бюджета, броя на съдиите и помощния персонал, или на норми във връзка с техниката и оборудването.

И Латвия, и Чешката република трябва да преразгледат съществуващите модели за ръководство и управление с оглед предоставяне на съдиите на автономни механизми за изразяване и защита на интересите им. Независимо кой модел се приеме обаче, съдебната власт в тези две страни се нуждае от по-професионално и прозрачно управление.

г. Бюджет и инфраструктура. Голяма част от напредъка към административна независимост се ограничава поради невъзможността съдиите да участват в бюджетния процес. Контролът върху бюджета на съдебната власт е мощно икономическо средство, което пряко влияе върху капацитета ѝ. Въпреки че в условията на демокрация е нормално законодателят да упражнява в голяма степен контрол над решенията във връзка с бюджета, приносът или участието на съдебната власт подsigурява закрилата на законните интереси на съдиите срещу косвен икономически натиск. Съдиите са тези, които информирани могат да преценят инвестиционните нужди на съдилищата; на свой ред съдиите, които поне отчасти отговарят за вземането на решения в бюджетната област – или поне за определянето на бюджетните средства – е по-вероятно с течение на времето да поемат управлението на съдилищата, като по този начин изграждат умения за независими и професионални действия.

Когато обаче съдиите са напълно изолирани от участие в бюджетния процес, законодателите отдават по-малко значение на финансирането за съдебната власт; на свой ред недостигът на средства води до намалени инвестиции, по-нисък професионален стандарт и остаряла инфраструктура. Недостигът на средства може да доведе до поддържане на култура на административна зависимост у съдебната власт и с течение на времето той подкопава независимостта ѝ, като прави съдиите и помощния персонал уязвими за стопанската корупция, а съдилищата като институция по-зависими от стопанската щедрост на политически представените власти и с по-малко възможности за закрила на законните си интереси.

В повечето държави кандидатки за членство съдилищата страдат от хроничен недостиг на финансиране. Отчасти, като бе отбелязано, това се дължи на минималната възможност съдиите да участват в бюджетния процес (освен до известна степен в Унгария⁵⁰ и Литва), както и на липсата на ясна методология или правила за определяне на бюджетните средства, а дори и в случаите, когато съдилищата имат възможност да изкажат мнение, на явно ниското професионално равнище при подготовката на бюджетните заявки⁵¹. Ако на съдилищата се предоставят повече възможности за участие в бюджетния процес, съответните длъжностни лица – председатели на съдили-

⁴⁹ Реформа на съдебната система в Латвия, Тиесу Наму Агентура (Court System Reform of Latvia, Tiesu Namu Agentura), Рига, 2001, стр. 26, 30.

⁵⁰ Вж. П.В.1.а.

⁵¹ В Литва, например, държавна финансова инспекция установява, че районният съд не е спазил задължителната бюджетна процедура, заложената в общо приложимото законодателство във връзка със съставянето на бюджета.

ща или администратори – трябва да получат обучение по бюджет и финанси; в момента никоя държава не предлага подобно обучение.

2. Административен капацитет на съдилищата

Ежедневно доста управленски действия се осъществяват в отделните съдилища; увеличеното значение на съдилищата и нарасналият брой и сложност на делата изискват модернизиране на съдебните дейности не само в технологично отношение, но и организационно. Общият модел в държавите кандидатки за членство – да се разчита на необучените председатели – е недостатъчен; трябва да се вземат мерки за въвеждане или утвърждаване на управленски умения в съдилищата.

Във всички държави кандидатки за членство председателите осъществяват важни управленски задачи, въпреки ограничените им познания в областта на управлението; независимо от широките отговорности при осигуряване на ефективност в съдебната дейност, председателите на съдилища не получават образование или обучение в областта на управлението. Няма система за обучение на съдиите, заемащи ръководни длъжности, а предлаганите курсове по теми, свързани с управлението на съда, не дават достатъчно възможности на председателите успешно да ръководят все по-усложнената съдебна дейност.

Освен това във всички държави кандидатки за членство съдиите, които не са на ръководни длъжности, също участват в управлението на съда – например надзор на регистрите, съдебния архив, изпълнителните служби – както и технически задачи, свързани с досъдебната фаза⁵² и привеждане на присъдите в изпълнение, както и във връзка с издаването на актове на безспорна съдебна администрация, като например вписване в регистрите. Съдиите, претоварени с многобройни административни, технически и професионални неправораздавателни задачи, не могат в достатъчна степен да се справят с присъщите им правораздавателни функции.

Съдилищата в целия регион се нуждаят поради това от по-компетентно управление и административно обслужване. Временно председателите трябва да бъдат специално обучени в приоритетни области като стратегическо планиране, управление на кадрите и делата. Но дори и да получат достатъчно обучение за изпълнение на ръководните си длъжности, председателите пак ще разполагат с по-малко време за същинската си работа по правораздаване⁵³. По-ефективното дългосрочно решение би било професионализирането на съдебното управление, като някои функции във връзка с управлението се прехвърлят на професионалисти несъдии, които да действат под общия надзор на председателите.

Съдилищата трябва да назначават опитни администратори, които могат да планират дейността на съда, изпълняват бюджетни функции и управляват съдебните инфраст-

⁵² Изследване, проведено в Унгария, показва, че средно заседанията отнемат 27 % от времето на съдиите, а писането на решения – 15 %, като останалото време е посветено на административни задачи, като управление, статистика и диктуване на протоколи.

⁵³ В Румъния председателите на съдилища, които обикновено са опитни съдии, по техни твърдения отделят до 90 % от времето си за разрешаване на административни въпроси, поради което имат малко време за правораздаване или подпомагане на по-неопитни съдии.

руктура и персонал. България, Естония, Полша и Словения наскоро въведоха нови съдебно-административни длъжности, като административни директори и професионални съдебни секретари. В дългосрочен план това може да подобри управлението на съдилищата, при положение че съдиите са склонни да прехвърлят на назначените на тези нови длъжности съществени и ясно определени правомощия и се предприемат стъпки, които да гарантират заемането на тези длъжности от личности, с подходящо образование и умения⁵⁴.

В целия регион количеството и качеството на помощния съдебен персонал са недостатъчни – отново отчасти поради хроничния недостиг на финансиране. Възнагражденията по принцип са ниски – обикновено по-ниски от тези на административния персонал в други държавни учреждения условията за работа – трудни, а възможностите за професионално издигане – малки; ситуацията е особено смущаваща в Чешката република⁵⁵, Латвия и Румъния, където трудно се назначават и задържат дори младите членове на помощния съдебен персонал, като реформата досега не е засегнала изобщо този проблем. Във всички страни трябва да се обърне внимание на заплащането, обучението и условията на работа на помощния съдебен персонал.

Съдилищата могат да подобрят ефективността си, като наемат обучени млади правни и административни кадри за конкретни полусъдебни и несъдебни дейности, като например водене на регистъра за охранителните дела, записване и управление на делата; възможно е да се разлежда и установяването на длъжности, подобни на съществуващите в Полша, или на *greffiers* или *Rechtspflege*. На тези служители трябва да бъде дадена и възможност редовно да опресняват познанията си чрез участие в текущо обучение. Тази система би позволила на съдиите да се съсредоточат върху същинските си правораздавателни функции.

Наред с отрицателното влияние върху способността на съдебната система да развие професионални административни умения, недостатъчното финансиране създава и редица конкретни проблеми, които ограничават капацитета на съдилищата за качествено правораздаване. В повечето страни кандидатки за членство, особено в Латвия, Литва и Румъния, материалните условията в съдилищата се нуждаят от значително подобряване. Резултат от постоянната липса на инвестиции са тесните помещения, неблагоприятните условия и старото оборудване. Единствено в Естония и Словения условията за работа са по принцип задоволителни, въпреки че в Словения в някои съдилища все още липсва достатъчно пространство.

Особено необходима е модернизация с оглед управлението на архивите, движението на делата, събирането на статистически данни и протоколирането на заседанията. В редица страни съдебните документи все още се обработват на ръка, а протоколирането на заседанията се извършва с диктофони или на ръка, което силно увеличава възможностите за грешки и корупция; от реформа и модернизация особено се нуждаят румънската архаична система на ръчно поддържане на регистрите с делата и откъслечното протоколиране на ръка в Литва. Автоматизираните документни систе-

⁵⁴ В Словения съдебните секретари – които навсякъде, освен в окръжните съдилища, имат управленски функции – са юристи, а не професионални администратори.

⁵⁵ В Чешката република възнагражденията на помощния съдебен персонал варират между 6000 и 12 000 чешки крони (200 до 400 евро), докато средният месечен доход в страната понастоящем е 16 000 чешки крони (540 евро).

ми и непосредственото протоколиране ще увеличат административната ефективност и професионализма на предоставяните от съдилищата юридически услуги.

В повечето страни кандидатки за членство натрупването на дела затормозява ползващите съдебни услуги. То влияе отрицателно върху качеството на решенията и подрива доверието на обществото в съдилищата. Проблемът е особено остър в Латвия⁵⁶, Румъния, Словакия, а въз основа на откъслечни данни и в България⁵⁷; ситуацията е стабилизирана или е слабо подобрена в Чешката република, Естония и Словения.

Повечето от обсъдените по-горе подобрения в инфраструктурата и администрацията ще допринесат непосредствено за по-ефективното и бързо решаване на делата посредством съсредоточаване на съдиите върху правораздаването като това от своя страна ще ускори производствата и ще намали броя на висящите дела. Освен това правната реформа се нуждае от по-целенасочени инициативи, като декриминализацията на някои престъпления, опростяването на производствата и въвеждането на алтернативни методи за разрешаване на спорове; малко са страните кандидатки за членство, които имат изработени цялостни програми за изследване на алтернативни производства, които да намалят прибягването до съдилищата.

Г. Препоръки

Препоръките към отделните страни се съдържат в докладите за тях. Тук са посочени само общо приложимите препоръки и тези към ЕС.

1. Към страните кандидатки за членство

- Да заложат като политически приоритет насочването на реформата към утвърждаване на независимостта на съдебната власт и засилване на професионалния ѝ капацитет.
- В страните, където изпълнителната власт има контрол или влияние върху управлението на съдебната власт или върху професионалното развитие на съдиите, да се намали или премахне това влияние, така че да се гарантира правораздавателната независимост на съдиите.
- В страните, в които съдебната власт разполага със значителна независимост, да се обезпечи защитата на легитимния обществен интерес от отговорно правораздаване чрез въвеждането на механизми, гарантиращи прозрачност, публичност и гражданско участие.

⁵⁶ В Латвия съдилищата често не се съобразяват със сроковете за разглеждането на делата. В много съдилища графикът е претоварен, а дела се насрочват за няколко години покъсно. Най-тежко е положението в областния съд в Рига, който насрочва дела за 2004 г.; жалбите по наказателни дела понякога се разглеждат, след като обжалващите са изтърпяли наказанията си и са били освободени.

⁵⁷ България няма надеждна деловодна и информационна система.

- Да се засили участието на съдилищата в бюджетните процедури, което да направи възможна административната независимост на съдилищата.
- Да се развият по-обективни, справедливи, прозрачни и основани на изпълнението на задълженията им процедури за професионалното израстване на съдиите.
- В съответствие с принципите за независимост на съдебната власт и отговорност да се предприемат действия за разработването на системи за редовно оценяване работата на съдиите, прозрачни и основани на равновесието между количествени и качествени критерии. Да се разгледа възможността за съчетаване оценяването на работата с програми за обучение.
- Да се гарантира стабилно и устойчиво финансиране за обучението на съдиите. Да се включи преподаването на технически и управленски умения в програмите за обучение.
- Да се въведе по-професионално управление на съдилищата. Ръководните и административни функции да се прехвърлят на опитни професионалисти, върху които съдиите да упражняват надзор.

2. Към Европейския съюз

- Да се подчертае, че създаването и поддържането на независима ефективна съдебна власт е основна ценност, присъща на Съюза, и постоянно задължение, произтичащо от членството в него.
- Да подпомага държавите при изработването на ефективни реформи, като уточни общите за Съюза ценности във връзка с независимата и функционираща съдебна власт, а впоследствие да определи минималното съдържание на конкретните политики, произтичащи от изискванията на постоянното членство.
- Да се подчертае смисълът от всеобхватна, а не фрагментарна съдебна реформа, която да преодолее отсъствието на институционална независимост и капацитет в съдебната система.
- Ползвайки опыта на други страни кандидатки и страни членки, да окаже техническа помощ при установяването на подходящи критерии и методи за подбор, повишаване и оценяване на съдиите.
- Да подкрепи инициативите, гарантиращи достатъчно, стабилно и последователно финансиране за съдебно обучение. Да поддържа институционалното утвърждаване на съдебното обучение и да улесни обмяната на преподаватели между институциите за обучение в отделните страни кандидатки и страни членки, с оглед усъвършенстване на съдийските и управленски умения на магистратите и административните умения на съдебните администратори и персонал.
- Да окаже техническа помощ на програмите, за да се ускори разглеждането и намали количеството висящи дела.

Капацитетът на съдебната власт в България

А. Въведение

След изборите през юни 2001 г. реформата на съдебната власт – както утвърждаването на нейната независимост, така и подобряването на работата ѝ – беше поставена за първи път като основен политически приоритет. Новото правителство прие няколко документа, посочващи недостатъците на действащата система, а през юли 2002 г. парламентът одобри изменения и допълнения в Закона за съдебната власт като първа стъпка по пътя на реформата.

Обща е позицията, че многото и сериозни проблеми на съдебната система в България – като липса на оперативни стандарти, неясни процедури по подбор и повишаване и неефективното оценяване на изпълнението на служебните задължения – изискват всеобхватни и енергично прилагани решения. Предвижданите реформи и законодателни промени обхващат широк спектър от наболели проблеми и са добра основа за осъществяване на цялостна реформа. От основно значение в момента е цялостното им реализиране в пълно съответствие с принципите за независимост и повишаване капацитета на съдебната власт, за да има реално подобрение на независимостта и ефективността на правораздаването.

Някои промени обаче – като например широкото участие на Министерство на правосъдието в процедурата за повишаване – допълнително застрашават статуса и професионализма на съдебната власт и би трябвало да се преразгледат. Освен това промените не се спират на един основополагащ проблем: необходимостта от реформа на Висшия съдебен съвет, органът, който едновременно ръководи съдии, прокурори и следователи и в резултат ненужно ограничава независимостта на съдиите и техните възможности за подобряване професионалния капацитет на съдебната власт.

Б. Текущи събития с отношение към независимостта и капацитета на съдебната власт

Правителството начерта обширна стратегия в отговор на признатата необходимост от всеобхватни реформи на съдебната власт, а през юли 2002 г. парламентът одобри изменения и допълнения на Закона за съдебната власт в изпълнение на стратегията. Промените касаят широк спектър от наболели проблеми, но по редица важни въпроси същинската уредба ще залегне в подзаконовни актове. Само ако законодателните изменения бъдат приложни в съответствие с принципите за независимост и повишаване на капацитета на съдебната власт, те ще доведат до една значима и много необходима реформа. По-специално, засиленото участие на Министерство на правосъдието в процедурите за повишаване трябва да се преразгледа.

Измененията и допълненията в Закона за съдебната власт – насоки за реформа

През октомври 2001 г. Правителството публикува „Стратегия за реформа на българската съдебна система”,¹ в която са очертани приоритетите за реформа на съдебната власт, както и на прокуратурата и следствието. Стратегията е съставена в сътрудничество с Висшия съдебен съвет и след разговори с представители на съдебната система. Приоритетът на съдебната реформа, определен от правителството, бе резултат от нарасналото внимание по въпроса от страна на Европейския съюз².

Стратегията очертава редица съществени недостатъци в работата на съдебната власт: неефективна съдебна администрация и управление на делата; значително забавяне на заседанията и издаването на решения; слаба изпълняемост на съдебните актове; липса на ясно разграничение между правомощията на Висшия съдебен съвет и Министърство на правосъдието; слабости при подбора и обучението на съдиите; липса на значителни финансови ресурси; както и липсата на единна информационна система, позволяваща проследяването на отделните дела от образуването до приключването им.

Стратегията и един по-късен документ, Програмата за изпълнението³, очертаха стъпките за преодоляване на посочените недостатъци; тяхната цел е да:

- се въведе конкурсното начало при подбора на съдиите, което да се основава на „единни критерии за подбор и назначаване...“;
- се въведе стандартизирана процедура за оценяване работата на съдиите, преди да получат статут на несменяемост;
- се въведе система за следене на товареността и оценка на работата, както и ясни стандарти за изпълнение на служебните задължения с оглед повишаването в ранг и длъжност;
- се приеме Етичен кодекс и се подобри дисциплинарното производство;
- се въведе последващо обучение за съдиите и помощния персонал и се създаде обща институция за провеждане на обучение;

¹ Стратегия за реформа на българската съдебна система (Strategy Paper on the Reform of the Bulgarian Judicial System – б. пр.), Министерски съвет, Решение № 672 от 1 октомври 2001, в Интернет на адрес: <http://www.mjeli.government.bg/strategiaus.htm> (на английски) (по-долу „Стратегията“), (изложението е съгласно версията на документа към 25 септември 2002).

² В уводната част Стратегията се позовава на процеса на присъединяване и политическите критерии за стабилност на институциите, гаранция на правовата държава, като основен стимул за осъществяването на съдебната реформа, като по-специално се изтъква, че „бъдещото членство в ЕС изисква да бъде завършена реформата в съдебната система“. Вж. Стратегия, Уводна част.

³ Програма за изпълнение на стратегията за реформа на българската съдебна система (Program on Implementing the Strategy Paper – б. пр.), в Интернет на адрес <http://www.mjeli.government.bg/program.htm>, (изложението е съгласно версията на документа към 25 септември 2002).

- се подобри следенето на делата и се въведе единна информационна система;
- се утвърди административният капацитет на Висшия съдебен съвет;
- се канализира сътрудничеството между Министерство на правосъдието и Висшия съдебен съвет;
- се въведат алтернативни способи за разрешаване на спорове;
- се подобри достъпът до правосъдие; и
- се приемат мерки за подобряване образа на съдебната власт сред обществото.

За да приведе в изпълнение голяма част от предложенията, парламентът одобри редица промени в Закона за съдебната власт през юли 2002 г.⁴ Новите промени касаят въпроси като управление на съдилищата, първоначално назначаване и последващо повишаване на съдиите, обучението и неговата структура, оценка на изпълнението на служебните задължения, отношенията между Съдебния съвет и Министерство на правосъдието, съдебната етика, както и дисциплинарното производство; по силата на промените се създава специализирано звено за охрана и се въвеждат някои анти-корупционни мерки.

В редица важни аспекти измененията и допълненията на Закона за съдебната власт представляват първа стъпка, поставяща основите на подзаконова регламентация, която да бъде приета от Висшия съдебен съвет. Например това се отнася за първоначалното назначаване на съдиите и оценка на работата им, действителните стандарти и процедури за които ще бъдат приети едва по-късно, с подзаконовни актове. Това означава, че до голяма степен успехът на реформата зависи от действията на устройствен орган, който сам се нуждае от реформи, за да подsigури независимостта на съдебната власт и да утвърди нейния институционален и правораздавателен капацитет.

Наблюдават се и някои проблеми в така приетите изменения и допълнения. Например измененият Закон за съдебната власт включва процедура за повишаване на съдиите, даваща правомощия на Министерство на правосъдието да контролира процеса⁵, което създава ненужна заплаха за независимостта на съдебната власт.

Въпреки това стремежът за всеобхватна реформа е правилен, тъй като идентифицираните в Стратегията проблеми, частично решение за които се търси чрез изменения и допълнения на Закона за съдебната власт, са сериозни. Предложенията за реформа, най-вече промените в закона, трябва в пълна степен да бъдат осъществени, при строго съобразяване с принципите за съдебна независимост и повишаване на капацитета на съдебната власт, ако се цели успешното разрешаване на посочените проблеми. Законодателните промени трябва да се придружат и с такива в конституцията с оглед промяна на сегашната организация на Висшия съдебен съвет.

⁴ Закон за съдебната власт, ДВ, бр. 59 от 22.07.1994, посл. изм. и доп. ДВ, бр. 74 от 30.07.2002.

⁵ Вж. по-долу Раздел Г.1, „Ръководство и управление на съдебната власт“.

В. Професионална компетентност на съдиите

Последните изменения и допълнения на Закона за съдебната власт подобриха законодателната уредба относно подбора и повишаването на съдиите; все пак тези промени трябва да тепърва да бъдат приложени ефективно посредством подзаконовите актове и практически действия. Към момента процесът на подбор все още се отличава с липсата на прозрачност и яснота, като на вземащите решения се предоставя твърде широка оперативна самостоятелност, и доверието в системата по този начин се подкопава; от основно значение е подзаконовите актове по прилагане на новото законодателство да се занимават с посочените недостатъци, за да бъде реформата успешна. По сходен начин законодателните изменения поставят основите за подобряване оценката на работата и установяване на системи за разглеждане на оплаквания от обществеността, но за да бъдат действително ефективни, е необходима всеобхватна подзаконова регламентация; освен това трябва да се преразгледат засилените правомощия на министерството в дисциплинарното производство. Системата за обучение изисква дългосрочни усилия, включително стабилни източници на финансиране и внимателно изпълнение на предлаганото организационно преобразуване, като се черпи от натрупания до момента опит.

1. Подбор и повишаване

Въпреки скорошните промени системата за подбор, назначаване и повишаване е все още незадоволителна; процесът на определяне и номиниране на кандидатите се отличава с липсата на ясни критерии за подбор и прозрачност, а вземането на решения е с твърде голяма свобода на преценка, което на свой ред подкопава доверието в системата.

Въпреки че законодателните изменения създават основа за подобряване на системата за подбор и повишаване, като въвеждат по-открит конкурс, промяната се ограничава до най-ниското равнище. На останалите равнища промените засилват съществуващите правомощия на председателите на съдилища; те утвърждават влиянието, което Министерство на правосъдието упражнява над повишаването на съдиите, като по този начин ненужно се застрашава тяхната независимост. Действителната ефективност на промените в голяма степен ще зависи от подзаконовата регламентация, която ще бъде приета от Висшия съдебен съвет, от правилното ѝ прилагане и от практиката, която бъде установена.

На председателите на съдилища е оставена широка свобода на преценка във връзка с процеса за определяне, подбор и номиниране на кандидати за съдийска длъжност. Кандидатите се определят и номинират от председателите на съдилищата и се назначават от Висшия съдебен съвет⁶. Председателите на съдилища отправят предложение за назначаване до Висшия съдебен съвет, придружено със справка за професионалния опит на лицето. Налице са съвсем малко формални изисквания: българско гражданство, завършено висше юридическо образование, чисто съдебно минало, както и известен брой години професионален опит; кандидатите трябва също да притежават „необходимите нравствени и професионални качества“⁷.

⁶ Закон за съдебната власт, чл. 30.

⁷ Закон за съдебната власт, чл. 126, ал. 4.

Не е ясно по какъв начин председателите на съдилища определят отговарящите на изискванията кандидати или по какъв начин се прави оценка на нравствените и професионалните им качества, но очевидно личните контакти и предпочитания предопределят в голяма степен вземането на решения⁸. Процедурата не предвижда участие на съответните професионални организации на адвокати и съдии. Предвид ограничената информация, която съветът получава, последният е силно обвързан от номинацията, определена от председателя на съда, който по тази причина разполага със значително влияние над процеса. Съдебната власт следва модела на израстване в кариерата, като повишаването в по-висок по степен съд се счита за ново назначение, при което председателите на съдилища имат същата възможност да влияят върху процеса⁹.

През последните години по собствена инициатива някои съдилища започнаха да организират открити конкурси за първоначално назначаване на младши съдии¹⁰. В Софийски градски съд, първият, възприел подобна система, изпитна комисия, назначена от председателя на съда, провежда открит конкурс, състоящ се от писмен и устен изпит. На писмения изпит кандидатите анализират казуси от гражданското и наказателното право; онези от тях, чиито работи са най-високо оценени, се канят за събеседване с комисията. Събеседванията се съсредоточават върху правни въпроси, а етични проблеми почти не се повдигат¹¹. Изпитната комисия впоследствие съставя класиране на кандидатите, което предоставя на председателя на съда, като председателят в последствие следва това подреждане при номиниране на младшите съдии¹².

Подобни открити конкурси със сигурност са положителна стъпка, въпреки че в настоящия момент не са много съдилищата, които ги провеждат. До момента седем от общо 27 окръжни съдилища са поели инициативата и провеждат открити конкурси за заемане на вакантните длъжности за младши съдии¹³. Председателите на съответ-

⁸ Ако кандидатите направо се свържат с Висшия съдебен съвет, молбата им се насочва към председателя на съответния съд за мнение. На практика тези кандидати не се назначават.

⁹ Въпреки че липсва законово основание за подобна практика, Висшият съдебен съвет обикновено изисква предложенията за повишаване да съдържат статистическа информация относно общия брой дела, решени от съдията, срока за издаване на актовете по тях, както и процента на непотвърдени след обжалване актове. Информацията се събира от административния персонал на съда по отделните дела. Тъй като различните дела изискват различен тип и количество работа и тъй като често съдиите се специализират и разглеждат определени типове дела, чисто количественото сравняване на съдебно-статистически данни не представлява непременно добър индикатор за качеството на работа.

¹⁰ Младши съдия се назначава в окръжен съд, където заседава в състав от трима съдии. Младшите съдии участват в заседанията и съставят съдебни актове, като в общия случай упражняват пълните правомощия на съдия; но тъй като младшите съдии са току-що завършили право, се счита, че в момента се обучават. След две години в окръжен съд, младшите съдии обикновено се назначават в районен съд, където заседават и действат самостоятелно. Очевидно този процес удължава срока за получаване статут на несменяемост до пет години.

¹¹ Професионалният стаж на кандидатите е без значение, тъй като всички те са току-що завършили юридическото си образование.

¹² Разговор с Драгомир Йорданов, директор на Центъра за обучение на магистрати, юли 2002 г.

¹³ Окръжните съдилища в Благоевград, Бургас, Габрово, Смолян, Стара Загора и София провеждат открити конкурси. Разговор с Игнат Колчев, председател на Районен съд - Смолян, юли 2002 г.

ните съдилища решават какво да бъде съдържанието и начинът на оценяване на изпитите за всеки отделен случай, въпреки че, общо взето, следват модела на Софийски градски съд. При тези изпити се проверява единствено познаването на закона от страна на кандидатите; няма предвидени процедури за оценка на личните или морални качества. Дори при провеждане на открит конкурс Висшият съдебен съвет не получава информация относно самия конкурс, а единствено относно лицето, номинирано за назначаване. И на последно място трябва да се спомене, че конкурси се провеждат единствено за младши съдии, които ще бъдат назначени на съдийска длъжност в районен съд само след две години без конкурс¹⁴.

Промените в Закона за съдебната власт изискват провеждането на открити конкурси за назначаване на младши съдии. Относно останалите съдебни длъжности председателите на съдилища са длъжни да провеждат открити конкурси само ако за свободните длъжности няма кандидати сред действащите съдии, младшите съдии, прокурорите и следователите¹⁵. Условието и процедурите за подобни конкурси обаче не са уредени с промените; отговорността за това е делегирана на Висшия съдебен съвет¹⁶.

Законодателни промени бяха внесени и в процедурата за повишаване след първоначално назначаване. Решенията за назначаване ще продължат да се вземат от Висшия съдебен съвет по предложение, внесено от съответния председател на съд. Преди подаването на подобно предложение обаче председателят ще трябва да назначи комисия за атестация на кандидата¹⁷. Предвид състава на атестационната комисия, липсват основания да се предполага, че ще бъде въведена повече стриктност или еднаквост на критериите в процеса на повишаване. Промените възприемат някои общи насоки¹⁸ относно критериите, на които да се основава атестацията, но делегират приемането на подробни процедури и критерии на Съвета¹⁹.

Освен това измененията и допълненията ненужно засилват правомощията на Министерството на правосъдието да упражнява влияние над процедурата за повишаване. Всяко предложение за повишаване в по-висок по степен съд трябва да се представи от председателя на съда на министъра, който след това в седемдневен срок го връчва със становище на Висшия съдебен съвет²⁰; министърът може също директно да номинира съдия пред Съвета за повишаване, по своя инициатива²¹. Промените изрично предоставят на министерството правомощието да води и поддържа кадровите дела на съдиите, които могат да имат значение при повишаване²²; досега министерството поддържаше подобни досиета въпреки липсата на изрична позволителна норма. По-

¹⁴ Благоевградски окръжен съд провежда открити конкурси за всяка вакантна съдийска длъжност, като разгласява същите в цялата страна.

¹⁵ Закон за съдебната власт, чл. 127а, ал. 1.

¹⁶ Закон за съдебната власт, чл. 127а, ал. 2.

¹⁷ Закон за съдебната власт, чл. 142, ал. 4.

¹⁸ Вж. още Раздел В.2. „Оценка и регламент на работата“.

¹⁹ Закон за съдебната власт, чл. 129, ал. 4.

²⁰ Закон за съдебната власт, чл. 30, ал. 1.

²¹ Закон за съдебната власт, чл. 30, ал. 6.

²² Закон за съдебната власт, чл. 35ж.

сочените разпоредби, утвърждаващи и дори разширяващи властта на министерството, няма да допринесат нито за правораздавателната независимост на съдиите, нито за самостоятелния им капацитет да управляват работата си ефективно.

2. Оценка и регламент на работата

Последните промени в Закона за съдебната власт положиха основите за подобряване оценката на работата и въвеждането на система за разглеждане на оплаквания от обществеността, досега фрагментарни и неефективни. Пълните редовни атестации, основани на ясни качествени и количествени критерии, съчетани с ефективна система за разглеждане оплаквания от гражданите, както и по-широк достъп до документация на съда, биха подпомогнали професионалното развитие на съдиите. От основно значение е приетите промени да се претворят в действителността посредством подзаконовни актове и практически действия. Освен това разпоредбите на закона, утвърждаващи и укрепващи ролята на Министерство на правосъдието в дисциплинарното производство – въпреки че отчасти представляват отговор на неудачите на съдебната власт да се контролира ефективно сама – пораждаат загриженост поради потенциала им за намеса на изпълнителната власт в независимостта и професионалното развитие на съдебната система.

В момента работата на съдиите се оценява посредством неформална система за оценка от колеги, а именно при обжалването на актове пред горестоящи инстанции. Председателите на съдилища могат, като част от съдебните си задължения, да разглеждат актове на по-ниски по степен съдилища при обжалване или да провеждат неофициални разговори с други съдии относно работата на техни колеги. Подобна събрана по неофициален ред информация може да се използва от председателите на съдилища в процеса на номиниране на съдиите за вакантни длъжности в по-високи по степен съдилища²³. Тези механизми обаче не предоставят действителна възможност съдиите да подобрят своята работа и създават потенциал за произвол и злоупотреби.

Промените в Закона за съдебната власт създават основите на подходяща система за атестация. Те предвиждат атестиране на съдиите преди изтичане на първоначалния тригодишен срок от заемането на съдийска длъжност – т.е. преди да получат статут на несменяемост. Атестация се изисква и когато съдия е номиниран за повишаване в по-висок по степен съд, както и ако съдията поиска да му бъде направена атестация за целите на повишаване в ранг.

Промененият закон предвижда атестацията да взема предвид следните фактори: мнението или препоръката на председателя на съда, общият брой и сложността на гледаните дела, доколко се спазва ритмичността в определените срокове, качеството на съдийските решения, както и мотивацията на съдията, наличието на дисциплинарни прояви и спазване на етичните норми²⁴. Висшият съдебен съвет приема подробна процедура за атестация на съдиите²⁵. Очевидно всяка подобна процедура трябва да подsigури всеобхватното изпълнение на здравословните общи разпоредби, очертаани в измененията и допълненията на закона в съответствие с духа му, който цели под-

²³ Вж. Раздел В.1, „Подбор и повишаване“.

²⁴ Закон за съдебната власт, чл. 129, ал. 3.

²⁵ Закон за съдебната власт, чл. 129, ал. 4.

сигуряване обективна информация на съдиите за подобряване на техния професионализъм и правилна оценка за професионализма на останалите съдии.

Съществуващото дисциплинарно производство и механизми за разглеждане на жалби не функционират добре. Оплаквания се подават до съответния председател на съд или до Министерство на правосъдието, тъй като всеки от тях е оправомощен да постави началото на дисциплинарно производство, като сезира Висшия съдебен съвет. Освен ако съветът установи предложението за явно необосновано, той излъчва от средите си дисциплинарен състав. Съставът провежда първоначално разследване, събира данни от разследвания съдия и провежда заседание, открито за съдии, прокурори и следователи, но не и за обществеността; решението на състава²⁶ подлежи на съдебен контрол.

Голям недостатък на системата е липсата на достъп на обществеността до дисциплинарното производство и отгук ограниченият достъп до информация във връзка с него. Дори при налагане на дисциплинарна отговорност за нарушения по служба информацията не става публично достояние. Публичността би усилила превантивното въздействие и би допринесла за укрепване на общественото доверие в системата.

Достъпът на обществеността до делата и съдебните актове е също ограничен по подобен начин; делата се предоставят единствено на страните и техните процесуални представители²⁷. Липсва единна система за публикуване решенията на Върховния касационен съд или Върховния административен съд, въпреки че решенията на Върховния административен съд са по-широко достъпни²⁸. Актовете на първоинстанционните и въззивните съдилища изобщо не се публикуват. Това лишава обществеността, включително юристите, от възможност да въздействат върху качеството на правораздавателната работа посредством обществен дебат и критични коментари.

Промените в Закона за съдебната власт въвеждат някои положения, които имат за цел да подобрят производствата по жалби и относно налагането на дисциплинарна отговорност. Промените задължават съдиите да приемат етични правила, които да се одобряват от Висшия съдебен съвет²⁹; нарушаването на тези правила би представлявало самостоятел-

²⁶ На съдиите могат да се налагат дисциплинарни наказания за „нарушения и пропуски при изпълнение на служебните им задължения“, както и за неоправдано забавяне при изпълнение на задълженията им. Закон за съдебната власт, чл. 168, ал. 1. На съдията може да се налага предупреждение, да бъде понижен в ранг или лишен от заплата за определен срок, да не подлежи на повишаване за определен срок или да бъде преместен в друг съд. Закон за съдебната власт, чл. 169, ал. 1. Тъй като повечето оплаквания касаят неоправдано забавяне, относно гражданските дела бе въведен отделен механизъм за разглеждане на жалби. Страните по спора подават жалба до висшестоящия съд при съществено забавяне на производството в нисшестоящия съд; висшестоящият съд може да нареди ускоряване на процедурата. Граждански процесуален кодекс, чл. 217, б. „а“.

²⁷ Наредба на Министерство на правосъдието № 28 от 20 март 1995, чл. 33, ал. 1.

²⁸ Върховният административен съд има страница в Интернет, а повечето от решенията му освен това се предлагат от различни частни разпространители. Върховният касационен съд публикува бюлетин, който съдържа някои от неговите решения, но подборът на решенията е очевидно субективен.

²⁹ Закон за съдебната власт, чл. 27, ал. 1 и 13.

но основание за налагане на дисциплинарна отговорност³⁰. Няколко промени подобряват обществения достъп до информация във връзка със съдебната власт, което насърчава справедливото приложение на нормите. Измененията задължават Висшия съдебен съвет да публикува всички свои решения, включително свързаните с дисциплинарните производства³¹; те също задължават съдиите да подават годишни декларации относно притежаваните от тях активи, което е своеобразна антикорупционна мярка.

Същевременно, както бе отбелязано по-горе, измененията и допълненията в Закона за съдебната власт утвърждават някои правомощия на Министерство на правосъдието, свързани с дисциплинарното производство, което от своя страна създава повод за сериозна загриженост относно независимостта на съдебната власт, като заедно с това подчертава ясната необходимост от по-ефективни автономни производства.

Министерство на правосъдието получи правомощието да подава предложения за образуване на дисциплинарни производства едва през 1998 г. в опит да се преодолее нежеланието на председателите на съдилища да образуват такива срещу съдии от техните съдилища, както и за да се използват по-добре констатациите на Инспекторат „Съдебна дейност“ към министерството³². Инспекторатът разполага с правомощието да проверява управлението на делата в съдилищата и да следи работата на административните служители, като въз основа на това изготвя общи доклади и отчети. Ако в инспектората се получи конкретно оплакване, той може да провери съответните дела и да обобщи фактическите констатации, но не изразява становище относно наличието на нарушение по служба³³. След 1998 г. обаче министерството вече разполага с възможността да използва констатациите с цел отправяне на предложения. Промените в закона вече изрично предвиждат Министерство на правосъдието да докладва констатациите на инспектората относно наличието на нарушения по служба от отделни съдии на Висшия съдебен съвет³⁴, който след това взема решение за образуване на официално дисциплинарно производство.

Очевидно е нежелателно Министерство на правосъдието, като част от изпълнителната власт, да разполага с толкова значителни правомощия за образуване на дисциплинарни производства и да провежда, както очевидно се оказва, основната проверка и разследване във връзка с тях. Възстановяването и утвърждаването на правомощия на изпълнителната власт за участие в дисциплинарните производства на съдебната обикновено противоречи на принципа за независимост на съдебната власт и не благоприятства израстването на професионализма в нея. Във възможно най-голяма степен подобна отговорност трябва да бъде съсредоточена в реално независими органи или външни формирования, където самите съдии са значително представени; правомощията за осъществяване на проверки, с които разполага инспекторатът, също биха били

³⁰ Закон за съдебната власт, чл. 168, ал. 1 и 3.

³¹ Закон за съдебната власт, чл. 27, ал. 1 и 15.

³² Конституционносъобразността на посочената разпоредба бе атакувана, но Конституционният съд постанови, че предвид липсата на правомощия за вземане на решение от Министерство на правосъдието и възможността то единствено да сезира съвета липсва нарушение на независимостта на съдебната власт. Решение на Конституционния съд № 1 по дело № 34/98, 14 януари 1999 г.

³³ Закон за съдебната власт, чл. 35.

³⁴ Закон за съдебната власт, чл. 356, ал. 2.

по-уместно съсредоточени в независим орган. Най-логичният избор на такъв кандидат е Висшият съдебен съвет, който по закон вече разполага, а и на практика това трябва да е така, с пълна независимост при водене на дисциплинарните производства.

Разбира се, след като на съдиите се предоставят средства и политическа подкрепа да направляват подобни системи, те трябва да проявяват искрено и постоянно воля за самоконтрол или пък да оказват съдействие на онези независими органи, които отговарят за контрола над тях, при положение че се избегне употребата на политически средства за контрол над работата им. Доколкото съдебната власт не успя да въведе ефективно дисциплинарно производство за собствените си представители в периода преди 1998 г., наличието на известни политически мерки за контрол може би е уместно до установяването на всеобхватна система за вътрешен или независим дисциплинарен контрол, която в по-голяма степен да гарантира търсенето на отговорност.

3. Обучението в услуга на професионализма на съдебната власт

По-нататъшното развитие на професионализма на съдебната власт изисква възприемането на дългосрочно текущо обучение, което до момента отсъства; същото трябва да се отличава, по-специално, със стабилно гарантирано финансиране и изясняване правния статус на новопредвидената институция за обучение. В хода на тези процеси създаденият потенциал за обучение на съдии не бива да се пропилява, тъй като вече установени институции са доказали способността си да съставят и провеждат относително добри програми за обучение.

През 1998 г. Министерство на правосъдието и две професионални организации на съдии и адвокати³⁵ създадоха Центъра за обучение на магистрати под формата на неправителствена организация, която да удовлетворява нуждите на съдебната власт от първоначално и текущо обучение. Уставът на центъра предвижда в дългосрочен план превръщането му в държавна институция за съдебно обучение³⁶. Центърът проведе редица обучителни мероприятия и създаде значителен кръг от преподаватели, повечето съдии. След 1999 г. всички новоназначени съдии посещават програма за първоначално обучение в центъра, състояща се от девет обучителни мероприятия, възлизащи на над 43 дни³⁷. Предвид доброто сътрудничество с председатели на съдилища на практика всеки новоназначен съдия през последните години успешно е завършил програмата за начално обучение. Центърът предлага и текущо обучение. Правителството обаче не осигурява финансиране за дейността му, то се предоставя от голям брой чуждестранни дарители³⁸. Финансирането не е нито сигурно, нито стабилно, което не допринася за дългосрочната устойчивост на съдебното обучение.

Промените в Закона за съдебната власт предвиждат създаването на Национален институт на правосъдието³⁹. Той ще бъде самостоятелно юридическо лице, като чети-

³⁵ Асоциацията на съдиите и Алиансът за правно взаимодействие.

³⁶ Устав на сдружението „Център за обучение на магистрати“ (непубликуван).

³⁷ Програмата за обучение е залегнала в документ, одобрен от управителния орган на центъра – „Програма за начално обучение на Центъра за обучение на магистрати“.

³⁸ Разговор с Драгомир Йорданов, директор на Центъра за обучение на магистрати, юли 2002.

³⁹ Закон за съдебната власт, чл. 35е.

рима от членовете на неговия Управителен съвет се назначават от Висшия съдебен съвет, а трима - от министъра на правосъдието. Новият институт започва работа през 2003 г.

Промените в Закона за съдебната власт също изискват всеки одобрен за младша длъжност в съдебната система кандидат да премине първоначално обучение⁴⁰; едва след като преминал еногодишно обучение в Националния институт на правосъдието, такива лица могат да бъдат назначени за младши съдии от Висшия съдебен съвет⁴¹. Лицата, назначени по изключение на съдийска длъжност направо след провеждане на открит конкурс, не са длъжни да преминават програмата за еногодишно обучение, а вместо това посещават отделна програма, одобрена от Съвета⁴².

Дори след промените в закона не е въведено задължение за текущо обучение на съдиите, въпреки че Националният институт на правосъдието предлага такова, както и обучение за административния персонал на съдилищата. Тъй като не е ясно дали новият институт ще разполага с достатъчно финансиране от правителството, поправките оставят откритата възможност за съдебно обучение, осигурявано от други организации, одобрени от министъра на правосъдието⁴³. Явно съществуващият Център за обучение на магистрати ще продължи да предлага подобни услуги до изграждането на института.

Не е ясно обаче по какъв начин опитът, натрупан от Центъра за обучение на магистрати, ще бъде интегриран в Новия институт на правосъдието. Ще бъде непродуктивно да се изгуби потенциалът на центъра, тъй като е малко вероятно правителството да е в състояние да осигури пълно финансиране за съдебно обучение в близко бъдеще и ще продължи да зависи от чуждестранни помощи. Това е силен аргумент за пълното интегриране на възможностите за набиране на средства, добрите отношения с дарители и значителния опит, събран от съществуващия център.

Г. Институционален капацитет на съдебната власт

Противоречивите интереси на различните групи, представени във Висшия съдебен съвет, и слабият му административен капацитет ограничават неговите възможности да насърчава компетентната и ефективна работа на съдилищата, като в същото време Министерството на правосъдието продължава на практика да разполага със значителна власт. Много въпроси обаче остават предмет на съвместна компетентност, като някои промени всъщност – и това е ненужно – увеличават правомощията на министерството. Съдилищата имат слабо участие в бюджетния процес, което допълнително ограничавва възможността им да подобрят професионалния си капацитет. Председателите на съдилища разполагат с широки управленски правомощия и отговорности, но нямат подходящо обучение. Скорошното въвеждане на съдебните администратори е дългоочаквана крачка в положителна насока, но тя изисква регламентация

⁴⁰ Закон за съдебната власт, чл. 35ж, ал. 1 и 2.

⁴¹ Закон за съдебната власт, чл. 35ж, ал. 4.

⁴² Закон за съдебната власт, чл. 35ж, ал. 6.

⁴³ Закон за съдебната власт, чл. 35е, ал. 6.

по прилагането, която трябва ясно да очертае отговорностите на председателите и съдебните администратори. Тези нови длъжности трябва да бъдат заети от лица с подходящо образование и умения.

1. Ръководство и управление на съдебната власт

Слабият административен капацитет и противоречивите интереси на различните групи, представени във Висшия съдебен съвет, ръководния орган на съдебната власт, ограничават неговите възможности да насърчава компетентната и ефективна работа на съдилищата. Същевременно Министерство на правосъдието на практика продължава да разполага със значителни правомощия, което създава опасност за независимостта на съдебната власт и ограничава нейната възможност да изгради действително ефективно, независимо и професионално управление.

Висшият съдебен съвет разполага със значителни ръководни правомощия в съдебната система, включително прокуратурата и следствието⁴⁴. Съветът е компетентен във връзка с назначаването⁴⁵, повишаването и освобождаването на съдиите от длъжност, както и във връзка със съдебния имунитет и дисциплинарното производство. Той също отговаря за широк спектър административни въпроси, като определя броя на съдиите и помощния персонал във всеки съд и възнаграждението на съдиите. Той подготвя и проектобюджета на съдебната система и разпределя бюджетните средства, гласувани от парламента. Съгласието на съвета се изисква, преди Министерство на правосъдието да определи седалищата и териториалната юрисдикция на съдилищата.

Предвид значителните законови правомощия на Висшия съдебен съвет в областта на професионалното развитие на съдиите, от основно значение е той да остане в достатъчна степен изолиран от неуместен политически и институционален натиск. Неговият състав обаче ограничава ефективността му и дори създава сериозна опасност за съдийската независимост и професионализъм.

Висшият съдебен съвет се състои от представители на съдиите, прокурорите и следователите, избрани от техните редици, както и от членове, избрани от парламента⁴⁶. Противоречивите интереси на съдиите, прокурорите и следователите – както и на органите, които ги избират в съвета – често са ставали причина за ограничаване способността на съвета да осигури последователно управление; вместо това различни видове управленски съображения – произтичащи от различията в ролята на следователите, прокурорите и съдиите – доведоха до вътрешно противоречива политика, при управлението на съдилищата.

⁴⁴ Прокурорите и следователите имат еднакъв статут със съдиите, Закон за съдебната власт, чл. 10, 133-5.

⁴⁵ Само двама съдии – председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд – се назначават от президента, но дори техните кандидатури се предлагат от съвета. Вж. Раздел В.1 „Подбор и повишаване“.

⁴⁶ Висшият съдебен съвет се състои от двадесет и пет членове. Парламентът назначава единадесет, а органите на съдебната система избират още единадесет: съдиите избират шест членове, прокурорите трима, а следователите двама. Председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, както и главният прокурор, са членове по право. Закон за съдебната власт, чл. 16, ал. 2.

Тъй като правителството е политически отговорно за успешното справяне с престъпността, то имаше ясен интерес да установи контрол над следствието и прокуратурата с оглед провеждане на последователна политика за борба с престъпността. Това накара три правителства – през 1992, 1996 и 1998 г. – да приемат закони за промяна състава на Висшия съдебен съвет преди изтичане на конституционно установения му петгодишен мандат. Подобно пряко политическо вмешателство неизбежно създава нежелание у членовете на съвета да заемат принципни позиции в противоречие с интересите на правителството, което е на власт, дори ако неговите интереси могат да са в ущърб на професионалното развитие на съдебната власт.

В рамките на самия Висш съдебен съвет съществуват структурни отношения, които по сходен начин застрашават независимостта на съдебната власт и професионалната ѝ независимост. При подготовката на проектобюджета на съдилищата, прокуратурата и следствието от съвет със смесен състав, който разполага със значителни правомощия да преразпределя средства, различните интереси на прокурорите, съдиите и следователите доведоха до съсловно гласуване в рамките на съвета. С течение на годините се установи ясна схема, съдите и прокурорите си противостоят в рамките на Съвета, а следователите променят позицията си в зависимост от политическия контекст. В допълнение това, че прокурорите са страна в съдопроизводството, а решават въпроси, свързани с назначаване, повишаване и дисциплинарна отговорност на съдии, посредством своите представители в съвета, поражда загриженост относно независимостта на съдебната власт.

В допълнение относно въздействието на очертаните конфликти на интереси трябва да се спомене, че капацитетът на Висшия съдебен съвет е недостатъчен за справяне с многобройните му законови задължения⁴⁷. На практика относно административното си обслужване съветът се уповава на Министерство на правосъдието, тъй като то разполага с далеч по-многоброен персонал. Министерството събира и обработва статистическа информация за работата на съдебната власт и я предоставя на съвета, а неговият инспекторат е оправомощен да следи работата на съдиите⁴⁸. Министерството освен това следи и изпълнението на бюджета на съдебната власт, разполага с административни правомощия относно съдебните сгради⁴⁹ и запазва някои нормотворчески компетенции относно управлението на съдилища и дела.

Дори с промените в Закона за съдебната власт тази система на зависимост остава до голяма степен непроменена. Например преди промените Министърът разполагаше с правомощие да приема наредби във връзка с управлението на съдилищата⁵⁰; понастоящем правомощието се упражнява съвместно⁵¹, но продължаващата зависимост на съвета от министерството в административно отношение подсказва, че той няма вероятност да придобие действително равностойно положение. Министерството и съветът също упражняват съвместен контрол за спазване разпоредбите относно дейностите на Националния институт на правосъдието⁵² и дейностите на съдебните за-

⁴⁷ Към юли 2002 г. персоналът на Висшия съдебен съвет наброява 14 души.

⁴⁸ Вж. Раздел В.2 „Оценка и регламент на работата“.

⁴⁹ Закон за съдебната власт, чл. 36а.

⁵⁰ Закон за съдебната власт, чл. 188.

⁵¹ Закон за съдебната власт, чл. 188, ал. 1 и 3.

⁵² Закон за съдебната власт, чл. 35е, ал. 7.

седатели⁵³. Новите промени също дават възможност на министерството да води кадровите дела на съдиите, а предложенията за повишаване се подават във Висшия съдебен съвет чрез министъра⁵⁴. Като цяло въпреки липсата на значителни правомощия по закон министерството фактически продължава да разполага с възможности за упражняване на влияние върху управлението на съдебната власт по начин, противоречащ на принципа за независимост на съдебната власт, залегнал в конституцията⁵⁵.

Предложенията за увеличаване правомощията на министерството – особено докато съветът в действителност продължава да бъде осакатен – не трябва да се насърчават⁵⁶; по-скоро трябва да се разглеждат възможности за утвърждаване административната ефективност на съвета, а очертаването на неговите правомощия да позволява ясното разделно управление на съдиите, прокурорите и следователите.

Бюджетен процес. Висшият съдебен съвет и съдилищата имат слабо практическо участие в бюджетния процес въпреки наличието на конституционна разпоредба, гарантираща съдебната независимост по финансови въпроси⁵⁷.

Съдебната система разполага с автономен бюджет, който се съставя от Висшия съдебен съвет и едновременно с отчет за изпълнението му за предходната година се внася в парламента за одобрение⁵⁸; Министерски съвет може да направи обосновани възражения по повод на проектобюджета на Висшия съдебен съвет⁵⁹. На практика обаче Министерски съвет внася успоредно свой проектобюджет за съдебната система, който парламентът приема. Практически внасянето на проектобюджет, съставен от Висшия съдебен съвет, е без значение; обикновено проектобюджетът се орязва значително⁶⁰, което на свой ред ограничава наличните ресурси за развитие на професионалния капацитет в съдилищата.

Много от съдилищата по места не разполагат със специализирани познания, необходими за съставяне на проектобюджети. В отсъствието на професионални счетоводители, председателите на съдилища подготвят проектобюджети, подпомагани от необучен административен персонал. Без специално обучение председателите на съдилища и помощният персонал не са в състояние нито да подготвят дългосрочна финансова стратегия, нито правилно да разпределят предоставените им средства. Голям процент от бюджетите на съдилищата е предназначен за заплати и осигуровки⁶¹; тъй

⁵³ Закон за съдебната власт, чл. 51.

⁵⁴ Вж. Раздел В.1 „Подбор и повишаване“.

⁵⁵ Конституция на Р България, чл. 117, ал. 2.

⁵⁶ Вж. Раздел А.

⁵⁷ Конституция на Р България, чл. 117, ал. 3.

⁵⁸ Закон за съдебната власт, чл. 196, ал. 2.

⁵⁹ Закон за съдебната власт, чл. 196, ал. 3.

⁶⁰ Правителството намали проектобюджета за 2002 г., представен от Висшия съдебен съвет, от 208 млн. лв. (107 195 538 евро) на 106 млн. лв. (54 627 039 евро). След като членове на съвета на среща лобираха пред министър-председателя, бюджетът беше увеличен с 15 млн. лв (7 730 902 евро), до общо 122 млн. лв. (62 878 010 евро). И двата бюджета бяха представени в парламента, който прие този на правителството.

⁶¹ Например около 75 до 80 % от бюджета на Районен съд – Смолян, е предназначен за заплати и осигуровки. Разговор с Игнат Колчев, председател на Районен съд – Смолян, юли 2002 г.

като съдилищата трябва да осигурят финансиране за работата на експертите и вещите лица, служебните адвокати и съдебните заседатели от собствения си бюджет, често се налага да надвишат разходната част или намалят други разходи, за да провеждат заседанията си. В резултат на това към края на финансовата година е налице недостиг на средства⁶².

2. Административен капацитет на съдилищата

Председателите на съдилища разполагат със значителни административни правомощия и отговорности, но не получават необходимото обучение. Скорошното въвеждане на съдебните администратори може да подобри управлението на съдилищата, при положение че разпоредбите по приложението предоставят смислени и ясно очертани правомощия на тези нови управленски кадри, по начин, който е в съответствие с духа на законодателната реформа, а новите длъжности се заемат от лица с подходящо образование и умения.

Председателите на съдилища носят цялостна отговорност за политическите насоки, процедури и дългосрочната стратегия за развитие на съответните съдилища. Председателите ръководят и представляват съдилищата, а също отговарят и за събирането на статистическа информация и предаването на редовни отчети до съвета относно тяхната дейност. Председателите предлагат съдии за назначаване, както и назначават и освобождават административния персонал от длъжност. Те разпределят работата между съдиите и наблюдават работата на административния персонал. Те съставят и управляват бюджета на съда, като също свикват и председателстват общото събрание на съответните съдилища⁶³. Въпреки значителните управленски отговорности обаче повечето председатели на съдилища са слабо подготвени.

Системата за подбор на председатели не гарантира, че лица с управленска квалификация ще поемат ръководството. Висшият съдебен съвет назначава председателите, но отсъстват критерии за подбора им⁶⁴. Промените в Закона за съдебната власт засилват участието на общото събрание на отделните съдилища при назначаване председател на съда; те също ограничават мандата на председателя до пет години. Всяко общо събрание излъчва съдия, а председателят на съответния по-висок по степен съд е длъжен да номинира кандидата пред Висшия съдебен съвет. Съветът обаче не е обвързан от избора на общото събрание, като може отделно да разглежда предложения, направени от председателя на по-високия по степен съд или от министъра на правосъдието⁶⁵. Освен това всички предложения (включително на общото събрание) трябва да се направят чрез министъра на правосъдието, който при подаването им до Висшия съдебен съвет може да приложи мнението си.

⁶² Например Районен съд – Смолян, разполага със 109 лева (50 евро) на съдия месечно за експертизи и служебни адвокати през 2002 г. Тъй като сумата приблизително покрива едно плащане, съдът е принуден да ограничи други свои разходи, за да се провеждат заседанията. Разговор с Игнат Колчев, председател на Районен съд – Смолян, юли 2002 г.

⁶³ Закон за съдебната власт, чл. чл. 30, 56, 63, 79, 100.

⁶⁴ Закон за съдебната власт, чл. 30, ал. 1.

⁶⁵ Закон за съдебната власт, чл. 30, ал. 4 и 6.

В общия случай за председатели на съдилища се назначават по-опитни съдии. Налице обаче са и значителни изключения, а поради доминиращата роля на председателите в процеса на подбор и номиниране междуличностната политика също играе значителна роля. Отварянето на процеса на номиниране със сигурност е положителна стъпка, както и изискването всеки пет години председателите да бъдат избирани или преназначавани. Засилената роля на Министерство на правосъдието обаче е повод за загриженост относно независимостта на съдебната власт.

Независимо от назначаването и подбора председателите на съдилища се нуждаят от подходящи управленски умения; в момента те не се обучават за управленска работа нито при встъпване в длъжност, нито текущо по-късно. Обучението в областта на управленски умения за председатели на съдилища трябва да стане непосредствен приоритет⁶⁶.

Въвеждането на съдебни администратори и открит конкурс за заемане на вакантните длъжности от щатното разписание⁶⁷ на съда би трябвало да подобри управлението на съдилищата по места. Промените в Закона за съдебната власт освобождават председателите от значителен брой отговорности, свързани с управлението на съда и организацията на работата, като ги прехвърлят на съдебните администратори. Промените все още поверяват окончателната отговорност на председателите на съдилища, като предвиждат, че съдебните администратори „планират, организират и ръководят съдебните служители“ и отговарят за „управлението на административната дейност в съда“, както и за „дългосрочното планиране, бюджетната политика, финансите, автоматизацията и снабдяването с оборудване“⁶⁸. Тази нова длъжност разкрива ясна възможност за подобряване управлението на съдилищата; разпоредбите по прилагането ѝ обаче трябва ясно да очертаят отговорностите на председателите на съдилища и съдебните администратори, като тези нови длъжности се заемат от лица с подходящо образование и умения.

Съдилищата изпитват редица инфраструктурни затруднения, много от които са свързани с недостиг на финансиране. От години финансирането на съдилищата е недостатъчно и в резултат от това условията за работа се нуждаят от значително подобрене, включително увеличаване на финансирането за наемане и обучение на юридически и технически персонал в съда, както и за професионални съдебни сгради и канцеларско оборудване. Въпреки че правителството увеличи бюджета на съдебната система за 2002 г. с около 20 процента в сравнение с 2001 г., това все още не може да отстрани резултатите от годините на недостиг.

⁶⁶ Центърът за обучение на магистрати не предлага обучение в областта на управлението за председатели на съдилища, въпреки че се разработва специален модул за новоназначени председатели, където се обхващат въпроси като съдебна администрация, организация, бюджетни връзки с медиите. Разговор с Драгомир Йорданов, директор на Центъра за обучение на магистрати, юли 2002. Междувременно, през последните две години проектът, финансиран от Американската агенция за международно развитие (ААМР), проведе курсове за обучение, които дадоха възможност на известен брой председатели на съдилища да придобият основни управленски умения. Макар че е положителна инициатива, този пилотен проект обхваща твърде ограничен брой председатели (приблизително един на всеки 15 от общия брой председатели на съдилища) и не представлява принос към постоянно, финансирано от държавата разрешение на необходимостта от обучение.

⁶⁷ Закон за съдебната власт, чл. 188в.

⁶⁸ Закон за съдебната власт, чл. 188в.

В допълнение често неясното разделяне на отговорности между съвета и министерството, както и слабият административен капацитет на съвета⁶⁹ допринасят за наличието на конкретни слабости в нормативната уредба. Например съдебната власт не разполага с ясни норми относно натовареността или управлението на делата, въпреки че на свой ред натовареността е основа за определяне броя на съдиите и съдебния персонал, както и за разпределянето и предоставянето на средства, техника, оборудване и материална база. В резултат нерационалното разпределяне на ресурсите прави съдилищата неефективни и действа демотивиращо с оглед подобряване на действащите методи на работа.

По-специално в системата за управление няма подходящи стандарти или възможности за подкрепа на съдиите при работа по технически въпроси, свързани с навременното приключване на делата. Инициатива, подкрепена от ААМР, беше предприета за разработване на напълно автоматизирана система за управление на делата, която в момента работи като пилотен проект в няколко съдилища⁷⁰; такива проекти трябва да продължат и разширят своята дейност. Необходимо е и увеличено финансиране с оглед на нарасналата натовареност на съдилищата; откъслечни сведения показват, че забавянето на съдилищата е сериозен проблем, който не се забелязва предвид липсата на единна информационна система за управление на делата, която би позволила проследяването им в съдилищата от момента на образуване до приключването им.

Д. Препоръки

1. Към българското правителство и законодатели

- Да продължат пътя на новоприетата всеобхватна съдебна реформа, като вземат мерки разпоредбите по прилагане на последните изменения и допълнения в Закона за съдебната власт да бъдат изцяло в съответствие с принципите за независимост и повишаване капацитета на съдебната власт.
- Да разгледат възможностите за реформиране на Висшия съдебен съвет или създаването на нов ръководен орган чрез промени в конституцията, който да отговаря единствено за съдиите и съдилищата, като му се осигурят достатъчно ресурси и помощен персонал с оглед на професионалното ръководство и управление на съдебната власт.
- В съгласие с принципите за независимост на съдебната власт и отговорност да се преразгледат промените, които засилват административната власт на Министерството на правосъдието над съдилищата.
- Да се предприемат по-нататъшни стъпки за изясняване критериите за подбор, като процесите на подбор и повишаване на съдиите станат по-прозрачни и бъдат основани на качеството на тяхната работа, което да намали риска от предубеден подбор.

⁶⁹ Вж. Раздел Г.1 „Ръководство и управление на съдебната власт“.

⁷⁰ Разговор с Игнат Колчев, председател на Районен съд – Смолян, юли 2002 г.

- Чрез предвидените подзаконовни нормативни актове да се създаде общонационална система за оценка на работата и разглеждане на оплаквания от гражданите, която да подкрепя професионалното развитие на съдиите.
- Да се вземат мерки новата система за съдебно обучение да се подкрепи с решение за дългосрочно текущо обучение. Да се изясни правният статут на новия Национален институт на правосъдието. Да се подсигури цялостно оползотворяване на наличните ресурси и опит на Центъра за обучение на магистрати и му се предоставят стабилни и достатъчни финансови ресурси в помощ на текущото обучение.
- В новите подзаконовни актове ясно да се разграничат отговорностите на председателите на съдилища и съдебните администратори. Да се вземат мерки лицата, назначени за съдебни администратори, да притежават необходимото образование и умения. Обучението в областта на управлението да стане приоритет за председателите на съдилища.
- Да се продължи и разшири работата по пилотни проекти и реформи, предназначени за подобряване управлението на делата.
- Да се увеличи финансирането за подобряване условията на работа както на съдии, така и на административния персонал, включително увеличаване на наличните помещения и техническо оборудване.

2. Към Европейския съюз

- Да продължи да подчертава значението на съдебната реформа, така че усилията за подобряване независимостта и капацитета на съдебната власт да останат на дневен ред както по време на периода на присъединяване, така и по време на постоянното членство на България.
- Да насърчи правителството и парламента сериозно да разгледат възможностите за реформа на Висшия съдебен съвет чрез промяна в конституцията, така че той или неговият приемник успешно да представлява и защитава интереса на обществото от независима съдебна власт, като се избегнат ненужните конфликти на интереси.
- Да насърчи правителството и парламента да преразгледат разширените функции на Министерство на правосъдието в управлението на съдебната власт.
- Да продължи подкрепата за програми за обучение на съдии, като същевременно насърчи изграждането на устойчива финансово стабилна институция, която да предлага и текущо обучение.
- Да подчертае необходимостта от повишаване на професионализма в управлението на съдилищата, както и при подбора и обучението на съдебния персонал.

