



Брюксел, 19.5.2022 г.
COM(2022) 234 final

PART 2/2

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г.

3.3. Независимост

Независимостта на съдебната власт, която е неразделна част от задачата за вземане на съдебни решения, е изискване, произтичащо от принципа на ефективна съдебна защита, посочен в член 19 от ДЕС, и от правото на ефективни правни средства за защита пред съд, залегнало в член 47 от Хартата на основните права на ЕС ⁽¹⁾. Това изискване предполага:

а) **външна независимост**, когато съответният орган упражнява функциите си самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и да било и без да получава нареждания или указания от какъвто и да било вид, като по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на преценката на членовете му и да повлияят на техните решения; и

б) **вътрешна независимост и безпристрастност**, когато се запазва еднаква отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора ⁽²⁾.

Независимостта на съдебната власт е гарант за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 от ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава ⁽³⁾. Запазването на правния ред на ЕС е от съществено значение за всички граждани и предприятия, чиито права и свободи са защитени от правото на ЕС.

Високата степен на усещане за независимост на съдебната власт е от първостепенно значение за доверието, което правосъдието в общество, ръководено от принципите на върховенството на закона, трябва да вдъхва у хората и допринася за благоприятна за растежа бизнес среда, тъй като усещането за липса на независимост може да има негативно влияние върху инвестициите⁴. В допълнение към показателите за усещането за независимост на съдебната власт, събрани от различни източници, в информационното табло се представят редица показатели за това как са организирани правосъдните системи така, че да бъде защитена независимостта на съдебната власт в определени видове ситуации, при които тя би могла да бъде застрашена. Като е отразен приносът на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС), на Мрежата на председателите на върховните съдилища в ЕС (NPSJC) и на Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (EGMLTF), в информационното табло са представени показатели, свързани с проверките за сигурност на съдиите, възможност на по-висшестоящите/върховните съдилища да вземат решения по собствена инициатива относно последователността на съдебната практика на по-нисшестоящите съдилища, гаранции при ситуации на „кадрови въртележки“ по отношение на съдиите и прокурорите,

¹ Вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=BG>

² Съд на Европейския съюз, решение от 16 ноември 2021 г., *Наказателно производство/WB и др.*, съединени дела C-748/19 до C-754/19, решение от 6 октомври 2021 г., *W.Ż.*, C-487/19, решение от 15 юли 2021 г., *Комисия/Полша*, C-791/13, решение от 2 март 2021 г., *AB*, C-824/18, решение от 19 ноември 2019 г., *A. K. и др.*, C-585/18, C-624/18 и C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, т. 121 и 122; решение от 5 ноември 2019 г., *Комисия/Полша*, C-192/18, решение от 24 юни 2019 г. *Комисия/Полша*, EC-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, т. 73 и 74; решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 44; решение от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 65.

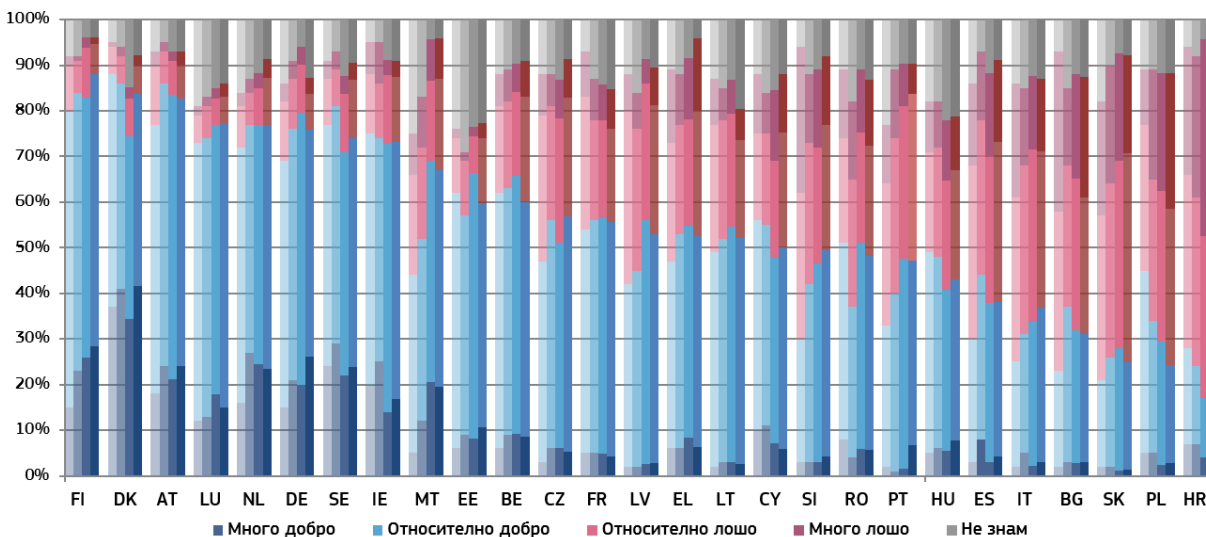
³ Съд на Европейския съюз, решение от 24 юни 2019 г., *Комисия/Полша*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, т. 44.

⁴ През 2020 г. и 2021 г. Световният икономически форум не е публикувал класацията по индекса за глобална конкурентоспособност (GCI).

както и по-задълбочен анализ на възможността за извършване на проверка на решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване по дадено дело.

3.3.1. Усещане за независимост на съдебната власт и ефективност на защитата на инвестициите

Графика 50: Как широката общественост възприема независимостта на съдилищата и съдиите (*) (източник: Евробарометър⁽⁵⁾) — в по-светли цветове: 2016, 2020 и 2021 г., в тъмни цветове: 2022 г.)

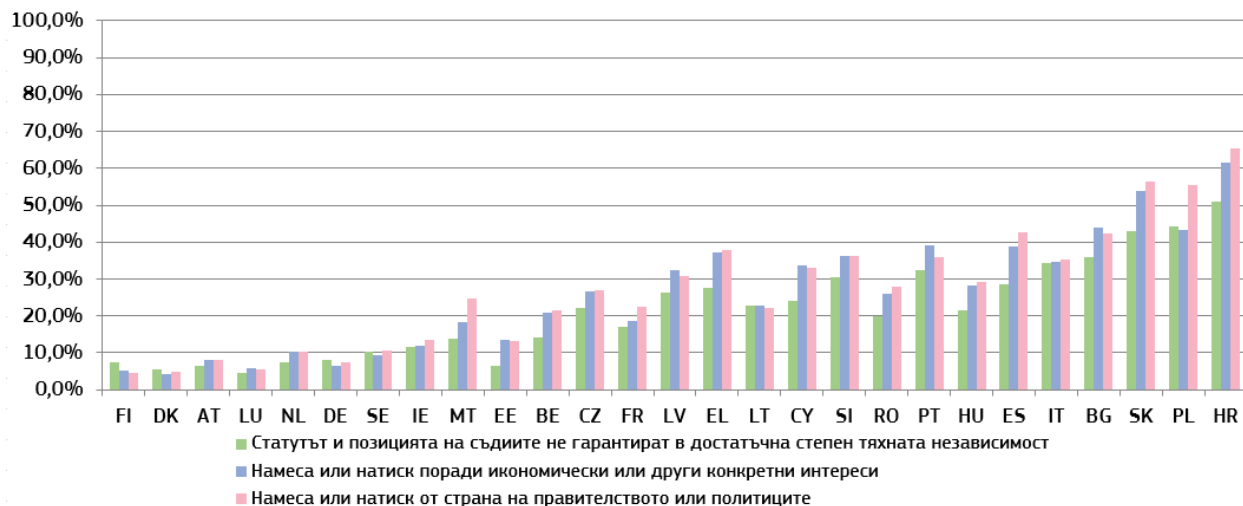


(*) Държавите членки са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много добро или относително добро състояние (общо добро състояние); ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в относително лошо състояние или в много лошо състояние (общо лошо състояние); ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро и общо лошо състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много добро състояние; ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро, общо лошо и много добро състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много лошо състояние.

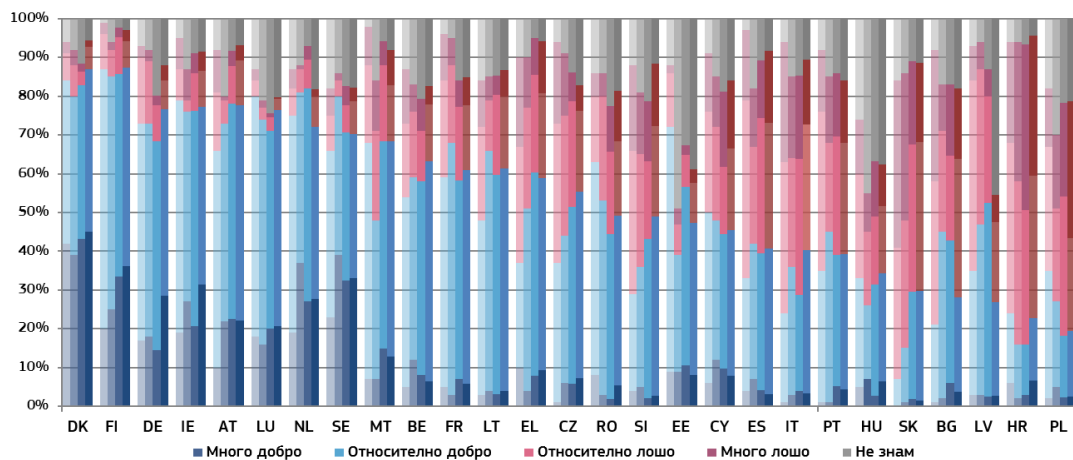
На графика 51 са показани основните причини за усещането за липса на независимост на съдилищата и съдиите, посочени от анкетираните. Анкетираните сред широката общественост, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в относително лошо състояние“ или „в много лошо състояние“, са могли да избират измежду три причини, с които да обяснят своята оценка. Държавите членки са подредени по същия ред, както в графика 50.

⁵ Проучване на Евробарометър FL503, проведено между 17 и 24 януари 2022 г. Отговори на въпроса: „Доколкото Ви е известно, как бихте оценили правосъдната система във (Вашата държава) по отношение на независимостта на съдилищата и съдиите? Какво бихте казали: че е в много добро състояние, в относително добро състояние, в относително лошо състояние или в много лошо състояние?“, вж.: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_bg

Графика 51: Основни причини за усещането сред широката общественост за липсата на независимост (дял от всички анкетирани — по-висока стойност означава по-голямо влияние) (източник: Евробарометър ⁽⁶⁾)



Графика 52: Как дружествата възприемат независимостта на съдилищата и съдиите (*) (източник: Евробарометър ⁽⁷⁾) — в по-светли цветове: 2016, 2020 и 2021 г., в тъмни цветове: 2022 г.)



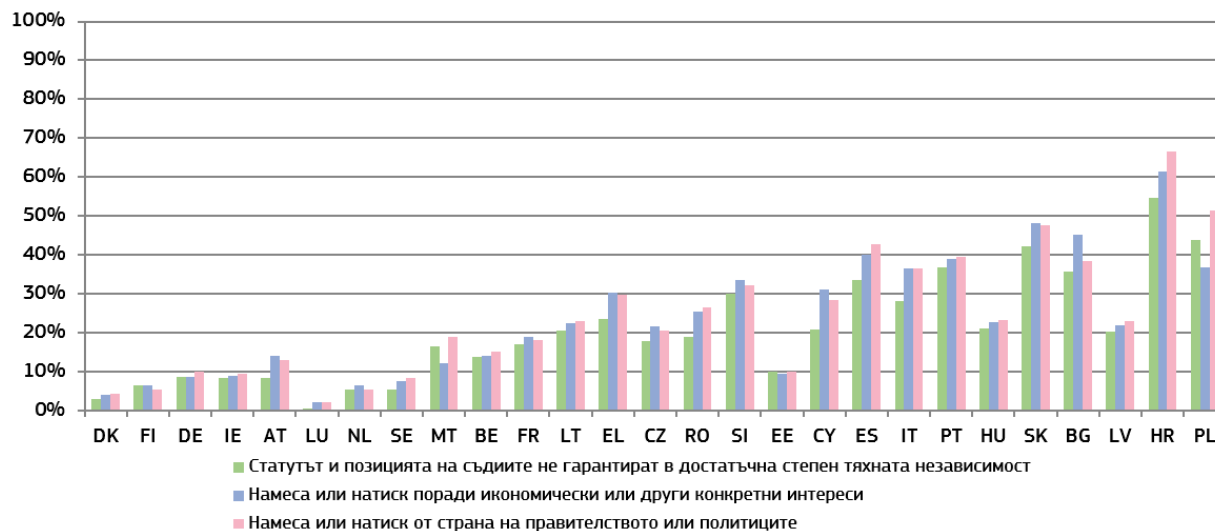
⁶ Проучване на Евробарометър FL503, отговори на въпроса: „Бихте ли посочили до каква степен всяка от следните причини обяснява Вашата оценка за независимостта на правосъдната система в (нашата държава): до голяма степен, донякъде, не съвсем, въобще не?“ ако отговорът на B1 е „в относително лошо състояние“ или „в много лошо състояние“.

⁷ Проучване на Евробарометър FL504, проведено между 17 и 24 януари 2022 г. Отговори на въпроса: „Доколкото Ви е известно, как бихте оценили правосъдната система в (нашата държава) по отношение на независимостта на съдилищата и съдиите? Какво бихте казали: че е в много добро състояние, в относително добро състояние, в относително лошо състояние или в много лошо състояние?“, вж.: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_bg; от 2021 г. обемът на извадката на анкетираните дружества беше увеличен до 500 за всички държави членки, с изключение на MT, CY и LU, където извадката беше 250. Обемът на извадката през предходните години беше 200 за всички държави членки, с изключение на DE, ES, FR, PL и IT, където извадката беше 400.

(*) Държавите членки са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много добро или относително добро състояние (общо добро състояние); ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в относително лошо състояние или в много лошо състояние (общо лошо състояние); ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро и общо лошо състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много добро състояние; ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро, общо лошо и много добро състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много лошо състояние.

На графика 53 са показани основните причини за усещането за липса на независимост на съдилищата и съдиите, посочени от анкетираните. Отговорилите дружества, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в относително лошо състояние“ или „в много лошо състояние“, са могли да избират измежду три причини, с които да обяснят своята оценка. Държавите членки са подредени по същия ред, както в графика 52.

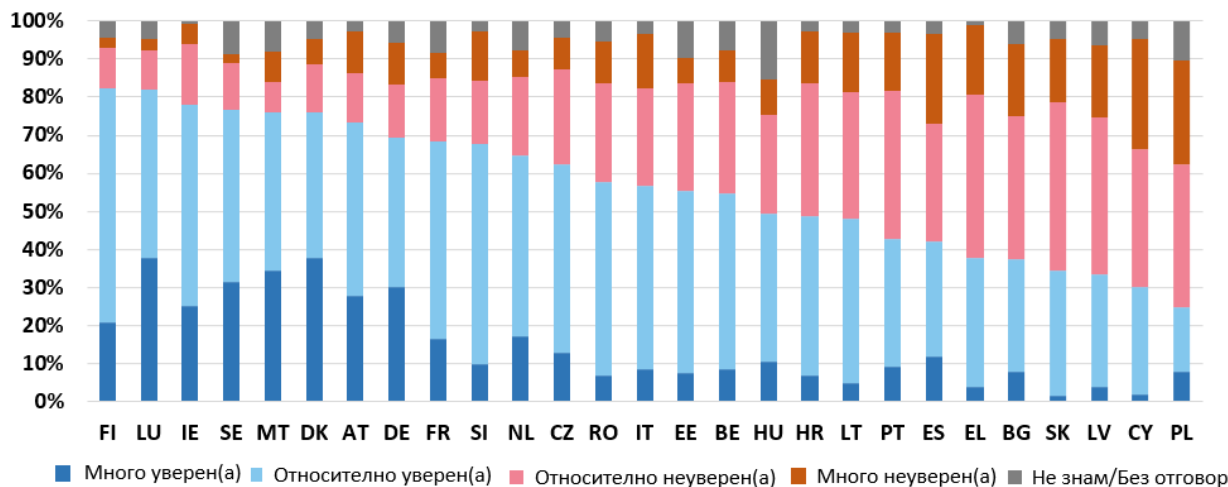
Графика 53: Основни причини за усещането сред дружествата за липса на независимост (дял от всички анкетирани — по-висока стойност означава по-голямо влияние) (източник: Евробарометър⁸)



⁸ Проучване на Евробарометър FL504; отговори на въпроса: „Бихте ли посочили до каква степен всяка от следните причини обяснява Вашата оценка за независимостта на правосъдната система във (Вашата държава): до голяма степен, донякъде, не съвсем, въобще не?“ ако отговорът на В1 е „в относително лошо състояние“ или „в много лошо състояние“.

На графика 54 е показан нов показател за това как дружествата възприемат ефективността на защитата на инвестициите от закона и съдилищата, що се отнася до това, което според тях представляват необосновани решения или бездействие на държавата.

Графика 54: Как дружествата възприемат ефективността на защитата на инвестициите от закона и съдилищата (източник: Евробарометър ⁹)

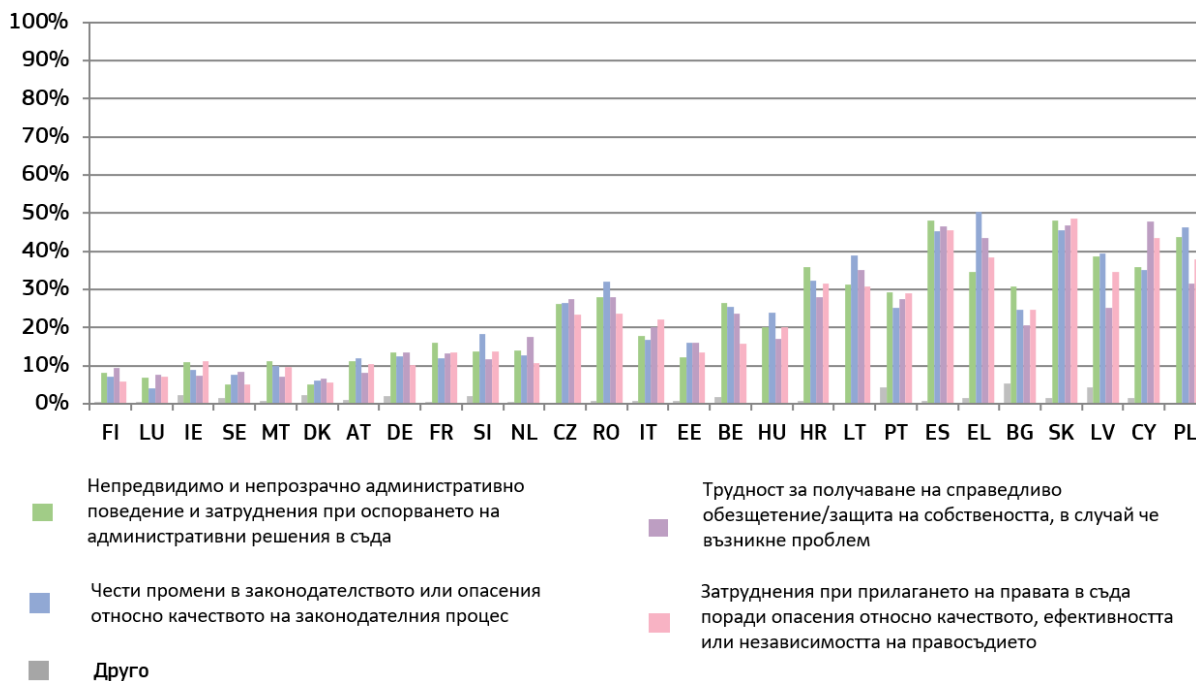


(*) Държавите членки се подреждат първо по общия процент респонденти, които са заявили, че са много или сравнително уверени в защитата на инвестициите от страна на закона и съдилищата (общо доверие).

⁹ Проучване на Евробарометър FL504; отговори на въпроса: „До каква степен сте уверени, че инвестициите Ви са защитени от закона и съдилищата във (Вашата държава), в случай че възникне проблем?“ За целите на проучването понятието „инвестиции“ бе определено като включващо всички активи, които дружеството притежава или контролира и се характеризира с осигуряването на капитал или други ресурси, очаквания за приход или печалба или поемането на риск.

На графика 55 са показани основните причини за усещането за липсата на ефективност на защитата на инвестициите, посочени от респондентите. Отговорилите дружества, по чиято преценка нивото им на увереност съответства на „относително неуверен(а)“ или „много неуверен(а)“, са могли да избират четири причини, които да обяснят своята оценка (някои са избрали „друго“). Държавите членки са подредени по същия ред, както в графика 54.

Графика 55: Основни причини за усещането за липсата на ефективност на защитата на инвестициите сред дружествата (източник: Евробарометър ¹⁰)



¹⁰ Проучване на Евробарометър FL504; отговори на въпроса: „Кои са основните причини за Вашите опасения по отношение на ефективността на защитата на инвестициите? ако отговорът на В3 е „относително неуверен(а)“ или „много неуверен(а)“.

3.3.2. Структурна независимост

Гаранциите за структурна независимост изискват правила, по-конкретно що се отнася до състава на съда и назначаването, продължителността на трудовия стаж и основанията за въздържане, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, с цел да се разсеят всички основателни съмнения в съзнанието на хората по отношение на неподатливостта на съда към външни фактори и неутралността му спрямо интересите, представени пред него⁽¹¹⁾. Тези правила трябва по-специално да позволяват да се изключи не само всяко пряко влияние под формата на указания, но и всички форми на косвено влияние, които биха могли да повлияят върху решенията на съответните съдии⁽¹²⁾.

Бяха разработени европейски стандарти, по-конкретно от Съвета на Европа, например в *Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г. относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности*⁽¹³⁾. В Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието се представят определени показатели по въпроси, които са от значение при оценката на това как са организирани правосъдните системи, така че да гарантират независимостта на съдебната власт.

По-конкретно в настоящото издание на Информационното табло се съдържат нови показатели за: i) участващите органи и честотата на потенциалните проверки за сигурност на съдиите (графика 56); ii) възможността по-висшестоящите съдилища/върховните съдилища да вземат решения по собствена инициатива относно последователността на съдебната практика (графика 57); и iii) съществуващите гаранции, свързани с временната заетост на съдии/прокурори на политически длъжности (графика 58)⁽¹⁴⁾. В него е

¹¹ Съд на Европейския съюз, решение от 16 ноември 2021 г., *Наказателно производство/WB и др.*, съединени дела C-748/19 до C-754/19, т. 67, решение от 6 октомври 2021 г., *W.Ż.*, C-487/19, т. 109, решение от 15 юли 2021 г., *Комисия/Полша*, C-791/19, т. 59, решение от 2 март 2021 г., *A.B.*, C-824/18, т. 117, решение от 19 ноември 2019 г., *A. K. и др.*, (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, т. 121 и 122; решение от 24 юни 2019 г., *Комисия/Полша*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, т. 73 и 74; решение от 25 юли 2018 г., *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, т. 66, решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 44. Вж. също точки 46 и 47 от Препоръка CM/Rec(2010)12 относно съдиите: независимост, ефективност и отговорност (приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 17 ноември 2010 г.) и обяснителния меморандум, които предвиждат, че органът, който взема решения относно подбора и кариерното развитие на съдиите, следва да бъде независим от изпълнителната и законодателната власт. С цел да се гарантира независимостта на този орган поне половината от неговите членове следва да бъдат съдии, избрани от своите колеги. Когато обаче съгласно конституционни или други законови разпоредби се изисква държавният глава, правителството или законодателната власт да вземат решения относно подбора и кариерното развитие на съдиите, независим и компетентен орган, чийто персонал в значителна част е набран от съдебната система (без да се засягат посочените в глава IV правила, приложими към съдебните съвети), следва да бъде упълномощен да отправя препоръки или да изразява становища, които съответният назначаващ орган следва в практиката.

¹² Вж. Съд, решение от 2 март 2021 г., *A.B.*, C-824/18, т. 119, решение от 19 ноември 2019 г., *A. K. и др.* (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, т. 123; решение от 24 юни 2019 г., *Комисия/Полша*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, т. 112.

¹³ Вж. Препоръка CM/Rec(2010)12 относно съдиите: независимост, ефективност и отговорност, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 17 ноември 2010 г. и обяснителния меморандум („Препоръка CM/Rec(2010)12“).

¹⁴ Графиките се основават на отговорите на актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ЕМСС. Отговорите на актуализирания въпросник, дадени от държавите членки, които нямат съдебни съвети, не са членове на ЕМСС или членство им в ЕМСС е прекратено (CZ, DE, EE, CY,

представен и по-подробен преглед на възможността за извършване на проверка на решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване по дело за престъпления с жертва или по дело за „престъпления без жертви“ (напр. корупция или изпиране на пари) (графика 59) и са посочени органите, които имат правомощия да провеждат наказателни разследвания (графика 60) ⁽¹⁵⁾. В графиките са представени действащите национални уредби към декември 2021 г.

Графиките в информационното табло не представят оценка, нито количествени данни за ефективността на правните гаранции. Те нямат за цел да се отрази сложността и подробната уредба на процедурите и съпътстващите ги гаранции. Трябва също така да се отбележи, че осъществяването на политики и практики за насърчаване на почтеността и за предотвратяване на корупцията в рамките на съдебната власт също е от съществено значение за гарантирането на нейната независимост. Освен всички необходими норми ефективната защита на независимостта на съдебната власт се нуждае в крайна сметка и от култура на почтеност и безпристрастност, споделяна от магистратите и зачитана от обществото като цяло.

Особеното място на съдебната власт в системата на разделение на властите и акцентът върху независимостта и безпристрастността на съдиите изискват законите, уреждащи оценката или преценката на професионалните задължения на съдиите, да бъдат формулирани и прилагани много внимателно, а ролята на изпълнителната или на законодателната власт в този процес да бъде ограничена до абсолютно необходимата степен. ⁽¹⁶⁾

На графика 56 е показано дали Агенцията за национална сигурност в държавите членки участва в извършването на проверки за сигурност на съдиите — на кандидатите за съдии или на действащите съдии, и честотата на извършване на проверките.

Участието на агенциите за национална сигурност, които са част от изпълнителната власт, в назначаването и статута на съдиите е особено чувствителен въпрос от гледна точка на съдебната независимост. Въпреки че може да е налице законен интерес, особено за някои специфични съдебни длъжности, да се извърши проверка на сигурността ⁽¹⁷⁾, това трябва да става при пълно зачитане на съдебната независимост. Според европейските стандарти

LU, AT и PL), бяха получени в сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС. Гаранциите по отношение на прокурорите на графика 57 се основават на отговорите на актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

¹⁵ Графиките се основават на отговорите на актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

¹⁶ Венецианска комисия, Становище № 819/2015 относно проектозакона за проверка на почтеността в Украйна, CDL-AD(2015)031, 25 октомври 2015 г., т. 40, и Венецианска комисия, Становище № 789/2014, Запис на Amicus Curiae за Конституционния съд на Молдова относно някои разпоредби на закона за проверка на професионалната почтеност, CDL-AD(2014)039-е, 15 декември 2014 г., т. 14.

¹⁷ „[a]вторитетът на съдебната власт може да бъде запазен само ако (а) в правната система бъдат въведени адекватни механизми, които да гарантират, че кандидатите няма да бъдат назначавани за съдии, ако нямат необходимата компетентност или не отговарят на най-високите стандарти за почтеност; и (б) съдебната власт се прочисти от онези, за които е установено, че са некомпетентни, корумпирани или свързани с организирана престъпност“, Венецианска комисия, Становище № 1073/2021 относно Въвеждането на процедурата за подновяване на проучването за надеждност чрез изменения в Закона за съдилищата, CDL(2022)002, 18 март 2022 г., т. 14.

„независимостта означава, че съдебната власт не е подложена на външен натиск и не е обект на политическо влияние или манипулация, по-специално от страна на изпълнителната власт“⁽¹⁸⁾. Проверките за сигурност на съдиите, особено когато се извършват от изпълнителен орган, могат да представляват такъв „външен натиск“⁽¹⁹⁾. Когато проверките за сигурност/почтеност не се извършват от самите самоуправляващи се органи на съдебната власт, а от външен орган, трябва да се обърне най-голямо внимание на спазването на принципите на разделение на властите и на взаимозависимост и взаимоограничаване⁽²⁰⁾.

Графика 56: Национални проверки за сигурност на съдиите: участващи органи и време (*)⁽²¹⁾



- При изрично искане, преди назначаването на кандидата за съдия, Агенцията за национална сигурност прави справка в регистрите си дали има някакви сведения за него
- Преди да бъдат назначени, всички кандидати за съдии систематично преминават през проверка от страна на Агенцията за национална сигурност
- Съдиите със специфични задачи по въпросите на разузнаването подлежат на редовни проверки за сигурност, извършвани от Агенцията за национална сигурност
- Всички съдии подлежат на редовни проверки за сигурност, извършвани от Агенцията за национална сигурност

¹⁸ Венецианска комисия, CDL-AD(2016)007, Списък на критериите за правова държава, т. 74;

¹⁹ Становище № 1073/2021 относно Въвеждането на процедурата за подновяване на проучването за надеждност чрез изменения в Закона за съдилищата, CDL(2022)002, 18 март 2022 г., т. 13.

²⁰ Венецианска комисия, CDL-AD(2021)046, Република Молдова — Съвместно становище на Венецианската комисия и генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ към Съвета на Европа относно някои мерки, свързани с подбора на кандидати за административни длъжности в органите за самоуправление на съдиите и прокурорите и изменението на някои нормативни актове, т. 16

²¹ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ЕМСС. Отговорите на актуализирания въпросник, дадени от държавите членки, които нямат съдебни съвети, не са членове на ЕМСС или членство им в ЕМСС е прекратено, бяха получени в сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища.

(*) **DE:** Във всички федерални провинции Агенцията за национална сигурност може при изрично искане да провери в своите регистри за информация относно кандидат за съдия, преди неговото назначение. В две федерални провинции Агенцията за национална сигурност извършва проверка в своите регистри на всички кандидати за съдии преди назначаването им: в Бавария (ако кандидат за съдия не даде съгласието си за проверка в регистрите, той не може да бъде назначен); от 2021 г. в Мекленбург-Западна Померания (без да се изисква тяхното съгласие). По закон Агенцията за национална сигурност или агенциите на федералните провинции извършват проверки само ако съдиите се занимават със задачи в рамките на съдебната администрация и за тази цел трябва да получат достъп до класифицирана информация. Отделно от това, съдиите са законово освободени от проверки за сигурност, когато им се предоставя достъп до класифицирана информация, тъй като подобни процедури биха могли да повлияят на независимостта на съдебната власт. **EE:** Службата за вътрешна сигурност извършва проверката за сигурност на кандидат за съдебна длъжност, освен ако кандидатът притежава валидно разрешение за достъп до държавни тайни, класифицирани като строго секретни, или ако кандидатът заема длъжност, която служебно дава право на достъп до всички нива на държавна тайна. Службата за вътрешна сигурност представя информацията, събрана в резултат на проверката за сигурност, на Съдийската изпитна комисия и дава становище дали лицето, подало заявлението, отговаря на условията за издаване на разрешение за достъп до държавни тайни. **HR:** Агенцията за сигурност и разузнаване извършва проверки за сигурност на всички кандидати за съдии и на всички действащи съдии на всеки 5 години (както и на държавните адвокати). Съгласно закона за действащите съдии, след като извърши проверка, включително интервю, Агенцията за сигурност и разузнаване изпраща доклада си на председателя на Върховния съд, който след това го възлага на състав от петима съдии от Върховния съд, за да се вземе решение дали е налице проблем със сигурността. Ако съставът установи, че има проблем със сигурността, за това се уведомяват министърът на правосъдието, председателят на съда и съветът на съдиите, както и председателят на висшия съд, в който заседава въпросният съдия. Министърът на правосъдието определя подзаконовите нормативни актове, с които се урежда процедурата за извършване на проверки за сигурност. **FR:** както всички държавни служители, всички кандидати за съдии подлежат на проверка на досиетата за съдимост/административно разследване, което се провежда от националната полиция под ръководството на главния прокурор (проверка на досиетата, класифицираната информация, етичното поведение...). **IT:** на графиката е отразено положението за съдиите в гражданските и наказателните съдилища. Агенциите за национална сигурност не участват в процедурата за назначаване на административни съдии. **HU:** всички председатели на районни съдилища, заместник-председатели и съдии, които разрешават събирането на разузнавателни данни или разглеждат дела, свързани с класифицирана информация, трябва да преминат през проверка за сигурност от Агенцията за национална сигурност. Проверката за сигурност се извършва преди встъпването им в длъжност и след това на всеки пет години (раздел 71/С, параграф 7 от Закон СХХV от 1995 г. за националната сигурност и раздели 42/А—42/С от Закон CLXII от 2011 г. за статута и възнагражденията на съдиите). **NL:** преди да бъде назначен, кандидатът за съдия трябва да получи удостоверение за добро поведение (VOG). Това се прави само при първото назначаване или когато съдия стане председател на съд. Организацията, която предоставя VOG, се нарича Justis — органът за проверка, който е самоиздържаща се агенция с независимо управление, под официалната юрисдикция на Министерството на правосъдието и сигурността. Органът проверява дали миналото на кандидата (в съдебната система) е пречка за изпълнението на задълженията на новата длъжност. Justis не е Агенцията за национална сигурност (AIVD). Решението дали да се издаде сертификат за добро поведение се взема от Justis. Ако някой желае да обжалва това решение, той може да отнесе случая до административен съдия. **PL:** когато дадено лице кандидатства за съдебна длъжност за първи път, председателят на компетентния съд (където е свободната длъжност) изисква информация за кандидата от регионалния началник на полицията. **RO:** всяка година съдиите подават официална декларация, че не са оперативни работници, включително агенти под прикритие, информатори или сътрудници на разузнавателните служби. **SE*:** Съветът за назначенията в съдебната система, независим съдебен орган, провежда процедурата за проверка за всички нива на сигурност на председателите на съдилища въз основа на въпросник. Всеки съд извършва процедурата по проверка за всички нива на сигурност за съдиите от първа или втора инстанция. Шведската служба за сигурност извършва проверка в своите регистри (дали кандидатът е бил споменат по някакъв повод), която се извършва преди дадено лице да може да участва в чувствителни от гледна точка на сигурността дейности (Службата не събира информация чрез въпросник, което е задача на Съвета по назначенията в съдебната система). За председателите на съдилища правителството решава кои длъжности да бъдат класифицирани на най-високото ниво на сигурност, а правителствената служба решава кои длъжности да бъдат класифицирани

на по-ниските нива на сигурност. За първоинстанционните и второинстанционните съдии правителството решава кои длъжности да бъдат класифицирани на най-високото ниво на сигурност, а съдът решава кои длъжности да бъдат класифицирани на по-ниското ниво на сигурност.

На графика 57 е показано дали съдилищата или съдиите имат възможност да вземат решения по собствена инициатива относно последователността на съдебната практика на по-нисшестоящите съдилища. Такива решения могат да бъдат както препоръчителни, така и задължителни и могат да се прилагат само за конкретно дело или за всички дела със сходно естество. На графиката по-долу са показани четири различни положения в държавите членки: по-висшестоящите съдилища/съдии i) не могат да издават такива решения по собствена инициатива, ii) могат да издават препоръчителни (необвързващи) решения с общо приложение, които се прилагат за всички съдилища/съдии по конкретни видове дела (напр. становища от практиката), iii) могат да издават задължителни решения с конкретно приложение, които се прилагат само за конкретно съдебно решение (напр. Решение, което задължава съдия/колегия да адаптира проекта на решението), или iv) могат да издават задължителни решения с общо приложение, които се прилагат за всички съдилища/съдии по конкретни видове дела.

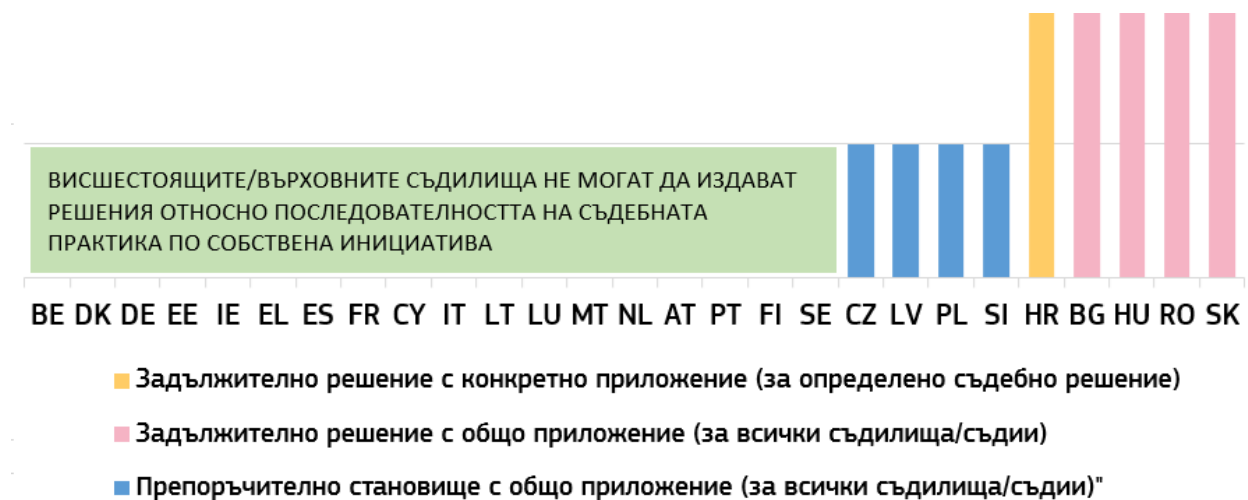
Върховните съдилища, като съдилища от последна инстанция, и по-висшестоящите/апелативните съдилища като цяло, са от съществено значение за осигуряване на еднаквото прилагане на правото в държавите членки. Въпреки това йерархичната организация на съдебната система не бива да накърнява индивидуалната независимост⁽²²⁾. Висшите съдилища следва да не дават указания на съдиите относно начина, по който следва да решават отделните дела, освен в преюдициални заключения или когато се произнасят по средствата за правна защита съгласно закона⁽²³⁾. Според Венецианската комисия⁽²⁴⁾ йерархичната организация на съдебната власт, изразяваща се в подчиненост на съдиите на по-висши инстанции при вземането на съдебни решения, би била явно нарушение на принципа на вътрешна независимост. Всяка процедура за уеднаквяване на съдебната практика трябва да бъде съобразена с основните принципи на разделение на властите и дори след такова решение на по-висшестоящ/върховен съд всички съдилища и съдии трябва да останат компетентни да преценяват делата си независимо и безпристрастно и да разграничават новите дела от тълкуването, уеднаквено преди това от по-висшестоящ/върховен съд.

²² Точка 22 от Препоръка CM/Rec(2010)12.

²³ Точка 23 от Препоръка CM/Rec(2010)12.

²⁴ Венецианска комисия, Доклад за независимостта на съдебната система, Част I: Независимост на съдилищата, Проучване № 494/2008, 16 март 2010 г., CDL-AD(2010)004, точки 68—72.

Графика 57: Възможност на по-висшестоящите/върховните съдилища да вземат решения по собствена инициатива относно последователността на съдебната практика на по-нисшестоящите съдилища (*)

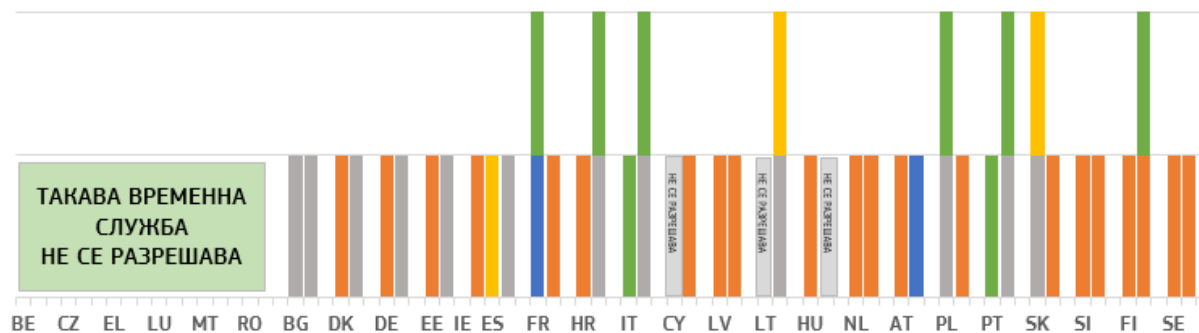


(*) **BG:** неспазването на задължително решение или общо указание за определен вид дела се взема предвид при атестацията на магистратите, която представлява обективна оценка на техните професионални, делови и нравствени качества, проявени при изпълнение на тяхната длъжност. **CZ:** Върховният съд и Върховният административен съд могат да издават единни становища, които не са официално задължителни за съдилищата от по-ниско ниво. Задължителната сила на единните становища се основава не на техния официален статут, а на авторитета на върховните съдилища и убедителността на техните мотиви. Върховният съд използва единни становища по правни въпроси, които счита за особено важни. По отношение на възможността за отклонение, при вземането на решения съдията е обвързан единствено със закона. Следователно съществува възможност за отклонение, но такова решение следва да бъде надлежно обосновано. **HR:** Има съдии по вписванията във всеки окръжен съд и във Висшия търговски съд, Висшия съд за простъпки, Висшия административен съд, Висшия наказателен съд и Върховния съд, които вписват съдебните решения, така че страните да могат да бъдат уведомявани за тях, и могат да сигнализират за съдия/отделение, когато проекторешение се отклонява от вече установената съдебна практика, и могат да предложат да обсъдят различията на заседание на съдебния състав съгласно член 40 от Закона за съдилищата, за да издадат решение на състава, което е задължително за всички съдии в съда. **LV:** Пленарната сесия (събранието на всички съдии от Върховния съд) и общото събрание на съдиите от отделите на Върховния съд могат да приемат становища по въпросите на тълкуването и прилагането на правните норми под формата на решение, което се публикува на уебсайта. **HU:** съдията може да се отклони от задължителното решение „само ако фактите по делото се различават от фактите на задължителното решение или с мотиви за отклонение по правни въпроси“. **PL:** Наред с другото, първият председател на Върховния съд или председателите на отделенията на Върховния съд, или председателят на Върховния административен съд могат да предложат по своя инициатива „абстрактен правен въпрос“ да бъде изяснен от седемчленен състав на Върховния съд/Върховния административен съд в случай на нееднородност на съдебните решения, постановени от съдилищата. Абстрактното решение, прието от седем съдии, представляващо тълкуване на закона, не е обвързващо за по-нисшестоящите съдилища и оказва влияние върху по-нисшестоящите съдилища само въз основа на авторитета на Върховния съд/Върховния административен съд и на убедителността на техните мотиви. Такива абстрактни решения могат да бъдат обвързващи за Върховния съд само ако седемчленният съдебен състав приеме подобно решение, освен ако то не бъде отменено от по-широк състав (напр. решение на цяло отделение на Върховния съд или на целия Върховен съд; член 88 от Закона за Върховния съд). **RO:** за да се осигури последователно тълкуване и прилагане на закона от всички съдилища, Върховният съд и Касационният съд в рамките на процедурата „обжалване поради правен интерес“, служебно или по искане на страните, се произнася по правни въпроси, които са били решени по различен начин от съдилищата. Такива решения не оказват влияние върху разглежданите съдебни решения или върху статута на страните по тези дела. Съгласно член 99 от Закон № 303/2004 за

статута на съдиите и прокурорите неспазването на обжалванията поради правен интерес на Върховния касационен съд представлява дисциплинарно нарушение. Това означава, че срещу съответния съдия може да бъде образувана дисциплинарна процедура. **SI**: принципните правни становища по въпроси, важни за еднаквото прилагане на законите, имат характер на нормативен индивидуален правен акт, чийто обхват надхвърля конкретния случай. Той е задължителен за всички състави на Върховния съд и, само по силата на мотивите, за съдилищата от по-нисша инстанция, за които е конституционно допустимо да се отклонят от възприетото принципно правно становище, както в случая на отклонение от установената съдебна практика, ако такова отклонение е подкрепено с мотиви. **SK**: съдът/съдията е обвързан със задължителното решение на по-висшестоящия в йерархията съд. В определени случаи по-нисшестоящият съд има право да се отклони от задължителното решение на по-висшестоящите в йерархията съдилища/съдии. Има три основни причини за това: i) промяна на фактите; ii) различно правно становище, изразено в решението на Съда на Европейския съюз; и iii) изменение на законите. При конкретни производства срещу съдия може да бъде образувано дисциплинарно производство пред Върховния съд.

На графика 58 са показани съществуващите гаранции в случаите, когато съдии или прокурори решават временно да заемат политически значими длъжности, а именно длъжности като политици, министри, държавни служители, членове на кабинета или длъжности в други политически служби. Графиката показва дали съдии или прокурори могат да поемат такава служба и след това да се върнат на длъжността съдия или прокурор, или дали съществуват специални правила за гарантиране на тяхната безпристрастност.

Графика 58: Гаранции, свързани с временната заетост на съдии/прокурори като политици/министри/правителствени служители/членове на кабинета/в други политически служби (*)



За всяка държава членка в двете колони са представени съществуващите правила за:

1. Съдиите

2. Прокурорите

- За да може съдията/прокурорът да напусне временно длъжността си, е необходимо разрешение от орган
- Преди да се завърне на длъжността си като съдия/прокурор, лицето трябва да премине през период на прекъсване
- Съдията/прокурорът уведомява/декларира пред определен орган новата временна заетост.
- Не съществуват конкретни правила, но се прилагат общите етични норми
- Други правила

(*) **BG**: магистратите могат да бъдат назначавани временно на тези длъжности. За повторното им назначаване като съдии/прокурори/следователи се прилагат специални процедурни правила, съгласно които в 14-дневен срок от освобождаването им от другата (временната) длъжност се подава молба до

съответната колегия на Висшия съдебен съвет с оглед на възстановяването им на длъжност. **DE:** Ако прокурорът е избран за член на федералния парламент/е назначен за член на федералното правителство, правата и задълженията, произтичащи от публичната служба, се прекратяват за срока на мандата (с изключение на задълженията, свързани с служебната тайна и забраната за приемане на награди или възнаграждения); когато мандатът в Бундестага приключи, съответният държавен служител може да поиска (в срок от 3 месеца след края на мандата) да бъде възстановен на предишната си длъжност, което трябва да се осъществи в срок от 3 месеца след искането и на същото или на равностойно равнище като предишната длъжност (ако не е поискано възстановяване на длъжност, правата и задълженията, произтичащи от публичната служба, продължават да бъдат прекратени). В случай на завръщане на длъжностно лице след период на дейност като член на правителството, което по принцип е възможно със съгласието на двете страни (в противен случай се прилага статут на пенсиониране), специфичните правила (законоустановени изисквания за оповестяване или свързани с тях възможности за временна забрана за достъп до определени дейности) не се прилагат — тези изисквания се прилагат само когато последващи дейности в частния сектор са предвидени от бивш член на правителството. **DK:** необходимо условие е при завръщането си в прокуратурата прокурорът да може да бъде одобрен и да поддържа предоставеното одобрение за сигурност. **EE:** Съдии: въпреки че няма конкретна разпоредба, която да ограничава областите, в които съдията може да работи при завръщането си на съдийска длъжност, има едно важно условие при завръщането: съдията може да се върне на свободна съдийска длъжност в същия съд, като уведоми за това председателя на съответния съд най-малко един месец предварително. Ако след като напусне държавната служба, съдията няма възможност да се върне на свободна съдийска длъжност в същия съд и не желае да бъде преместен в друг съд, той се освобождава от длъжност и получава обезщетение в размер на шестмесечната си заплата. Прокурори: прокурор не може да е член на политическа партия. **ES:** Съдии: Съдиите, които стават членове на парламента или правителството, могат да се върнат в същия съд или съдебна длъжност след политическия си мандат. Единственото изключение от тези правила се прилага за съдии от Върховния съд, които губят съдийската си позиция във Върховния съд след завръщането си на съдийска длъжност и трябва да заседават в по-нисшестоящ съд. Освен това, при завръщането си на съдийска длъжност, към съдията се прилагат общите правила за оттегляне и отвод, когато трябва да реши дело, в което участват политици или политически интереси. Прокурори: Лицата, които са върнати в прокуратурата, трябва да се въздържат от намеса по въпроси, в които са замесени политически партии или групи, или техни членове, които заемат или са заемали публични длъжности, а когато е уместно, могат да бъдат отзовавани. **FR:** за да се върне на съдийска длъжност, съдия, който преди това е бил политик/министър/правителствен служител/член на кабинета, трябва да кандидатства за нова длъжност и Съветът трябва официално да одобри назначаването му. Преди да се завърне на съдийска длъжност, лицето трябва да премине през петгодишен период на „прекъсване“ в областта, в която е упражнявало публичен мандат, или тригодишен период в случай на мандат на Европейския парламент. **HR:** съществуват специфични правила относно длъжностите, на които прокурорите могат да бъдат временно командировани, както и относно процедурата, която трябва да се спазва. **IT:** графиката отразява ситуацията в гражданските и наказателните съдилища. Висшият съдебен съвет трябва да даде разрешение за съдиите в гражданските и наказателните съдилища. Административните съдии могат да работят в консултативни секции на Държавния съвет или в съдебни секции, които не са компетентни по въпроси, свързани с предишната дейност на съдията. Прокурорите, които се кандидатираат на парламентарни избори, могат да се завърнат в прокуратурата само ако работят в район, различен от този, в който са се кандидатирали (независимо дали са били избрани или не). Прокурорите не могат да се кандидатираат на парламентарни избори в района, в който са изпълнявали функциите си през последните шест месеца, преди да се кандидатираат. Прокурорите не могат да се кандидатираат на регионални и общински избори в региона, в който изпълняват функциите си. **LV:** съдиите не могат да участват по никакъв начин в политическия живот (дори не могат да бъдат членове на политическа партия). **AT:** по отношение на прокурорите, преди да се завърне на ръководна длъжност в прокуратурата (т.е. ръководител на прокуратура, на висша прокуратура, на Главната прокуратура), трябва да премине през петгодишен период на „прекъсване“. **PL:** що се отнася до назначаването на политически длъжности, избраният съдия трябва да се откаже от своя съдийски мандат, но запазва правото си да се завърне на съдебна длъжност (на длъжността, която е заемал преди назначаването), ако периодът, през който е упражнявана политическата функция, не надвишава 9 години. Изисква се разрешение от Националния съдебен съвет. **PT:** Съдиите и прокурорите се нуждаят от предварително разрешение съответно от Висшия съдебен съвет или Висшия прокурорски съвет (CSMP). **SK:** след завръщането си на съдийска длъжност съдията не трябва да кандидатства за длъжността

председател или заместник-председател на съда. Уведомяването на Министерството на правосъдието се извършва 60 дни преди завръщането на съдийска длъжност.

— Гаранции, свързани с функционирането на националните прокуратури в ЕС —

Прокуратурата изпълнява основна роля в системата за наказателно правосъдие, както и в сътрудничеството между държавите членки по наказателноправни въпроси. Правилното функциониране на националната прокуратура е от решаващо значение за ефективната борба с престъпността, включително икономическата и финансовата престъпност, като изпирането на пари и корупцията. Според съдебната практика на Съда на ЕС, отнасяща се до Рамковото решение относно европейската заповед за арест⁽²⁵⁾, прокуратурата може да се смята за съдебен орган на държава членка за издаване и изпълняване на европейска заповед за арест, когато може да действа независимо, без да е изложена на риск да получава пряко или косвено конкретни разпореждания или указания от страна на изпълнителната власт, като министъра на правосъдието⁽²⁶⁾.

Организацията на националните прокуратури е различна в рамките на ЕС, като не съществува единен модел за всички държави членки. Въпреки това Съветът на Европа отбелязва широко разпространена тенденция прокуратурата да бъде по-независима институция, вместо да е подчинена или свързана с изпълнителната власт⁽²⁷⁾. Според Консултативния съвет на европейските прокурори ефективната и автономна прокуратура, ангажирана да поддържа върховенството на закона и правата на човека при правораздаването, е един от стълбовете на демократичната държава⁽²⁸⁾. Освен това в едно демократично общество както съдилищата, така и разследващите органи не трябва да са подложени на политически натиск. Понятието за независимост означава, че прокурорите не са подложени на незаконно вмешателство при изпълнението на задълженията си, така че да се осигури пълно зачитане и прилагане на закона и принципа на върховенство на закона, и че не са подложени на никакъв политически натиск или незаконно влияние от

²⁵ Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1).

²⁶ Съд на Европейския съюз, решение от 27 май 2019 г., *OG и PI (прокуратури на Любек и на Цвикау)*, съединени дела C-508/18 и C-82/19 PPU, т. 73, 74 и 88, ECLI:EU:C:2019:456; решение от 27 май 2019 г., C-509/18, т. 52, ECLI:EU:C:2019:457; вж. също решения от 12 декември 2019 г., *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg и Openbaar Ministerie (прокуратури на Лион и на Тур)*, по съединени дела C-566/19 PPU и C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; *Openbaar Ministerie (прокуратура на Швеция)*, C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, и *Openbaar Ministerie (прокуратура на Брюксел)*, C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079; решение от 24 ноември 2020 г., *AZ*, C-510/19, т. 54, ECLI:EU:C:2020:953. Вж. също решение от 10 ноември 2016 г., *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, т. 34 и 36, ECLI:EU:C:2016:861, и решение от 10 ноември 2016 г., *Poltorak*, C-452/16 PPU, т. 35, ECLI:EU:C:2016:858, относно понятието „съдебна власт“, което „трябва да се разграничава от изпълнителната власт съгласно принципа на разделение на властите, характерен за функционирането на всяка правова държава“. Вж. също Становище № 13 от 2018 г. „Независимост, отчетност и етика на прокурорите“, прието от Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП), препоръка xii.

²⁷ CDL-AD(2010)040-е Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II — Прокуратура — приет от Венецианската комисия на нейната 85-а пленарна сесия (Венеция, 17—18 декември 2010 г.), точка 26.

²⁸ Становище № 15 от 2020 г. на Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП) относно ролята на прокурорите в извънредни ситуации, по-специално когато са изправени пред пандемия.

каквото и да е характер⁽²⁹⁾. Независимостта се прилага не само спрямо прокуратурата като цяло, но и спрямо конкретните ѝ органи и спрямо отделните прокурори⁽³⁰⁾. Независимо от модела на националната правосъдна система или правната традиция, на които тя се гради, европейските стандарти изискват държавите членки да предприемат ефективни мерки, за да се гарантира, че прокурорите са в състояние да изпълняват професионалните си задължения и отговорности при подходящи правни и организационни условия⁽³¹⁾ и без неоправдано вмешателство⁽³²⁾. По-конкретно, когато правителството предоставя указания от общ характер, отнасящи се например до политиката за борба с престъпността, такива указания трябва да бъдат в писмена форма и да се публикуват по подходящ начин⁽³³⁾. Когато правителството е оправомощено да дава указания за наказателно преследване по специфично дело, те трябва да се придружават от адекватни гаранции⁽³⁴⁾. Съгласно Препоръката от 2000 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа трябва да се забрани по принцип даването на указания да не се провежда наказателно преследване или такива указания да се дават само в изключителни случаи и при специфични гаранции⁽³⁵⁾. Заинтересованите страни (включително жертвите) следва да могат да обжалват решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване по дадено дело⁽³⁶⁾, което също така осигурява форма на отчетност на прокурорите⁽³⁷⁾.

Решението да не се провежда наказателно преследване може да създаде проблем по отношение на отчетността на прокурорите, поради което правното средство за защита е важно⁽³⁸⁾. На графиката по-долу е представен по-подробен преглед на възможността за извършване на проверка на решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване по дело. В тези графики не се оценява ефективното функциониране на

²⁹ Становище № 16 от 2021 г. на Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП) относно последиците от решенията на международните съдилища и органите, учредени с международни договори, по отношение на практическата независимост на прокурорите, точка 13.

³⁰ Становище № 16 от 2021 г. на Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП) относно последиците от решенията на международните съдилища и органите, учредени с международни договори, по отношение на практическата независимост на прокурорите, точка 13.

³¹ Препоръка Rec(2000)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 6 октомври 2000 г. („Препоръката от 2000 г.“), точка 4.

³² Препоръката от 2000 г., точки 11 и 13. Вж. също: Становище № 13 от 2018 г. „Независимост, отчетност и етика на прокурорите“, прието от Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП), препоръки i и iii; Група държави срещу корупцията (GRECO), четвърти кръг на оценка „Превенция на корупцията по отношение на народните представители, съдиите и прокурорите“, в голям брой от препоръките се призовава за въвеждане на мерки за защита на прокуратурата от неправомерно влияние и намеса в разследването на наказателни дела.

³³ Препоръката от 2000 г., точка 13, буква в).

³⁴ Препоръката от 2000 г., точка 13, буква г).

³⁵ Препоръката от 2000 г., точка 13, буква е). Вж. също Становище № 13 от 2018 г. „Независимост, отчетност и етика на прокурорите“, прието от Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП), препоръка iv.

³⁶ Препоръката от 2000 г., точка 34.

³⁷ CDL-AD(2010)040-е Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II — Прокуратура — приет от Венецианската комисия на нейната 85-а пленарна сесия (Венеция, 17—18 декември 2010 г.), точка 45.

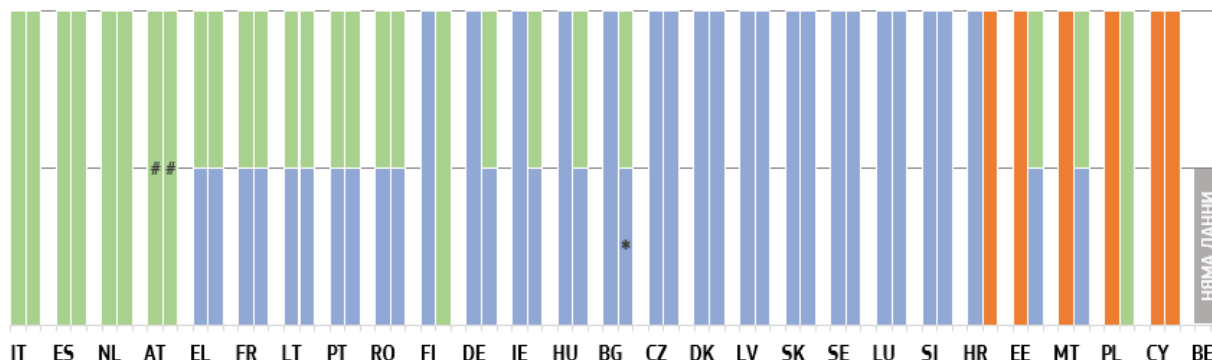
³⁸ CDL-AD(2010)040-е Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II — Прокуратура — приет от Венецианската комисия на нейната 85-а пленарна сесия (Венеция, 17—18 декември 2010 г.), точка 45.

прокуратурите, за което се изисква качествена оценка, отчитаща специфичните условия във всяка държава членка.

На графика 59 са представени органите, които вземат решение по искане за извършване на проверка на решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване по отделно дело за престъпления без жертва (напр. изпиране на пари, корупция) и за престъпления с жертва (напр. телесна повреда)⁽³⁹⁾. На нея е показано кой извършва проверка на работата на отделните прокурори, което оказва влияние върху функционирането на прокуратурата. В някои държави членки проверката на решението да не се провежда наказателно преследване се извършва от различни органи: от висши прокурори (включително, когато е приложимо, от главния прокурор) или от съд. В някои държави членки първо се извършва проверка на решението от висшите прокурори, а след това то може да бъде оспорено пред съда (държави, при които колоната е в два цвята). Когато колоната е в един цвят, проверка на решението да не се провежда наказателно преследване се извършва или само от висшия прокурор, или само от съда. В някои от държавите членки не може да се извършва проверка на решението.

³⁹ Жертва, съгласно определението в член 2 от Директива 2012/29/ЕС от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ЈНА на Съвета, означава физическо лице, което е претърпяло вреди, включително физическо, душевно или емоционално страдание или икономическа вреда, които са пряка последица от престъпление, или членове на семейството на лице, чиято смърт е пряка последица от престъпление и които са претърпели вреда в резултат на смъртта на лицето.

Графика 59: Орган, извършващ проверка на решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване (*) (източник: Европейската комисия и Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма)



За всяка държава членка в двете колони са представени следните два сценария:

1. престъпления без жертви (напр. изпиране на пари)
2. престъпления с жертва

■ Не се извършва проверка ■ Висш прокурор ■ Съд

(*) За всички държави членки: Когато извършването на проверка е възможно, в случай на престъпления без жертви, решението да не се провежда наказателно преследване може да бъде оспорено/отменено от висшия прокурор (в BG, CZ, DE, ES, FR, LV, LU, PL, PT и RO), оспорено от жалбоподателя, който е уведомил за предполагаемото престъпление (в DE (чрез дисциплинарна жалба), IE (Главна дирекция „Национална полиция“), FR (включително административните органи), PL (по отношение на държавни органи и органи на местната власт, както и частноправни субекти в определени случаи, HR, IT, LV, HU, NL, PL, SI и SK) или може да бъде оспорено от други лица, като например лица, които имат презумиран/законен интерес (DK, DE, RO), комисаря по правна защита (AT), всяко лице (PT: за определени престъпления без жертви) и всяко лице (FI). В случай на престъпления с жертва решението да не се провежда наказателно преследване може да бъде оспорено от висшия прокурор (в BG, CZ, DE, FR, LV, LU, PT и RO), от жертвата (в BG, CZ, DE, EE, IE, ES, FR, IT, LV, HU, MT, NL, AT, PT, PL, SI и SK) или от други лица, например лица, които имат презумиран/законен интерес (DK, RO, PL), администрация, която е оправомощена да действа (FR), и всяко лице (FI). Частното наказателно преследване е възможно в BG, IE, HR, HU, MT, PL, PT, SI и SE.

Символите „##“ за AT: в австрийското право са познати различни видове решения да не се провежда наказателно преследване. Ако прокуратурата се въздържа от започване на разследване поради липса на първоначално подозрение, решението не може да бъде оспорено (решението обаче няма задължителен характер). Ако прокуратурата реши да не повдига обвинение след разследване (както при някои престъпления без жертви, така и при престъпления с жертва), решението може да бъде оспорено пред съда. Символът „*“ за BG: прокурорът решава дали са налице изискванията на закона за образуване на досъдебно производство. В противен случай прокурорът издава постановление за отказ да се образува досъдебно производство (отказ за започване на разследване). Този отказ подлежи на обжалване само пред по-горестоящата прокуратура. Ако е образувано предварително производство, след неговото приключване прокурорът може да прекрати производството или да заведе делото в съда (решението за наказателно преследване). Постановлението да не се започва наказателно преследване за престъпления с жертви подлежи на обжалване пред съда в срок от 7 дни. Ако този срок не бъде спазен, решението все още може да бъде обжалвано, но само пред по-горестоящата прокуратура. В случаите на престъпления без жертви решението да не се провежда наказателно преследване може да бъде отменено служебно от по-горестоящата прокуратура по сигнал или след самосезиране. EE: жертвата може да подаде жалба в прокуратурата срещу решението на разследващия орган да не се образува наказателно производство. Решението на прокуратурата да не се образува или да се прекрати наказателно производство може да бъде оспорено пред Главната прокуратура. Решението на Главната прокуратура може да бъде оспорено пред окръжния съд. ES: съдия-следователят е органът с правомощия да решава дали да се провежда

наказателно преследване. След вземането на решение да не се провежда наказателно преследване съдия-следователят трябва да уведоми другите страни в процеса (т.е. прокурора и жертвата/жалбоподателя), които могат да оспорят решението в съда. **IT**: В което и да е наказателно производство, ако прокурорът счита, че условията за повдигане и поддържане на обвинението не са изпълнени (например поради липса на достатъчно доказателства), той подава искане за отхвърляне на иска до съдията, отговорен за предварителното разследване, който решава дали да приеме или не искането на прокурора. **SU**: ако главният прокурор реши да не се провежда наказателно преследване по дадено дело (въз основа на наличните доказателства и препоръките на адвокатите в правната служба), това решение може да бъде отменено само от него. **LT**: решението на служител на досъдебното производство да не се образува разследване по досъдебното производство се взема само със съгласието на ръководителя на органа за досъдебно производство. Решението да не се образува разследване по досъдебното производство трябва да се изпрати в срок от 24 часа на прокурора, който проверява решението в срок от 10 дни. Отхвърленото решение на прокурора може да бъде обжалвано пред съда. Решението на служител на досъдебното производство може също да бъде обжалвано пред прокурора. Ако бъде отхвърлено, решението на прокурора може да бъде обжалвано пред съда. Решението на съдията може отново да бъде обжалвано пред висшия съд. **HU**: Съдебният контрол за престъпления с жертва е възможен само в рамките на частно наказателно производство (напр. в случаи на клевета и дискредитиране) или заместващо частно наказателно производство (след решение на прокуратурата да не се повдига обвинение). **MT**: наказателното преследване на престъпления се прехвърля от полицията към Главната прокуратура. Планира се преходът да бъде завършен до края на 2025 г. Решението за наказателно преследване и образуването на наказателно преследване на конкретни тежки престъпления пред нисшестоящите съдилища са поети от главния прокурор през октомври 2020 г. Закон, влязъл в сила през октомври 2020 г., предвижда съдебен контрол (пред гражданските съдилища) на решенията на главния прокурор да не се провежда наказателно преследване на основание незаконосъобразност или необоснованост. Когато решението да се провежда наказателно преследване е поверено на полицейския комисар, може да бъде образувано производство по оспорване пред Съда на магистратите. **PL**: В правната уредба се прави разграничение между решение за отказ за започване на наказателно преследване и решение за прекратяване на наказателното преследване. Започването на наказателно преследване може да бъде оспорено пред по-висшестоящия прокурор и пред съда от жертвата, държавата или органите на местната власт, които са уведомили за предполагаемото престъпление. Прекратяването на наказателното преследване може да бъде оспорено от страните в производството, държавата или органите на местната власт, които са уведомили за предполагаемото престъпление, както и, при условие че предполагаемото престъпление е довело до нарушаване на правата на това лице, от лице, което уведомява за престъпление, отнасящо се само до конкретни видове престъпления, изброени в закона. **PT**: проверка на решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване може да се извърши чрез автономна процесуална фаза, *instrução* (възобновяване на разследването), която изрично предвижда съдебно потвърждение на решението за привличане под наказателна отговорност или за започване на разследване. Възобновяването на разследването може да бъде поискано от *assistente*, ако процедурата не зависи от частна тѣжба. Проверка на решението на прокурора да не се провежда наказателно преследване може да се извърши също и пред прекия ръководител на прокурора в срок от 20 дни от датата, на която вече не може да се иска започване на разследване. **SI**: държавните прокурори не могат да отхвърлят наказателни жалби за определени престъпления, без те да бъдат подписани също и от ръководителя на държавната прокуратура. Държавните прокурори трябва да уведомят определени категории лица и държавни органи, подали наказателна жалба, за намерението и мотивите си да я отхвърлят, като им дават възможност да изразят становище по мотивите за отхвърлянето. След като решението за отхвърляне на наказателна жалба или за прекратяване на наказателно преследване бъде взето, то е окончателно, но увреденото лице може да реши да поеме (частното) обвинение. **SE**: решението е публично. Жертвата на престъпление, както и заподозреният, могат да поискат извършване на проверка. Прокурорът, който е взел решението, разглежда искането. Прокурорът може да реши да предприеме действия в случай на нови доказателства или обстоятелства. Ако няма нова информация, Центърът за развитие взема решение за преразглеждане.

На графика 60 е представен първият преглед на органите и властите, които имат правомощия да провеждат наказателни разследвания във връзка с финансови и икономически престъпления, както и с всички други престъпления. Независимите и

безпристрастни правосъдни системи, които прилагат ефективно законодателството за борба с корупцията чрез провеждане на безпристрастни разследвания и наказателни преследвания, са важни за ефективната борба с корупцията ⁽⁴⁰⁾, както и за борбата с други финансови и икономически престъпления.

⁴⁰ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. — Съобщение на Комисията относно ситуацията в областта на върховенството на закона в Европейския съюз, т. 13 и документ за обсъждане 8478/21 на Съвета от 12 май 2021 г., достъпен на <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8478-2021-INIT/en/pdf>

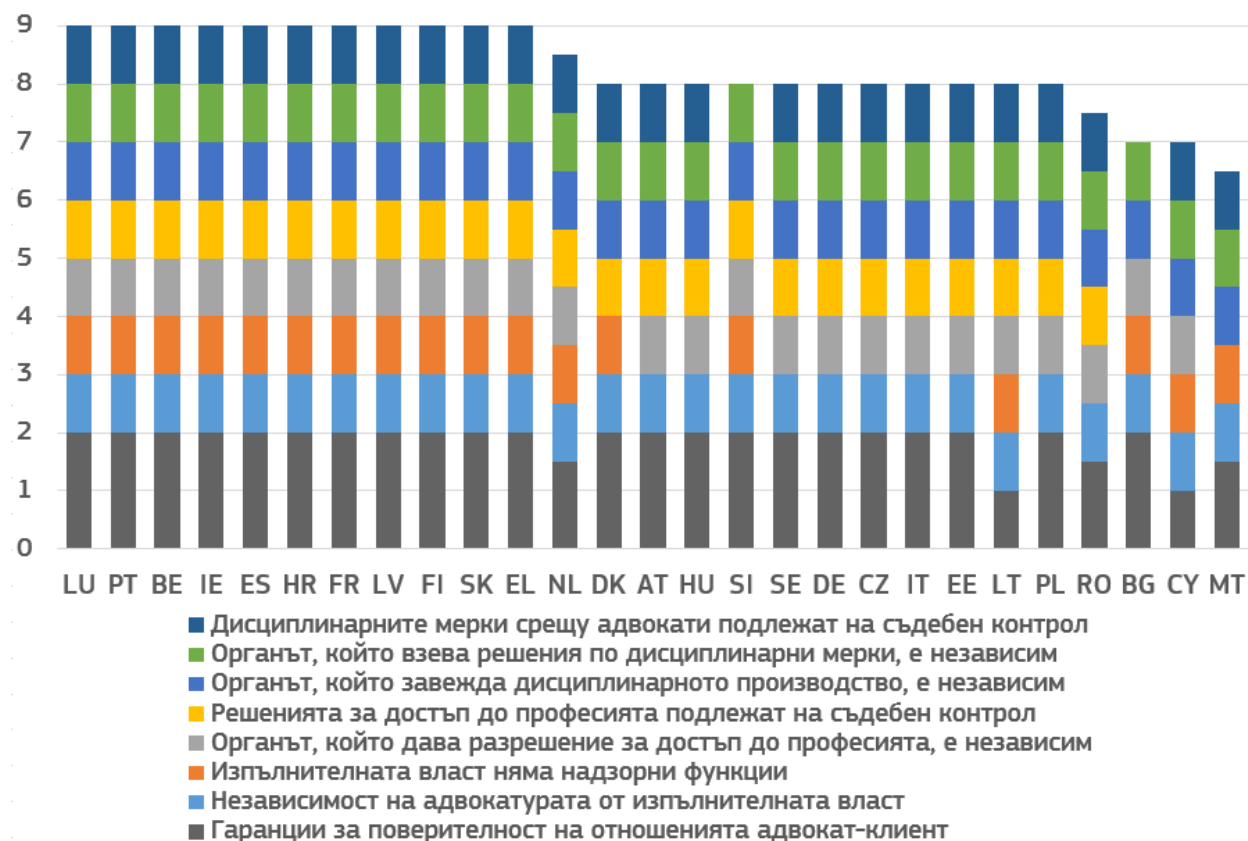
Графика 60: Органи с правомощия да провеждат наказателно разследване (*)
(източник: Европейската комисия и Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма)

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE
Полиция	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Прокурор	●	●	●		●			●		●	●	●		●		●	●		●	●	●	●	●	●	●		●
Разследващ съдия/магистрат	●	●			●			●	●	●	●					●		●	●					●			
Жандармерия										●										●		●					
Военни органи									●						●												
Данъчни органи	●	●			●	●	●		●			●	●				●			●	●	●				●	●
Агенция за национална сигурност			●			●															●						
Друго (моля, уточнете)	●	●	●						●			●		●	●	●				●	●	●					●

(*) **CZ**: полицейските органи включват също така Главната инспекция на силите за сигурност, администрацията на местата за лишаване от свобода, митническите служители, военната полиция, както и органите на Службата по сигурността на информацията и органите на Службата за външно разузнаване, които разследват престъпления, извършени съответно от членове на Службата по сигурността на информацията и Службата за външно разузнаване. **EE**: тайните служби са създадени с цел поддържане на националната сигурност чрез събиране на информация и прилагане на превантивни мерки, както и разследване на престъпления. Освен че е институция за сигурност, той е и орган от полицейски тип, който провежда наказателни разследвания главно по отношение на тероризма и корупцията на високо равнище. **PL**: Агенцията за вътрешна сигурност, Агенцията за външно разузнаване и Службата за военно контраразузнаване/разузнаване следва да предават на прокурора всички доказателства за предполагаеми престъпления. В категорията „други“ държавите членки отбелязаха: **BE**: няколко агенции за обществени услуги на федерално равнище. **BG**: разследващ митнически инспектор. **ES**: митнически органи. **IT**: Полицията включва следните правопривагащи органи: *Polizia di Stato*, *Guardia di Finanza* и *Carabinieri*. Съгласно членове 55 и 57 от Наказателно-процесуалния кодекс други органи и агенции могат да изпълняват функциите на съдебна полиция (наказателни разследвания) в рамките, предвидени от закона (напр. митнически служители). **LV**: Държавната служба за сигурност, Съветът за вътрешна сигурност на Държавната служба по приходите, Военната полиция, латвийската администрация на местата за лишаване от свобода, Бюрото за превенция и борба с корупцията, Данъчната и митническа полиция на Държавната служба по приходите, Държавната гранична охрана, капитаните на морските плавателни съдове, командирът на подразделение на Националните въоръжени сили на Латвия, разположено на територията на чужда държава, Бюрото за вътрешна сигурност. **LT**: Държавната гранична служба, Специалната следствена служба, Службата за разследване на финансови престъпления, Митницата на Република Литва и Пожарно-спасителната служба, Службата за затворите. **LU**: някои заклетни държавни служители (съдебни полицейски служители) от различни администрации и/или митнически администрации. **NL**: специални разследващи органи: *FIOD* (Службата за финансово разузнаване и разследване), инспекцията за социално подпомагане, инспекцията за околната среда и инспекцията за селското стопанство. **PL**: Граничната охрана, Централното бюро за борба с корупцията. **SK**: Криминалната служба на финансовата администрация (*FACO*) е специално звено в рамките на Финансовата дирекция на Словакия, което има право да разкрива и разследва престъпления в областта на митническите и данъчните разпоредби. **FI**: Митниците, граничната охрана и силите за отбрана също могат да разследват престъпления. Митниците имат правомощия да разследват случаи на изпиране на пари.

Адвокатите и техните професионални организации изпълняват основна роля за гарантирането на защитата на основните права и за укрепването на върховенството на закона⁽⁴¹⁾. Справедливата система на правораздаване изисква адвокатите да могат свободно да упражняват дейността си по консултиране и представляване на своите клиенти. Фактът, че адвокатите практикуват свободна професия, и авторитетът, произтичащ от него, спомагат за запазването на независимостта, а адвокатските колегии изпълняват важна роля за гарантиране на независимостта на адвокатите. Европейските стандарти изискват, наред с другото, свобода на упражняване на адвокатската професия, независимост на адвокатските колегии и в тях се определят основните принципи на дисциплинарното производство срещу адвокати⁽⁴²⁾.

Графика 61: Независимост на адвокатурите и адвокатите, 2021 г. (*) (източник: Европейската комисия и ССВЕ⁽⁴³⁾)



(*) Максимален брой точки: 9 точки. Проучване, проведено в края на 2021 г. Що се отнася до въпроса, свързан с гаранциите за поверителност на отношенията между адвокат и клиент, по 0,5 точки са

⁴¹ „Адвокатите играят важна роля за защитата на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, при зачитане на разделението на властите и основните права“, *Достъп до адвокат и върховенство на закона*, Документ за обсъждане на председателството за заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 3 и 4 март 2022 г.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6319-2022-INIT/bg/pdf>

⁴² Препоръка № R(2000)21 на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

⁴³ Данните за 2021 г. са събрани чрез отговори на членове на ССВЕ на въпросник.

присъдени за всеки от сценариите, които са обхванати напълно (претърсване и изземване на електронни данни, съхраняване от адвоката, претърсване на помещенията на адвоката, прихващане на съобщения между адвокат и клиент, наблюдение на адвоката или на неговите помещения, данъчен одит на адвокатската кантора и други административни проверки). За всички останали критерии, които са изцяло изпълнени, е присъдена 1 точка, а ако даден критерий не е изпълнен, не е присъдена точка. Поради промяна в методологията резултатите не са сравними с резултатите, представени в графика 58 от Информационното табло в областта на правосъдието за 2021 г. **RO, CY, MT:** Отговорите от 2020 г., адаптирани към новата методология. **FR:** Със законодателна промяна през 2021 г. беше установена възможността за съдебен контрол на дисциплинарните мерки, предприети срещу адвокати. **DK:** Решенията относно разрешението за упражняване на адвокатска професия или за достъп до професията се одобряват от Министерството на правосъдието по препоръка и след консултация с датската Адвокатска колегия. **AT:** Министерството на правосъдието има някои структурни надзорни правомощия (свързани с надзора върху законността на административното управление на адвокатската колегия), но няма такива по отношение на ежедневната дейност на адвокатските колегии. **SE:** Канцлерът по правосъдието има надзорни правомощия по отношение на адвокатите и може да поиска дисциплинарните мерки да бъдат прилагани от дисциплинарната комисия срещу член, извършил небрежност, или от съвета по отношение на членове, които вече не отговарят на формалните изисквания за членство. **CZ:** Министерството на правосъдието запазва надзорна роля по определени въпроси. **EE:** Министерството на правосъдието има широки надзорни правомощия по отношение на организацията на системата за правна помощ. **LT:** Дейността на литовската адвокатска колегия се основава на принципа на независимото самоуправление на адвокатите, но съгласно Закона за адвокатската колегия, уреждащ дейността на литовската адвокатска колегия, тя е задължена по закон, заедно с Министерството на правосъдието, да координира процедурите, свързани изключително с дейността на адвокатите. **PL:** Министерството на правосъдието има надзорна роля върху адвокатската колегия, като организира изпитите за адвокати и контролира схемата за минимални правни такси.

3.3.3. Обобщение относно независимостта на съдебната власт

Независимостта на съдебната власт е основен елемент на ефективната правосъдна система. Тя играе изключително важна роля за утвърждаването на принципите на правовата държава, справедливостта на съдебното производство и доверието на гражданите и предприятията в правната система. Поради тази причина всяка реформа в сектора на правосъдието следва да е насочена към утвърждаването на принципите на правовата държава и спазването на европейските стандарти относно независимостта на съдебната власт. В информационното табло за 2022 г. са показани тенденциите в усещането за независимост на съдебната власт сред широката общественост и дружествата. В настоящото издание са представени и някои показатели за националните проверки за сигурност на съдиите, за възможността висшестоящите/върховните съдилища да вземат решения по собствена инициатива относно последователността на съдебната практика на по-нисшестоящите съдилища, за правилата, регулиращи „кадровите въртележки“, както и по-подробен преглед на възможността за извършване на проверка на решение на прокурор да не повдига официално обвинение по даден случай. Структурните показатели сами по себе си не позволяват да се направят заключения за независимостта на съдебната власт в държавите членки, а представляват възможни елементи, които могат да послужат като отправна точка за такъв анализ.

- В информационното табло за 2022 г. са представени промените в **усещането за независимост** съгласно проучванията сред гражданите (Евробарометър) и дружествата (Евробарометър):
 - Седмото проучване на Евробарометър сред широката общественост (графика 50), показва, че усещането за независимост се е *подобрило* в повече

от три пети от държавите членки в сравнение с 2016 г. Усещането за независимост сред широката общественост се е *подобрило* в половината от държавите членки, изправени пред специфични предизвикателства, в сравнение с 2016 г. В сравнение с миналата година обаче усещането за независимост сред широката общественост се е *влошило* в повече половината от всички държави членки и в повече от половината от държавите членки, изправени пред специфични предизвикателства, а в няколко държави членки усещането за независимост остава на особено ниско равнище.

- Седмото проучване на Евробарометър сред дружествата (графика 52), показва, че усещането за независимост се е *подобрило* в повече от половината от държавите членки спрямо 2016 г. В сравнение с миналата година усещането за независимост сред дружествата се е *влошило* в по-малко от една трета от всички държави членки (докато миналата година случаят е такъв в повече от половината от държавите членки) и в около една пета от държавите членки, изправени пред специфични предизвикателства. В няколко държави членки усещането за независимост остава на особено ниско равнище.
- Сред причините, водещи до усещане за липса на независимост на съдилищата и съдиите, най-често изтъквани са *намесата или натискът от страна на правителството или политиците*, а след тях — *натискът поради икономически или други конкретни интереси*. В сравнение с предходни години и двете причини продължават да се открояват при няколко държави членки, в които усещането за независимост е на особено ниско равнище (графики 51 и 53).
- Сред причините за положителното усещане за независимост на съдилищата и съдиите близо четири пети от дружествата и от широката общественост (еквивалентно съответно на 41 % и 42 % от всички отговорили) посочват *гаранциите, предоставяни от статута и позицията на съдиите*.
- За първи път в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието са представени резултатите от проучване на Евробарометър за това как дружествата възприемат ефективността на защитата на инвестициите от закона и съдилищата, по отношение на решения, които, според тях, са необосновани или на бездействие на държавата (графика 54). Резултатите показват, че административното поведение, стабилността и качеството на законодателния процес, както и ефективността на съдилищата и защитата на собствеността са ключови фактори със сравнимо значение за доверието в защитата на инвестициите. Сред причините за опасенията на дружествата относно ефективността на защитата на инвестициите (графика 55) най-често посочената е *непредвидимото, непрозрачно административно поведение и трудностите при оспорването на административни решения в съда*, следвани непосредствено от *честите промени в законодателството или опасения относно качеството на законодателния процес*.
- На графика 56 е показано дали Агенцията за национална сигурност в държавите членки участва в извършването на проверки за сигурност на съдиите — на кандидатите за съдии или на действащите съдии, и каква е честотата на такива проверки.
- На графика 57 е показано дали висшестоящите или върховните съдилища могат да

вземат решения по собствена инициатива относно последователността на съдебната практика на по-нисшестоящите съдилища. Такива решения могат да имат както препоръчителен, така и задължителен характер, и могат да се прилагат само за конкретно дело пред по-нисшестоящ съд или за всички дела със сходно естество във всички съдилища.

- На графика 58 са представени съществуващите гаранции в случаите, когато съдии или прокурори решават временно да заемат политически значими длъжности, а именно длъжности като политици, министри, държавни служители, членове на кабинета или длъжности в други политически служби.
- На графика 59 са представени съществуващите гаранции по отношение на решението на прокурор да не се провежда наказателно преследване по дадено дело. Актуализираната графика дава по-подробен преглед на съществуващите гаранции в случай на престъпления без жертви (напр. изпиране на пари) и в случай на престъпления с жертва. В някои държави членки и в двата случая има възможност за оспорване пред съд на решението да не се провежда наказателно преследване, но в повечето държави членки има проверка от висш прокурор или от съд, или и от двете. В няколко държави членки няма възможност за проверка на решение да не се провежда наказателно преследване.
- На графика 60 е представен първият преглед на органите и властите, които имат правомощия да провеждат наказателни разследвания. На графиката е показано, че в повечето държави членки наказателното разследване може да се провежда не само от полицията и прокуратурата, но и от различни други държавни органи.
- На графика 61 е показано, че въпреки че в някои държави членки изпълнителната власт изпълнява известна надзорна роля по отношение на адвокатурата, независимостта на адвокатите обикновено е гарантирана, което им позволява да могат свободно да упражняват дейността си по консултиране и представляване на своите клиенти.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г. е представена разнообразна картина на ефективността на правосъдните системи в държавите членки. В някои държави членки високата степен на цифровизация на правосъдната система позволи почти безпрепятствено функциониране на съдилищата и прокуратурата по време на пандемията от COVID-19, но в други временното затваряне на съдилищата доведе до намаляване на ефективността, особено в първоинстанционните съдилища.

В актуализирания раздел, посветен на цифровизацията на правосъдните системи, са представени тенденциите към допълнително въвеждане на цифрови инструменти на разположение на съдии, прокурори и съдебни служители. Продължават да съществуват предизвикателства, така че не може да се каже, че гражданите имат пълно доверие в правните системи на всички държави членки. Информацията, съдържаща се в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, допринася за мониторинга, осъществяван в рамките на Европейския механизъм за върховенството на закона, и подпомага годишния доклад на Комисията относно върховенството на закона.