

# НЯКОИ РАЗМИСЛИ ЗА ПОДБОРА И ПОВИШАВАЊЕТО НА СЪДИИТЕ В ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО

ПЕТ СЛЕДВАЩИ СЪПКИ В  
ЗАЩИТА НА  
НЕЗАВИСИМОТО  
ПРАВОСЪДИЕ

Встъпително слово на

Проф. д-р Кейс Стерк

Маастрихтски университет

10 март 2023 г.



## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>1. Увод</b>	<b>7</b>
<b>2. Три бележки относно условията, в които действат европейските договори</b>	<b>11</b>
<b>3. Изискванията на европейското право по отношение на подбора и повишаването на съдиите</b>	<b>25</b>
<b>4. Заключение</b>	<b>41</b>
<b>Бележки</b>	<b>47</b>



Г-н Заместник-ректор,

многоуважаеми дами и господа,

## 1. УВОД<sup>1</sup>

През 2007 г. телефонът на бюрото в кабинета ми в Апелативния съд иззвъня. Вдигнах и казах името си. Гласът от другата страна каза: „Говори председателят на Върховния съд. Вие сте избран да бъдете нашият следващ член. Приемате ли?“ Замълчах след тези няколко изречения. Отначало не разпознах „потупването по рамото“. За да бъде честен, първите ми мисли бяха, че моите скъпи колеги ме занасят, както бяха правили преди. Този път обаче беше различно: не разпознах нито един от гласовете им. Затова реших да бъда предпазлив в отговора си: „Съжалявам, г-н председател, но не си спомням да съм кандидатствал за тази длъжност.“ „Точно така,“ отвърна Гласът, „ние не разглеждаме заявления“. Останалото е история!

Това беше Холандия през 2007 г. и, за да бъдем честни, оттогава изборът на съдии във Върховния съд претърпя някои промени. Сега Съдът провежда някакъв вид процес на кандидатстване чрез обяви,<sup>2</sup> с интервюта на кандидати, и двама непрофесионалисти, експерти по човешки ресурси, участват в процеса на подбор.<sup>3</sup> Нидерландското правителство подкрепя изменението на нидерландската конституция относно подбора и назначаването на съдии във Върховния съд.<sup>4</sup> С други думи, разглеждането на темата за подбора на съдии във Върховния съд в Нидерландия е в ход.

Холандия не е единствената държава в Европа, в която се разисква тази тема: във все по-голям брой европейски страни се водят все повече дискусии, обикновено свързани с независимостта на съдебната система. Предмет на тези дискусии не е само подборът на върховни съдии, а по-общо подборът на съдии на всички равнища. Някои европейски държави промениха процедурите си за подбор на национални съдии.<sup>5</sup> Част от тези промени бяха обект на коментари и критики от страна на Европейската комисия, Европейския парламент, Венецианската комисия или други европейски организации. Цунамито от дела вече доведе дори до решения на европейските съдилища в Люксембург и Страсбург, а предстоят още.

Националните съдии в Европа се отнасят критично към националните си процеси на подбор, както показват проучванията на ЕМСС през последните седем години. В тези проучвания националните съдии в цяла Европа отговориха на въпроси, свързани с подбора и повишаването на съдиите в техните държави. Резултатите са тревожни не само в страните от Централна Европа<sup>6</sup>, но и в други части от континента. Като пример ще посоча някои от резултатите от последното проучване на ЕМСС относно независимостта на съдиите (2022 г.).

В отговора на въпрос относно първите назначения<sup>7</sup> имаше само няколко съдебни системи, в които над 90% от анкетираните смятат, че съдиите се избират единствено въз основа на техните способности и опит. Такъв е случаят в Дания, Нидерландия и Северна Ирландия. В други съдебни системи голям брой респонденти смятат, че съдиите не се избират единствено въз основа на заслуги и опит: 35% в Босна и Херцеговина, 39% в Хърватия, 42% в Унгария и 32% в България.

На въпросите относно повишаването на съдиите от първоинстанционните и въззивните съдилища<sup>8</sup> бяха дадени повече отрицателни отговори, отколкото на тези за първоначалните назначения. Средно 20% от респондентите са убедени, че съдиите се повишават не въз основа на способности и опит, като почти 40% от респондентите в Унгария, Италия, Португалия и Испания отговарят отрицателно.

Резултатите са също толкова лоши и дори по-лоши при въпроса относно подбора за назначаване във върховните съдилища.<sup>9</sup> 65% от респондентите от Испания и 52% от Унгария изразяват мнение, че тези назначения не се основават само на способности и опит, а в Германия (34%), Италия (36%) и Португалия (38%), процентите също са високи.

Въз основа на всичко това може да се направи заключението, че процедурите за подбор на национални съдии в Европа пораждаат съмнения дали те винаги предоставят надеждни средства за идентифициране на лица, които притежават правилните качества за съдия. В днешното встъпително слово в Маастрихтския университет, приемайки с благодарност новосъздадената Катедра по европейско правораздаване, възнамерявам да обърна внимание на този въпрос.

Ще се съсредоточа върху въпросите за първоначалните назначения и повишаването на съдиите в апелативните и върховните съдилища, защото според мен ключът към дългосрочния политически контрол върху съдебната система се крие в политическата доминация над процесите на подбор и назначаване на съдии и председатели на съдилища<sup>10</sup>

Ще започна с три бележки за европейските условия, в които трябва да функционират съдебните системи: нападки срещу национални съдии в качеството им на европейски съдии, неефективно прилагане на стандартите на Съюза относно

независимостта на съдебната система, и многообразието от национални условия в Европа. След това ще се спра на същността на проблема: изискванията на европейското право по отношение на подбора на съдии и председатели. В тази връзка ще засегна теми като обективните критерии за заслуги, морална почтеност и смелост, европейския стандарт за органите за подбор на съдии и председатели: мнозинство на съдиите, избрани от техните колеги, неправомерното влияние на политиците или организациите на съдии върху тези органи и накрая, границите на дискреционните правомощия на изпълнителната власт по отношение на препоръките на органите за подбор. Ще завърша изказването си, като посоча пет следващи стъпки, които според мен са необходими в защита на независимото европейско правосъдие.



## 2. ТРИ БЕЛЕЖКИ ОТНОСНО УСЛОВИЯТА, В КОИТО ФУНКЦИОНИРАТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДОГОВОРИ

### 2.1 Увод

Както Европейската конвенция за правата на човека (Конвенцията), така и Договорите за Европейския съюз (правото на Съюза) изискват европейското право<sup>11</sup> да се прилага еднакво. За функционирането на Договорите е жизненоважно европейските съдии да бъдат независими.<sup>12</sup> Тъй като почти всички европейски съдии се избират чрез национални процедури за подбор, тези процедури трябва да служат и за целите на подбора на независими европейски съдии. Следователно е важно да се познават правилата за подбор и начина на прилагането им в националната практика. Това може да стане само в контекста на държавите, в които правилата за подбор действат. Ето защо ще започна изказването си, като се спра накратко на три важни контекста в Европа, които оказват влияние върху правилата за подбор на европейските съдии. Първо, правителствените нападки срещу независими съдии в качеството им на европейски съдии. Второ, системното неефективно прилагане на стандартите относно независимостта на съдебната власт в Съюза от страна на Европейската комисия. И накрая, контекстуалните различия между европейските страни по отношение на история, култура, правни системи и концепции.

## 2.2 НАПАДКИ СРЕЩУ НАЦИОНАЛНИ СЪДИИ В КАЧЕСТВОТО ИМ НА ЕВРОПЕЙСКИ СЪДИИ

Сега ще ви върна назад във времето към зверствата на Втората световна война. Те имаха много причини. Две от тях са нефункционирането на независима съдебна система във Ваймарската република<sup>13</sup> и последвалата дехуманизация на групи хора в нацистка Германия. За да предотвратят в бъдеще подобна катастрофа, причинена от фашизма или комунизма, държавите решиха да създадат международна система, предназначена да брани мира и справедливостта чрез основан на правила ред, който ефективно защитава основните права на всички.

В духа на тази идея бяха създадени Съветът на Европа и Европейският съюз. Съветът на Европа създаде Конвенцията. По същество тази Конвенция гарантира основните права на всеки човек в Европа, защитени от правото на справедлив съдебен процес пред независими национални съдилища, докато Европейският съд по правата на човека в Страсбург е определен за крайния арбитър на тези права. Европейският съюз не е страна по тази Конвенция, но правата в Хартата на основните права на Съюза относно независимостта на съдебната власт имат същото значение и обхват като правата в Конвенцията.<sup>14</sup> Ето защо не е изненадващо, че двете Съдилища (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) работят в тясно сътрудничество при разработването на стандарти за независимост на съдебната власт.<sup>15</sup> Прилагането на тези права в съдебната практика се извършва от националните съдии в качеството им на европейски съдии.

С течение на годините съдебната практика на тези Съдилища (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) засяга все повече области на националното законодателство на държавите, които са страни по Договорите. В някои от тези области, особено в имиграционното право, екологичното право и законодателството относно организацията на националните

съдебни системи, редица европейски правителства категорично се противопоставят на тази съдебна практика, най-вече защото тя им пречи да прилагат свободно своите политики или идеи в тези области. Разбира се, има много различни обяснения за това явление, всички много интересни и важни, но ще се въздържа от дискутирането им, защото те не са наистина важни за разглеждания проблем, а именно че явлението „национално противопоставяне на европейската съдебна практика“ подкопава ефективността на основаната на норми международна система за правосъдие и мир.

Най-унищожителната стратегия е тази на Русия. Това стана много ясно на 24 февруари 2022 г., когато Русия нахлу в Украйна и в съответствие с идеите, стоящи зад това нахлуване, напълно се откъсна от основаната на норми система за мир и справедливост в Европа.<sup>16</sup> Но стратегиите на други правителства в държави като Полша и Унгария също са катастрофални. Те имат стратегия да останат страна по Договорите, вероятно по финансови причини, но с така наречените "съдебни реформи" двете държави значително подкопаха ключовата концепция на европейските системи, че националните съдебни органи трябва да бъдат независими, за да бъде ефективна системата. В резултат на това в Полша Конституционният съд е постановил, че цялата съдебна практика на двете европейски Съдилища (бел. пр. – ЕСПЧ и Съдът на ЕС) относно изискванията за независимост на съдебната власт е нищожна в полския национален правен ред.<sup>17</sup> Друг полски инструмент за подкопаване на независимостта на полската съдебна система е наказването на съдиите, които прилагат Договорите<sup>18</sup>, или упражняването на политически контрол при подбора на национални съдии<sup>19</sup>.

Третата стратегия е от Обединеното кралство, различна по характер, но все пак опасна за системата. През 2020 г. Обединеното кралство напусна Съюза, но все още е страна по Конвенцията. Правителството обаче едностранно се опитва да промени ефективността на Конвенцията чрез национално

законодателство, което намалява влиянието на решенията на Съда в Страсбург върху решенията на националните съдии от Обединеното кралство.<sup>20</sup> По думите на лорд Дайсън: „...някои от разпоредбите на законопроекта, ако бъдат приети, ще намалят съществено защитата на правата на човека“<sup>21</sup>

## 2.3 СИСТЕМНИ ПРОПУСКИ В ПРИЛАГАНЕТО НА СТАНДАРТИТЕ НА СЪЮЗА ПО ОТНОШЕНИЕ НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

По същество и двата договора разчитат на националното правоприлагане от страна на държавите, които са страни по единия или по двата договора.<sup>22</sup> Комисията е основен правоприлагащ орган на правото на Съюза в рамките на Съюза. Тя разполага с много инструменти за това, включително за започване на производства за установяване на нарушение,<sup>23</sup> прилагане на имуществени санкции<sup>24</sup> в случай на неспазване на решенията на Люксембургския съд и превръщане на независимостта на съдебната власт в предварително условие за плащания от фондовете на Съюза.<sup>25</sup> Искам накратко да се спра на два аспекта на правоприлагането от страна на Комисията: дискреционното правомощие за започване на процедура за установяване на нарушение и дискреционното правомощие за изпълнение на решенията на Люксембургския съд в областта на независимостта на съдебната власт.

### 2.3.1 *Дискреционни правомощия за започване на процедура за установяване на нарушение*

Първият аспект засяга упражняването от страна на Комисията на правомощията ѝ да започне процедура за установяване на нарушение с цел спиране и прекратяване на нападите срещу независимостта на съдебната власт в някои държави членки. Откакто Унгария започна така наречените съдебни реформи през 2010 г., последвана от Полша през 2015 г., първият подход на Комисията за спиране на това отстъпление от върховенството на закона беше технически с тесен обхват.<sup>26</sup> Между 2012 г. и 2017 г. Комисията не е предприела действия за започване на процедура за установяване на нарушение, които да са повече или по-малко изрично свързани със защитата на независимостта на съдебната власт.<sup>27</sup> През 2018 г., след знаково решение на Люксембургския

съд броят и обхватът на производствата за установяване на нарушение са се увеличили малко, но „не са променили из основи ситуацията на място“.<sup>28</sup> Същото важи и за решението на Европейския съвет за замразяване на паричните средства, дължими от Съюза на Унгария, ако тази държава не отговаря на четири по-скоро абстрактни условия за независимост на съдебната власт.<sup>29</sup> Дали това ще промени положението на място зависи от оценката на тези неясни условия от Комисията в бъдеще.

Комисията призна неефективността на стратегията си за правоприлагане и я обяснява или като резултат от липсата на необходимите инструменти за защита на независимостта на съдебната власт, или че тя не може да си позволи да загуби дело пред Люксембургския съд, или че е имала да решава други важни кризи.<sup>30</sup> Морийн разглежда въпроса в своята встъпителна лекция през 2022 г. и е пределно ясен: „Не, проблемът не е в твърде малкото инструменти“. Напротив, „той е най-вече в това, че не се използват инструменти, които са ефективни за противодействие на нелибералните национални правителства... и просто не се използват други вече съществуващи потенциално ефективни варианти“.<sup>31</sup>

С мои думи, не липсата на инструменти възпира Комисията, а липсата на правна смелост и на политическа воля. Като обяснение за липсата на политическа воля Келеман и Павоне<sup>32</sup> посочват, че Комисията се страхува да не загуби международната подкрепа за своите политически предложения, ако налага стандартите агресивно. Grainne De Burca обяснява, че една от причините Комисията да не се конфронтира с Полша и Унгария е, че тя смята, че може да овладее последните от липсата на независими съдебни системи в тези държави.<sup>33</sup>

Важно е, разбира се, да се установи как точно тези елементи допринасят за неефективното прилагане на стандартите за независимост на съдебната власт. Въпреки това вече няма съмнение, че тук (гео)политиката играе голяма роля. Решението на Съюза от 2022 г. да деблокира 36 милиона евро за Полша при условия, които не обръщат внимание на продължаващото унищожаване на

независимостта на съдебната власт в тази държава, ясно показва едно<sup>34</sup>: Съюзът цени единството си срещу Русия повече от защитата на полските независими съдии.<sup>35</sup> По геополитически причини Украйна, Молдова и Босна и Херцеговина вече официално получиха статут на страни-кандидатки, макар никога да не се съмнява, че във всички тези държави независимостта на съдебната система все още не отговаря на европейските стандарти.<sup>36</sup>

От геополитическа гледна точка това може да е разумно, но тази роля на Комисията, която дава приоритет на геополитиката пред спазването на задължението на Хартата и Договорите да поддържат стандартите за независимост на съдебната власт, особено при системни нарушения като тези в Унгария и Полша,<sup>37</sup> води до системна липса на правоприлагане по отношение на въпрос, който е фундаментален за идентичността и функционирането на Съюза. Поради тези системни пропуски поставям въпроса дали все още е оправдано главно Комисията да има правомощието да открива процедури за установяване на нарушение, за да защити независимостта на съдебната власт. Опасността от нерешаването на проблема се крие в това, че в дългосрочен план се подкопава самата идентичност и функциониране на ЕС като съюз на демократични и правови държави. Парадоксът да защитаваме срещу Русия нашата идентичност като демокрации под върховенството на закона, докато в хода на това унищожаваме независимите съдебни системи в самия Съюз, спешно се нуждае от решаване. Дали част от решението на този парадокс е създаването на политически орган, натоварен със задължението да защитава независимостта на съдебната власт, който (също така) започва процедури за установяване на нарушение в защита на независимото правосъдие? Възможни ли са други решения?

### 2.3.2 *Дискреционни правомощия за изпълнение на съдебни решения*

Така стигам до второто ми съображение: дискреционните правомощия за изпълнение на решенията на Съдилищата (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) относно независимостта на съдебната власт. Тук трябва да се направи малък увод. Считано от 1 януари 2021 г., Съюзът създаде нов инструмент за прилагане на принципите на върховенството на закона: той превърна независимостта на съдебната власт<sup>38</sup> в предварително условие за плащанията от фондовете на Съюза.<sup>39</sup> В резултат на този инструмент 36 млрд. евро от Националния план за възстановяване и устойчивост на Полша са замразени. На 17 юни 2022 г. Европейският съвет одобри предложение на Комисията за отпускане на тези средства, при условие че Полша изпълни три междинни цели.<sup>40</sup>

Шокиращо е, че задължението за реформиране на органа за подбор на съдии не е сред междинните цели, въпреки че съдебната практика на Съда в Страсбург е изключително категорична, че този орган е политически доминиран. Дали причината за този пропуск е, че само Съдът в Страсбург е категоричен по въпроса в своята съдебна практика, но не и Люксембургският съд? Ако това е така, това би означавало отричане на съществуващата от много години норма на правото на Съюза, че правата, касаещи независимостта на съдебната власт, в правото на Съюза имат същото значение и обхват като тези в Конвенцията. С други думи, съдебната практика на Съда в Страсбург по отношение на системната липса на независимост на съдиите е част от правото на Съюза.<sup>41</sup> Според мен задължението за реформиране на органа за подбор на съдии очевидно е трябвало да бъде една от междинните цели, тъй като политически доминираният орган за подбор на съдии е най-важен за дългосрочния политически контрол на изпълнителната власт над съдебната власт.

Да се върнем на междинните цели. Една от тях е възстановяването на полските съдии, които са временно отстранени неправомерно от „дисциплинарната колегия“ на Върховния съд на Полша. В споразумението между Комисията и Полша тази междинна цел е

разработена като процедура за преразглеждане на статута на отстранените съдии с продължителност най-малко една година или повече, без да се гарантира резултатът от възстановяването на тези съдии. Тази междинна цел очевидно противоречи на решението на Люксембургския съд<sup>42</sup>, с което се изисква от Полша да възстанови съдиите незабавно, без никакво преразглеждане, и е пример за това, че Комисията не прилага строго решенията на Люксембургския съд относно независимостта на съдебната власт. Този пример отново показва опасността от това Комисията да разполага с дискреционни правомощия за изпълнението на ясни решения по въпроси, които са от основно значение за идентичността и функционирането на Съюза.

Едно от изискванията на върховенството на правото е, че изпълнителната власт трябва да изпълнява решенията на независимите съдилища. Следователно трябва да се преодолее системният пропуск в правоприлагането. Люксембургският съд може да допринесе за преодоляването на пропуските, като въведе строго задължение за Комисията (и другите институции на Съюза) да изпълнява тези решения изцяло, без забавяне и с всички налични инструменти.<sup>43</sup> Той би могъл да въведе такова задължение, като се има предвид, че системните пропуски са възникнали по политически причини през последното десетилетие, но поначало никога не са били предвидени в Договорите<sup>44</sup> и че въпросът е свързан с проблем от основно значение за идентичността и функционирането на Съюза. В това отношение Съдът може също така да приеме, че вече съществува задължение за изпълнение на решенията му относно актове на институциите на Съюза, обявени за нищожни.<sup>45</sup> Според мен основанията за по-строго задължение за изпълнение на решенията относно независимостта на съдебната власт са поне толкова важни за функционирането на Съюза, колкото и основанията за действащото задължение. Съдът би могъл да разглежда задължението да не се предприема действие по акт, обявен за нищожен, като отрицателно задължение за поддържане на системата на Съюза, а задължението за изпълнение на съдебните решения относно независимостта на съдебната власт като положително задължение за същото.

Друг начин да се гарантира, че институциите на Съюза изпълняват



решенията на Съдилищата относно независимостта на съдебната власт, е да се предостави на заинтересованите страни, например представителите на европейските съдебни системи – Съдът в Страсбург ги определи като „стражи на върховенството на закона“<sup>46</sup> – достъп до Люксембургския съд. Това е целта на съдебното дело, започнато на 27 август 2022 г. от четири европейски съдебни организации.<sup>47</sup> С оглед на системните пропуски в правоприлагането това действие дава възможност на Съда да предприеме следващата необходима според мен стъпка за осигуряване на правна защита в правото на Съюза, когато Европейската комисия и Съветът не изпълняват задължението си за правоприлагане.

Стигам до заключението, че геополитическата роля на Комисията е довела до системни пропуски в прилагането на правото на Съюза относно независимостта на съдебната власт, а това не е предвидено в Договорите. Така се застрашава идентичността и функционирането на Съюза. Освен това, тъй като принципите на върховенството на правото изискват изпълнителната власт да изпълнява решенията на независимите съдилища, тези пропуски следва да бъдат отстранени. Според мен трябва да се обмислят допълнителни механизми за правоприлагане.

## 2.4 МНОГООБРАЗИЕТО ОТ НАЦИОНАЛНИ УСЛОВИЯ В ЕВРОПА

Европейските страни се различават значително по своето икономическо и социално развитие, както и по своята история, правна култура и правни понятия. В резултат на различните условия, европейските стандарти може да функционират по различен начин в различните държави. Това трябва да се има предвид при оценката на прилагането на стандартите към (процедурите за подбор на) независимите съдии в Европа. Следователно сравнението на европейските стандарти единствено въз основа на текста на националното законодателство може да изкриви резултатите. Или, по думите на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС), „формалните правила сами по себе си не гарантират, че решенията за назначаване се вземат безпристрастно, в съответствие с обективни критерии и без политическо влияние.“<sup>48</sup> Следователно този метод обикновено

не е достатъчен или често създава объркване.

Съдилищата признават този проблем, например когато се прилага норма на националното право, според която изпълнителната власт може да отхвърли кандидат, избран от орган за подбор. Те преценяват колко често изпълнителната власт прилага нормата и при какви обстоятелства.<sup>49</sup>

Сега ще поясня мнението си с някои примери в областта на подбора на съдии.

Първият пример е за съществуващата в някои държави една и съща норма, че решението за назначаване на съдия трябва да бъде подписано от изпълнителната власт. Тази норма съществува както в Полша, така и в Нидерландия: решението за назначаване на съдия трябва да бъде подписано от президента на републиката (Полша) или от краля и министъра на правосъдието (Нидерландия). Тази норма обаче действа съвсем различно по отношение на независимостта на съдиите. През 2015 г. и 2016 г. президентът на Полша използва тази норма, за да откаже да подпише 11 решения за назначаване на съдии, които по това време са били правилно избрани от органа по подбор.<sup>50</sup> Той дори не посочи причини за това<sup>51</sup>. Мотивите му се възприемат широко като политически, защото той вижда избраните кандидати като политически врагове.<sup>52</sup> В Нидерландия кралят и министърът на правосъдието трябва да подпишат решението, но те не използват това, за да отхвърлят кандидати, да не говорим по политически съображения. Това очевидно е същата норма, макар и не съвсем, но с напълно различен резултат от гледна точка на независимостта на съдебната власт.

Втори пример: активното участие на министър на правосъдието в подбора на председателите на съдилища. Полското правителство обоснова активното участие на министъра на правосъдието в подбора на председателите на съдилища, като се позова на активното участие на министрите

на правосъдието в Германия. Правомощията на председателите на съдилища в Полша и Германия обаче се различават значително по отношение на възможността и практиката председателят на съда да влияе върху изхода на съдебните дела. Председателите на полските съдилища имат почти неограничени правомощия да формират съдебни състави, да възлагат дела на тези състави или да прехвърлят съдии, докато германските им колеги са ограничени от състава на сенатите на съда и правилата за назначаване на тези сенати. Освен това прехвърлянето на съдия може да бъде обжалвано пред комисия от съдии от съда, която може да отмени решението на председателя. С други думи, за един германски председател на съд е трудно да повлияе на изхода от висящите дела пред съда, като използва за това председателските правомощия, но не и за полския председател на съд и той или тя използва тези правомощия, за да прави това.<sup>53</sup> Контекстът на тези различни правомощия на председателите на съдилища в двете държави прави активното участие на министъра на правосъдието в Полша неприемливо от гледна точка на независимостта на съдебната власт, а активното участие на министрите на правосъдието в Германия е вероятно нежелателно от същата гледна точка, но не и неприемливо, доколкото гаранциите срещу политическо влияние върху изхода на конкретни съдебни дела функционират добре.

Трети пример: едни и същи европейски стандарти за независимост на органите за подбор на съдии понякога са достатъчни за гарантиране на избора на независими съдии, а понякога не са. След прехода през 1989 г. в някои европейски страни от комунистическа система на управление към система на демокрация под върховенството на правото, задачата за избор на съдии в новия ред обикновено се възлага на съветите на съдебната власт. Тези съвети са създадени в съответствие с различните препоръки на Съвета на Европа (КСЕС и Венецианската комисия), Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) и Службата за демократични институции и

права на човека на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, (ОССЕ–СДИПЧ).<sup>54</sup> Всички тези организации препоръчаха съветите да бъдат независими от изпълнителната власт и да имат мнозинство от съдии, избрани от техните колеги. Идеята зад това е, че независимите органи за подбор са в най-добра позиция да идентифицират независимите съдии. Днес, много години по-късно, някои независими органи изглежда са опорочили тази концепция. Например, при използването ѝ или, може също да се каже при злоупотребата с нея от страна на съдиите в органите за подбор за оказване на влияние върху съдиите по отделни дела: твърди се, че някои членове на съвета неофициално посочват на съдиите, че ако искат повишение, трябва да решат важно дело по определен начин.<sup>55</sup> Когато бъдат разкрити, тези корумпирани членове на съвета обикновено претендират за защита по силата на независимостта на органа за подбор и понякога – на практика – са недосегаеми поради тази защита. В тези ситуации европейските стандарти, предназначени да насърчават независимостта, противоречат на целта си. Трябва да се намерят решения за тези ситуации, без да се разрушава независимостта на съдебната власт. Създаването на култура на отчетност на съдебната система според мен е една от основните и обещаващи политики за справяне с този проблем.<sup>56</sup>

В заключение, европейските стандарти за подбора на независими съдии трябва да функционират в различни национални условия. Поради това е от съществено значение преследваната от стандартите цел да бъде ефективно постигната. Понякога този резултат може да бъде постигнат, въпреки че стандартът се прилага донякъде по различен начин. Друг път условията в дадена страна изискват това различно прилагане да служи за ефективното постигане на целите на такъв стандарт. За юристите, които смятат, че правото е само една догматична система от правила и не са обучени „да разширяват правото отвътре“, както препоръчва Туининг в книгата си „Правото в контекст:

Разширяване на дисциплината“<sup>57</sup> това може да е предизвикателство, но според мен това е единственият начин. Строгийт догматичен подход не може да послужи на Европа в тази област. Това прави сравнението на системите за подбор на съдии в Европа не лесно, но още по-интересно. Трябва да се проведат много изследвания в тази област, особено по отношение на това как всъщност работят процедурите за подбор.

### 3. ИЗИСКВАНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПОДБОРА И ПОВИШАВАНЕТО НА СЪДИИ

Сега ще премина към същността на въпроса: законовите изисквания за подбора и повишаването на съдии. За да позиционирам тези норми и да обясня техния характер, ще започна с три встъпителни бележки.

#### 3.1 ТРИ ВСТЪПИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

На първо място, европейските съдилища (ЕСПЧ и Съдът на ЕС) не се занимават с всички нередности в процедурите за подбор на съдии: това е субсидиарност в действие. По правило, Съдът в Страсбург се намесва само когато са изпълнени три условия:

1. Явно нарушение на националното право, установено от национален съд;
2. Нарушението трябва да се отнася до основно правило на процедурата за подбор;
3. Не се предоставят ефективни правни средства за защита от националните съдилища.<sup>58</sup>

Въпреки това, в случай че националното право е

несъвместимо с предмета и целта на Конвенцията,<sup>59</sup> или решение на национален съд е произволно или очевидно неоснователно,<sup>60</sup> ЕСПЧ ще разгледа случая, дори ако няма явно нарушение на вътрешното право. С тези правила Съдът в Страсбург не се стреми да преуреди националните съдебни системи.<sup>61</sup> Същото се отнася и за Люксембургския съд: той се ограничава до това да провери дали правилата, които се отнасят до организацията и функционирането на националните съдилища, са в съответствие с принципа за независимост на съдебната власт.<sup>62</sup>

Най-същественят момент е, че изискванията за независимост на съдебната власт са достатъчно ясни по отношение на резултатите. Напълно съм съгласен с Реч<sup>63</sup> по този въпрос. Така че историята, културата или правната система на една европейска държава никога не могат да бъдат оправдание тя да не изпълни задължението си за постигане на независима съдебна система; историята, културата или правната система на една държава са от значение само за отговора на въпроса кои инструменти са най-подходящи за изпълнението на това задължение. Понякога политиците или дипломатите изглежда забравят това и използват културни или икономически причини, за да намалят законовите изисквания за някои държави. Това забравяне обаче е опасно погрешно: изискванията за независимост на съдебната власт са действащо европейско право и следователно трябва да се прилагат и изпълняват като такава.<sup>64</sup>

Третата бележка се отнася до това, че правното изискване за независимост на съдебната власт остава в сила, без значение колко или какви компетенции държавите членки са предоставили на Съюза. Ще обясня това малко по-подробно. Някои конституционни съдилища смятат, че Люксембургският съд създава все повече и повече правомощия за Съюза и искат да спрат тази тенденция.<sup>65</sup> В политическите кръгове нивото на интеграция е предмет на разгорещени обсъждания. Няма да навлизам в същината на

обсъжданията, но въпросът е, че независимо от степента на интеграция, за която държавите-членки се договарят в Съюза, на всяко договорено равнище Съюзът се нуждае от независимостта на националните съдебни системи, за да функционира добре, тъй като се основава на концепцията, че правото на Съюза се прилага еднакво във всяка държава членка.

## 3.2 ИЗИСКВАНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПОДБОРА И НАЗНАЧАВАНЕТО НА СЪДИИ

С процедурите за подбор и назначаване се цели да се идентифицират лицата, които притежават правилните качества за съдия, изисквани от европейското право (независимост и непристрастност) и да се направи това по легитимен начин, за да се поддържа общественото доверие в съдебната система. Сега ще се заема с идентифицирането и обсъждането на факторите в съдебната практика на двете Съдилища (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС), които са от значение за постигането на тази цел. Първо ще разгледам критериите за подбор и тяхната промяна, а след това някои процедурни аспекти на процедурата за подбор. Разбира се, напълно осъзнавам, че Съдилищата разглеждат всички съответни фактори поотделно, но ги оценяват в тяхната цялост.<sup>66</sup> След като въз основа на този цялостен подход ЕСПЧ установи, че няма „съд, създаден в съответствие със закона“ по смисъла на член 6 от ЕКПЧ, той не изисква отделен анализ на цялостната справедливост на производството по отношение на участващите страни.<sup>67</sup>

### 3.2.1 *Обективни критерии за заслуги, морална почтеност и смелост*

Първият въпрос, който трябва да си зададем, е какви са необходимите качества на съдиите, изисквани от европейското право? Съдът в Страсбург споменава заслуги, морална почтеност<sup>68</sup> и техническа компетентност за защита на

върховенството на закона.<sup>69</sup> Той приема, че колкото по-висока е позицията в съдебната йерархия, толкова по-взискателни следва да бъдат приложимите критерии за подбор.<sup>70</sup> Той подчертава първостепенното значение на строгата процедура за подбор на съдии, за да се гарантира, че се назначават най-квалифицираните кандидати.

Проблемът с тези критерии за подбор е, че европейските страни нямат общо определение или обща традиция за ролята на съдията в обществото. Някои смятат съдийството за работа. В този случай е от значение само професионалната правна компетентност. Други го разглеждат предимно като обществена функция, която изисква компетенции, за да може да се ангажира в по-социални и политически измерения.<sup>71</sup> Някои държави подчертават необходимостта от ефективност в правораздаването: съдийството като обществена услуга.

В Англия и Уелс, например, имат политика за още по-голямо многообразие<sup>72</sup> в съдебната система като изискване за качество.<sup>73</sup> При това положение многообразието не е въпрос на заслугите на отделен съдия, а изискване за качеството на съдебната власт като цяло. Заслугите и многообразието сякаш някак си противоречат при процедурите за подбор. От 2013 г. например Комисията за назначаване на съдии в Англия и Уелс е длъжна да разглежда многообразието наравно със заслугите. Парламентът обаче наскоро се оплака, че темпът на промяна е твърде бавен.<sup>74</sup> Gee и Rackley твърдят, че изискванията за заслуги, които облагодетелстват „бели мъже“ кандидати и поставят в неравностойно положение кандидати от нетрадиционен произход, може да са част от обяснението за това бавно темпо. Като пример те посочват изискването за заемане на съдийска длъжност на хонорар на непълно работно време, като същевременно се продължава /адвокатската/ практика.<sup>75</sup>

Различните възгледи относно ролята на съдията/съдебната власт естествено оказват влияние върху въпроса кои трябва да бъдат членове на органа за подбор. Нидерландия, например, е на мнение, че съдийството също е обществена услуга и че многообразието на



съдебната власт допринася за нейното качество. Но в холандската система за подбор обществото е представено само в органа за първоначален подбор на съдии, докато органите, които извършват подбор за повишения, се състоят само от съдии, без никакво представителство на обществото. Тук има разлика с Англия и Уелс, където непрофесионален член на Комисията за назначаване на съдии е член с право на глас в органите за подбор за повишения.<sup>76</sup>

Досега Съдилищата (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) оставяха специфичните критерии за подбор най-вече на националното право. Това вероятно ще остане така за известно време, докато не бъде установена обща традиция в тази област, при условие че държавите установят обективни критерии във вътрешното право и покажат, че действат по тях,<sup>77</sup> освен когато, разбира се, националното право не е съвместимо с предмета и целта на Конвенцията.<sup>78</sup> В този случай Съдилищата (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) ще се намесят. По-нататък ще ви дам няколко примера за национално право, което Съдилищата биха могли да сметнат за несъвместимо с европейското право.

### *3.2.2 Промяна на обективните критерии за подбор*

Обективните критерии за подбор в националното законодателство могат да бъдат променени. Това не трябва да създава проблем за независимостта на съдебната власт, но такъв може да възникне, когато промените са такива, че – като се вземат под внимание всички съответни фактори – поразжат основателни съмнения в съзнанието на хората за неправомерно влияние на изпълнителната и/или законодателната власт.<sup>79</sup>

През 2019 г. в Унгария например бяха променени критериите за подбор на съдиите във Върховния съд, така че членовете на Конституционния съд, които се назначават от унгарския парламент, вече не трябва да отговарят на изискванията, наложени за други кандидати за тази длъжност. Година по-

късно бяха променени и правните изисквания за избор на председател на Върховния съд: от този момент нататък времето, прослужено в Конституционния съд, трябва да се взема предвид при изчисляването на необходимия петгодишен опит като съдия. В резултат на това, от 1 януари 2021 г. унгарският парламент назначи нов председател. В процедурата не е имало никакво участие на съдебната власт. На същата дата председателят на Върховния съд получи допълнителни правомощия за създаване на съдебни състави за определени групи дела, назначаване на председателстващи съдии, назначаване на съдии в състави и създаване на схема за разпределяне на делата между съставите.<sup>80</sup> Според мен тази група събития несъмнено ще породи основателни съмнения в съзнанието на хората, че изпълнителната власт е на път да поеме Върховния съд. Следователно националното право вероятно ще бъде обявено за несъвместимо с европейското право и назначаването на председателя на Върховния съд може да се окаже в нарушение на европейското право.

Друг пример: през 2020 г. в Германия федералният министър на правосъдието промени критериите за подбор на съдии във федералните съдилища: вече не се изискваше петгодишен опит в тези съдилища. Той направи това след публикуването на обявата за вакантното място и назначи кандидати без петгодишен опит. Без съмнение това повдига въпроса дали изпълнителната власт е имала неправомерно влияние върху процеса на подбор. Делото е висящо пред германски съд.<sup>81</sup>

### *3.2.3 Стандартът за органите за подбор: мнозинство на съдиите, избрани от техните колеги*

Както политическите, така и съдебните организации в Европа<sup>82</sup> считат, че най-малко половината от членовете на органите за подбор на съдии следва да бъдат съдии, избрани от техните колеги, за да се гарантира независимостта на органа от изпълнителната и законодателната власт.

В три дела срещу Полша<sup>83</sup> Съдът в Страсбург постанови, че на полския орган за подбор на съдии липсват достатъчно гаранции за независимост от законодателната и изпълнителната власт<sup>84</sup>, въпреки че има мнозинство на съдиите. Една от причините е, че съдиите в органа за подбор не са избрани от техни колеги, а са назначени от полския парламент. По отношение на процедурата за подбор, Съдът (бел. пр. – ЕСПЧ) установи, че изпълнителната власт е предложила – пряко или косвено – повечето от кандидатите, докато те са й били подчинени, и че има съмнения дали всички назначени съдии са изпълнили изискването на националното право да бъдат подкрепени от 25 действащи съдии. По отношение на актовете на новосъздадения орган за подбор, Съдът (бел. пр. – ЕСПЧ) посочва, че международните организации единодушно са заявили, че органът за подбор не е действал в съответствие с конституционното задължение за защита на независимостта на съдебната власт.<sup>85</sup> В съответствие с традиционната си методология Съдът (бел. пр. – ЕСПЧ) преценява тези обстоятелства в тяхната цялост и приема, че е налице неправомерно влияние от страна на законодателната и изпълнителната власт.<sup>86</sup>

Резултатите от тези решения трябва да бъдат приветствани. Според мен, обаче, в бъдеще е необходима по-строга мотивировка от страна на Съда (бел. пр. – ЕСПЧ). Например решенията, основани на презумпцията, че незачитането на европейския стандарт „избрани от техни колеги“ установява неправомерно влияние от страна на други държавни власти, освен ако не е доказано друго. Това би довело до промяна на условията в Европа по две причини. Първо, единодушната подкрепа на най-важните европейски политически и съдебни организации за стандарта. Но по-важното е, че все повече страни променят националното си законодателство – неотдавнашни примери за това са Люксембург<sup>87</sup> и Чехия<sup>88</sup> – за да се съобразят със стандарта, като вече доста европейски

държави – особено в Съюза – са в съответствие с него. С други думи, в Съюза бързо се установява нова общоевропейска конституционна традиция.

Напълно съм наясно, че това вероятно ще има последици за държави, които все още не спазват стандарта. Испания, например, ще трябва да докаже, че подборът на съдии от испанския парламент за органа за подбор на съдии не води до неправомерно влияние на изпълнителната или законодателната власт върху процедурата за подбор на съдии. Това доказателство вероятно няма да е лесно да се предостави, тъй като испанският парламент не е успявал да избере съдии в органа за подбор от 2018 г. насам поради това че процесът на подбор е политизиран до основи.<sup>89</sup> След като обаче бъде установена нова общеевропейска конституционна традиция, европейските Съдилища (бел. пр. – ЕСПЧ и Съдът на ЕС) ще трябва да я приложат.

### *3.2.4 Подбор на председатели на съдилища*

Председателите на съдилища в Европа имат различни правомощия, но обикновено те оказват известно влияние върху формирането на съдебните състави, назначаването на съдии, разпределянето на съдии в състави, разпределянето на делата, прехвърлянето на съдии, повишаването на съдии и повдигането на дисциплинарни обвинения срещу съдии. Тези правомощия могат да се използват и в някои страни се използват за оказване на натиск с цел придобиване на политически контрол върху съдиите.<sup>90</sup> Полша е най-откритият и брутален пример за този натиск,<sup>91</sup> докато в други страни като Унгария той е по-прикрит и подъл.<sup>92</sup>

Фактът, че председателите на съдилища могат потенциално да повлияят на независимостта на съдебната власт, според мен е още една причина за прилагане на правилото, че органът за подбор трябва да се състои от мнозинство от съдии, избрани от техните колеги. Горното е още един

пример за това, че Съдилищата (бел. пр. – ЕСПЧ и Съдът на ЕС) трябва да преценят дали националното право е съвместимо с предмета и целта на Конвенцията.<sup>93</sup>

Друг такъв пример определено е полският закон за общите съдилища. През 2017 г. този закон беше променен, като на министъра на правосъдието беше предоставено правомощието – за шест месеца – да уволнява председателите на съдилища по свое усмотрение и да назначава нови без участието на какъвто и да е орган за подбор.<sup>94</sup> На 13 февруари 2018 г. министърът на правосъдието освобождава от длъжност 137 председатели и заместник-председатели на общите съдилища и започва да назначава нови.<sup>95</sup>

В Унгария системата за подбор на председателите на съдилища на теория включва съдии, но на практика заобикаля участието на такива. Ще обясня как работи това. Във всеки съд съдиите гласуват кандидатите за председател на този съд и информират изпълнителната власт<sup>96</sup> за класирането. Изпълнителната власт може да се отклони от класирането, но няма право да назначава кандидат, който не е получил мнозинство от гласовете на съдиите в този съд, освен със съгласието на Съвета на съдебната власт.<sup>97</sup> Когато изпълнителната власт не харесва резултата от процеса на подбор и знае, че няма да получи мнозинство в Съвета на съдебната власт, тя анулира процеса на подбор и всяка година назначава временни председатели, без участието на съдии. Това продължава от години, като създава практика на системно заобикаляне на обикновените процедури за подбор на председатели на съдилища<sup>98</sup> и дава на изпълнителната власт огромно влияние върху такива председатели, а чрез тях и върху съдиите, защото временните председатели трябва да бъдат преназначавани всяка година.

В Австрия председателите на административните съдилища се избират от министъра на правосъдието без никакво участие на

съдии.<sup>99</sup> През януари 2022 г. бяха публикувани някои така наречени „допълнителни“ писма, в които партиите в коалиционното правителство се договарят, че назначенията на най-високопоставени позиции, включително в съдебната система, трябва да бъдат разделени между различните политически партии. Очевидно нарушение на европейското право, що се отнася до правилото, че подборът на съдии следва да се основава на заслуги, още повече когато става въпрос за подбор на председатели на съдилища.

Завършвам този параграф, като повтарям мнението си, че в близко бъдеще ще се появи нова общоевропейска конституционна традиция съдиите да се избират от орган, съставен от мнозинство от съдии, избрани от техните колеги. След като тази традиция бъде установена, Съдилищата (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) ще трябва да я приложат. В резултат на това, когато подборът не е бил в съответствие с тази традиция, може да има презумпция за неправомерно влияние от страна на изпълнителната власт. Същото важи в още по-голяма степен за подбора на председатели на съдилища, защото те имат правомощия да влияят на съдиите при решаването на делата. Тези три примера показват колко необходима е тази презумпция за поддържането на независимостта на съдебната власт.

### *3.2.5 Органите за подбор под неправомерното влияние на сдруженията на съдии*

Не само изпълнителната и законодателната власт могат да оказват неоправдано влияние върху процедурата за подбор на съдиите. Съдът в Страсбург признава, че произволната намеса в процедурата на назначаване може да дойде и от други източници, различни от законодателната и изпълнителната власт.<sup>100</sup> Пример от 2019 г. е неправомерното влияние на сдружения на съдии върху подбора на високопоставени съдебни служители.<sup>101</sup> Някои

съдии, членове на органа за подбор и членове на италианския парламент са били записани докато обсъждат и договарят назначенията на високи длъжности. Оказа се, че групи в Националното сдружение на съдиите<sup>102</sup> са си поделили важни постове в съдебната система, не по заслуги, а по лоялност към групата, очевидно в нарушение на националното и европейското право. Предисторията на тази практика е, че кандидат за органа за подбор, обикновено известен само на местно ниво, може успешно да бъде избран от своите колеги в голяма държава като Италия само с подкрепата на национална група. След като бъде избран, съдията смята, че трябва да бъде благодарен на своята група, като подкрепя нейните кандидати в процедурите за подбор. Наскоро италианският парламент прие закон, който промени системата за избор на съдии в органа за подбор.<sup>103</sup> Преди новия закон Италия беше един голям изборителен район за избор на съдии; след приемането на закона страната е разделена на четири изборителни района. С тази промяна италианският законодател очаква да намали влиянието на групите в сдруженията на съдии върху подбора на съдии за висши съдебни длъжности.

Избрах този пример, за да покажа отново, че противно на мнението на много европейски съдии, опасността за независимостта на съдебната власт може да не идва само от други държавни органи, но и от съдебната система. Вече споменах примера с корумпираните членове на органите за подбор.

### *3.2.6 Решенията за подбор трябва да бъдат мотивирани*

Някои европейски държави като Грузия имат конституционна традиция, че конституционните органи не трябва да мотивират решенията си. През 2020 г. Конституционният съд на Грузия постанови, че това правило се прилага и за конституционно установения орган за подбор на съдии.<sup>104</sup>

Ефектът от това решение е, че резултатът от процедурата за подбор не е прозрачен, като липсата на прозрачност може да подкопае доверието на гражданите в съдебната система. За да се подобри прозрачността, ОССЕ-СДИЧП предлага да се допълнят Препоръките от Киев<sup>105</sup> със стандарт за доказване пред обществото, че се прилагат обективни критерии за назначаване, чрез мотивирани решения.<sup>106</sup> В случай че националното право, като това в Грузия, не изисква мотивирани решения на органите за подбор, Съдът в Страсбург няма да може да изпълни задачата да прецени дали целта и предметът на Конвенцията са постигнати. Тъй като този съд е длъжен да прецени, според мен той ще наложи задължение за мотивиране на решенията на органите за подбор.

### *3.2.7 Задължението на изпълнителната власт по отношение на препоръките на органите за подбор*

Решаващите правомощия на изпълнителната власт в процеса на назначаване на съдии не пораждаат непременно основателни съмнения в съзнанието на хората относно неподатливостта на назначените съдии на влияние от страна на изпълнителната власт по отношение на неутралитета на назначените съдии спрямо интересите, които стоят пред тях.<sup>107</sup> При определени обстоятелства обаче упражняването на правомощията от страна на изпълнителната власт може да породи такива съмнения.

Някои европейски съдии смятат това правило за разочароващо и биха предпочели да видят задължение за изпълнителната власт да следва препоръката на органа за подбор,<sup>108</sup> точка. Това е примамливо виждане, защото има доста европейски примери за злоупотреба с правомощията от страна на изпълнителната власт. Въпреки примерите, не съм напълно сигурен, че съм съгласен с това. Причината е, че при нормални и здрави отношения между



държавните власти, участието на изпълнителната власт в процедурите за подбор на съдиите може да допринесе за качеството на този процес.<sup>109</sup> И както вече споменах, опасността от подкопаване на независимостта на съдебната власт може да дойде и отвътре, още повече когато съдебната власт се затваря срещу влиянието на други държавни органи и на обществото. По мое мнение, някои механизми за контрол и баланс са необходими.

Какви обстоятелства трябва да се вземат предвид при оценката на съмненията, посочени в настоящия параграф? Ще посоча седем.

1. Изпълнителната власт няма правомощия да отказва  
Пример от Полша. Кандидатите за Конституционния съд се избират от полския парламент в съответствие с националното законодателство. Националната норма е, че парламентът има правомощието да избира тези кандидати, когато мандатът му обхваща датата, на която се оваканти мястото. Президентът на Републиката обаче отказва да закълне тези надлежно избрани кандидати, но заклева кандидати за същите места, избрани от последващ парламент. Съдът в Страсбург постанови, че президентът няма правомощието да отхвърли надлежно избраните кандидати, тъй като според полската конституция е длъжен да ги закълне.<sup>110</sup>
2. Изпълнителната власт отхвърля, без да спазва националното право по отношение на обективните критерии<sup>111</sup>. В Исландия органът за подбор на съдии предложи на министъра на правосъдието 15-те най-добре класирани кандидати за длъжността съдия в Апелативния съд. В четири случая министърът не се съобрази с органа за подбор и ги замени с 4 други кандидати, които не бяха сред 15-те най-добре класирани кандидати. Министърът мотивира решението с аргумента, че органът за подбор не е придал достатъчно тежест на критерия за съдебен опит съгласно

националното право, а е взел предвид субективни фактори, свързани с успеха на даден кандидат в кариерата му. Съдът в Страсбург постановява, че липсата на допълнителни обяснения за това как тя е измерила „успеха“ или сравнението на всички кандидати от тази гледна точка поставя под въпрос обективността на процедурата за подбор.<sup>112</sup>

3. Изпълнителната власт отхвърля, без да вземе предвид становището на независим орган за подбор на съдии<sup>113</sup>  
Още един пример от Полша. На 28 юни 2016 г. Президентът на Републиката отказа да назначи 11 съдии, подбрани от орган за подбор, в който има мнозинство на съдии, избрани от техните колеги.<sup>114</sup> По този въпрос има висящо дело пред Съда в Страсбург.<sup>115</sup>
4. Изпълнителната власт отхвърля, без да посочва причини  
Същият пример от Полша за 11-те съдии. Президентът не посочи причина за отказа си. Документален филм на TVN показва документи от канцеларията на президента, в които се посочва, че желанието да си отмъсти на противниците си е един от мотивите за отказа му.<sup>116</sup>
5. Изпълнителната власт отхвърля не само в изключителни случаи<sup>117</sup>  
Люксембургският съд изрично счита, че случаите, в които министър-председателят на Малта е отказал, са „доста изключителни“. Пример за не толкова „изключителни“ случаи са 11-те съдии в Полша: като се има предвид, че толкова много съдии, 11, бяха отхвърлени почти по едно и също време, не ми се струва, че това е пример за изключителен случай.
6. Изпълнителната власт отхвърля без възможност за съдебен контрол<sup>118</sup>

Вече посочих системната практика в Унгария за анулиране на процедурите за подбор на председатели на съдилища, когато резултатът не е по вкуса на изпълнителната власт. На 2 юни 2021 г. Върховният съд на Унгария постанови, че няма средство за съдебна защита срещу отмяната на поканата за подаване на заявления за назначаване на председатели на съдилища.<sup>119</sup>

7. Изпълнителната власт назначава, докато съдебният контрол все още е висящ пред местен съд

Политически доминираният орган за подбор в Полша предложи седем кандидати за гражданската колегия на Върховния съд. Редица непредложени кандидати обжалваха пред Върховния административен съд, оспорвайки законосъобразността на предложението на органа. Върховният административен съд издаде привременно разпореждане за спиране на изпълнението на предложението до разглеждане на жалбите. Президентът на Републиката извърши назначенията, въпреки привременното разпореждане. Съдът в Страсбург постанови, че действията на президента са „в явно незачитане на върховенството на закона, за да се обезсмисли съдебният контрол“ върху предложението.<sup>120</sup>

В заключение, случаите с Унгария и Полша изглеждат очевидни примери за неправомерно влияние на изпълнителната власт върху процедурата за подбор на съдии. Решението по случая с Исландия вероятно е по-интересно от гледна точка на системата. В този случай Съдът в Страсбург е наложил на изпълнителната власт задължение по Конвенцията за мотивиране на много високо равнище в случай на отказ да се назначи предложен съдия, тъй като мотивите не могат да застрашават обективността на процеса на подбор. Съдия Pinto de Albuquerque твърди в своето особено мнение по този въпрос, че Съдът (бел. пр. – ЕСПЧ) е трябвало да постанови принципа, че манипулирането на назначаването на съдия в съд в нарушение на съответните критерии за допустимост е абсолютна процесуална грешка, която не може да бъде поправена.<sup>121</sup> Въпросът ми е дали с

ефективното въвеждане на задължението Съдът (бел. пр. – ЕСПЧ) не е постановил, че изпълнителната власт има право да откаже предложение на орган по подбор единствено въз основа на наложителни причини, свързани с обективните критерии (националното право) на процедурата за подбор? Бих казал, че това е така, но съм съгласен със съдията, че Съдът (бел. пр. – ЕСПЧ) можеше да бъде по-ясен по въпроса.

## 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Учените-юристи имат важно задължение да анализират, обясняват и критикуват решенията на съдилищата. Това обаче не е единственото им задължение. Те също така трябва да идентифицират проблемите в обществото и да работят за намирането на решения за тях. В областта на независимостта на съдебната власт това означава да се определи, в открит диалог с европейските Съдилища (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) и др., какви следващи стъпки са необходими за защита на независимото правосъдие в европейските условия на нападки от страна на други държавни власти.

Работата на европейските Съдилища (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) в това отношение е доста впечатляваща, но със съжаление ще кажа, че все още не е достатъчна, за да се гарантира независимостта на съдебната система. Според мен ключът към дългосрочен политически контрол върху съдебната система се крие в политическото господство над процедурата за подбор и назначаване на съдии и председатели на съдилища. И този политически контрол трябва да бъде спрян с всички средства. Ето защо определих пет следващи стъпки за постигането на това. Ще ги обобща накратко:

1. Започнете да преодолявате системните пропуски в правоприлагането

В продължение на десетилетие по политически причини Комисията, противно на задълженията си, не успя да наложи стриктно стандартите за независимост на съдебната власт.

Това води до системни пропуски в правоприлагането по въпрос, който е от основно значение за идентичността и функционирането на Съюза. Освен това върховенството на закона изисква съдебните решения да се изпълняват от изпълнителната власт. Поради това, по системни съображения и в съответствие с целта на Договорите за Съюза, Люксембургският съд следва да допринесе за преодоляването на пропуските, като наложи на институциите на Съюза строго задължение да изпълняват изцяло, незабавно и с всички налични инструменти решенията на съдилищата в Люксембург и Страсбург по въпросите за независимостта на съдебната власт в Съюза, особено, но не само, по въпроса за подбора и повишаването на съдиите, тъй като този въпрос е най-важен за изпълнителната власт, за да установи дългосрочен политически контрол върху съдебната власт.

2. Ефективно прилагане на задължението за изпълнение  
За ефективното прилагане на задължението, посочено в т. 1, Люксембургският съд следва да предостави на заинтересованите страни, като например европейските организации на съдиите, процесуална легитимация и правен интерес за тази цел.

3. Постигане на по-голям ефект на стандарта „мнозинство от съдии, избрани от техните колеги“

Бързо се формира общеевропейска конституционна традиция, според която органите за подбор на съдии и председатели на съдилища трябва да се състоят от мнозинство от съдии, избрани от техните колеги. В момента, в който тази традиция бъде установена, европейските Съдилища (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) трябва да я приложат. Този ефект трябва да се изразява най-малкото в това, че орган за подбор, който не е съставен в съответствие с този стандарт, се счита за политически контролиран, освен ако не се докаже обратното.

4. Органите за подбор трябва да мотивират решенията си.

За да могат да преценят правилно дали процедурата за подбор на съдии и председатели е в съответствие с европейското право, европейските съдилища (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) трябва да изискват от държавите решенията за подбор да бъдат мотивирани, дори ако това противоречи на конституционната традиция на някои държави.

5. Изпълнителната власт може да отхвърля предложени кандидати единствено на основание неспазване на обективните критерии за подбор

Въз основа на целта на европейското право европейските Съдилища (бел. пр. - ЕСПЧ и Съдът на ЕС) следва да посочат съвсем ясно, че дискреционните правомощия на изпълнителната власт да откаже да приеме предложенията на органите за подбор на съдии и председатели на съдилища са ограничени до неспазването от тези органи на обективните критерии за подбор. В отказа следва да се посочат убедителни мотиви в тази връзка.

Г-н Заместник-ректор, дами и господа,

В заключение бих искал да изразя благодарността си към Управителния съвет на Маастрихтския университет за създаването на катедра „Европейско правораздаване“ в тези трудни за европейските съдебни системи времена и - още повече - за поверяването ѝ на мен.

Специални благодарности на всички мои колеги съдии и приятели от всички части на Европа, с които работих в тясно сътрудничество през последните осем години, за да разбера какво означава да бъдеш европейски съдия и да науча, особено от полските колеги, какво представляват истинската смелост и упоритост в борбата за независимо правосъдие. Благодаря ви за доверието, другарството, мъдростта и борбения дух. Очаквам с нетърпение по-

нататъшното сътрудничество. Сигурен съм, че в бъдеще то ще има повече възходи, отколкото падения.

Бих искал да спомена четирима колеги от нидерландската съдебна система за тяхната подкрепа и приятелство, когато личните моменти не бяха толкова щастливи. По азбучен ред: Марк Лот, Херма Рапа, Хуиб де Рюйтер и моя ръководител Яп Шпиер.

През шест от последните осем години имах възможност да се занимавам с европейско правосъдие, защото колегите ми от Съвета на съдебната власт на Нидерландия любезно ми позволиха да го направя. Специални благодарности към тях. За последните две години споменавам ръководството, управата и колегите от достойния съд на Зеландия-Вест-Брабант за тяхната благосклонна подкрепа за улесняването на европейската ми работа. Много ви благодаря.

И накрая, но със сигурност не на последно място, специални благодарности на жена ми Лизбет и децата Лике и Яне за тяхната любов и подкрепа.

Г-н Заместник-ректор, дами и господа,

Бих искал да завърша встъпителното си слово с един "cŕi de soeiu" (искрен призив) по цитат от един от любимите ми унгарски писатели, Шандор Мараи. Става дума за предателството и загубата на приятелството, но може да се отнася и до загубата на независимостта на съдебната власт. Той звучи така:

Не е вярно, че съдбата тихо се промъква в живота ни, тя влиза през вратата, която сме отворили, и ние я каним да влезе.

Дамаи и господа, бих искал настоятелно да призова всички вас да положат допълнителни усилия, за да затворят тази

врата, в защита на независимото правосъдие.

Завърших.



## БЕЛЕЖКИ

- 1 Темата на тази реч е изследвана до 1 януари 2023 г.
- 2 Първата, която видях, беше през октомври 2022 г. в холандския вестник „Фолкс-крант“.
- 3 Член 5, параграф 3 от Protocol werving en selectie van raadsheren in de Hoge Raad der Nederlanden. (Протокол относно наемането и подбора на съдии за членове на Върховния съд на Нидерландия), [www.hogeraad.nl](http://www.hogeraad.nl).
- 4 Доклад за върховенството на закона, ЕК 2022 г., Нидерландия, стр. 3.
- 5 Ето няколко примера: Унгария и Полша във вреда на независимостта на съдебната власт. *Вж.* докладите за върховенството на закона, ЕК, 2021 г. Унгария и 2020 г. Полша. Люксембург и Чехия засилват независимостта на съдебната система *Вж.* доклада за върховенството на закона, ЕК, 2022 г. Люксембург, 2020 г. Чехия.
- 6 Полските и румънските съдии не са участвали в проучването на ЕМСС през 2022 г. Полските съдии - защото проучването се извършва чрез националните съвети на съдебната власт, а Полският съвет на съдебната власт е отстранен от ЕМСС, считано от 17 септември 2018 г. и изключен на 28 октомври 2021 г., тъй като не е имал необходимата независимост от изпълнителната власт. Румъния не участва. *Вж.* Проучване на ЕМСС относно независимостта на съдиите (2022 г.), стр. 5, [www.encyj.eu](http://www.encyj.eu).
- 7 Пак там, фигура 31 на стр. 35.
- 8 Пак там, фигура 33 на стр. 36.
- 9 Пак там, фигура 32 на стр. 35.
- 10 *Вж.* Давид Косар, „Политика на независимост и отчетност на съдебната власт в Чехия: Пазарене в сянката на закона между председателите на съдилища и министъра на правосъдието“, *European Constitutional Law Review* (Преглед на европейското конституционно право) 13: 96 -123 (2017 г.), стр. 122.
- 11 Определям европейското право като правата и задълженията, основани на посочените договори.
- 12 ЕСПЧ, *Grzeda c/y Полша (Grzeda)*, 15 март 2022 г., 43572/18, параграф 324 и ЕСПЧ *Juszczyszyn c/y Полша*, 6 октомври 2022 г., 35599/20, параграф 333: „Системата на Конвенцията не може да функционира правилно без независими съдии.“
- 13 *Вж.* например процеса срещу Хитлер в Patrick Dassen, *De Weimar Republiek 1918 -1933*, Van Oorschot Amsterdam, стр. 386 -390.
- 14 Член 52, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата).
- 15 Robert Spano, „Върховенството на закона като пътеводната звезда на Европейската конвенция за правата на човека: Съдът в Страсбург и независимостта на съдебната власт“, *European Law Journal*, том 27, стр. 211-227 (2021), параграф 4.4 и Koen Lenaerts, „Двете измерения на съдебната независимост в правния ред на ЕС“, *Liber Amicorum L.-A.*

- Sicilianos, *Anthemis* 2020, стр. 333 -348, стр. 348.
- 16 На 16 септември 2022 г. Русия престава да бъде страна по Конвенцията. Това беше предизвикано от руското нахлуване в Украйна. *Вж.* Съобщение за медиите на Съвета на Европа Ref.DC 053(2022).
  - 17 СТ Полша 7 октомври 2021 г., К 3/21 (член 19, параграф 1 от ДЕС е несъвместим с полската конституция) и СТ Полша 10 март 2022 г., К 7/21 (член 6 от ЕКПЧ е несъвместим с полската конституция). *Вж.* Адам Плоска, „Нешастието никога не идва само. Полският конституционен съд обявява Европейската конвенция за правата на човека за противоконституционна“, *Hague Journal on the Rule of Law* (Хагски журнал за върховенството на закона) (2022 г.), doi. org/10.1007/s40803-022-00174-w.
  - 18 *Вж.* например отстраняването на 25 февруари 2022 г. на съдия Anna Glowaska от Районния съд в Краков, но има още много примери, посочени на уебсайта на полската асоциация на съдиите Themis в материали на английски език. <https://themis-sedziowie.eu> под рубриката „Материали на английски език“.
  - 19 *Вж.* съдебната практика, посочена в точка 3.2.3.
  - 20 Законопроект за реформа на закона, свързан с правата на човека. Законопроект 1172022 -23.
  - 21 Лорд Дайсън, „Реформата в областта на човешките права: опасна или добре дошла промяна?“ Лекцията за правосъдието, изнесена от лорд Дайсън в Университета в Лийдс на 16 ноември 2022 г., стр. 15. *Вж. също* Лорд Мансе, „Защитата на правата – насам, натам, напред, назад ...“, Лекцията за Томас Мор, 2022 г., пар. 44.
  - 22 Няма да засягам въпроса за правоприлагането в системата на Съвета на Европа, а само ще посоча проблемите в тази област. *Вж.* например Изпълнение на решенията на ЕСПЧ: Годишен доклад за 2021 г., Съвет на Европа и Комитет на министрите, Контрол на изпълнението на решенията на ЕСПЧ, дела, разгледани на 1451-вото заседание, 6-8 декември 2022 г.
  - 23 Член 258 от ДФЕС.
  - 24 Член 260, параграф 3 от ДФЕС.
  - 25 Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г. относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза, LI 433/1, стр. 1-10.
  - 26 Доусън и Мюр окачествиха нарушението от 2012 г. срещу унгарските „съдебни реформи“ като технически и ограничен подход. Mark Dawson и Elise Muir, „Унгария и непряката защита на основните права на ЕС и върховенството на закона“, *German Law Journal* 14 (10): 1959 (2013).
  - 27 Matteo Bonelli, „Искове за установяване на нарушение 2.0: Как да защитим ценностите на ЕС пред Съда на ЕС“, Преглед на европейското конституционно право 18 (1): 30-58 (март 2022 г.), последно изречение под рубриката „Първите опити“.
  - 28 Пак там, под рубриката „Искове за установяване на нарушение“.
  - 29 И 23 други условия по отношение на корупцията. *Вж.* писмената процедура, приключена на 15 декември 2022 г. от Европейския съвет, СМ 5860/22.

- 30 Roger Keleman, *Appeasement, ad infinitum* (умиротворяване до безкрай), *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (журнал по европейско и сравнително право) 29 (2): (2022).
- 31 Джон Морийн, „Законът и политиката на защита на либералната демокрация“, Встъпителна лекция 2022 г., University of Groningen Press, стр. 26.
- 32 Роджър Келеман и Томасо Павоне, „Къде изчезнаха Пазителите? Правоприлагането и политиката на наднационално търпение в Европейския съюз“, 2021 г., <https://ssrn.com/abstract=399418>. Предстоящо, *Световна политика* 74 (4) (Fall 2023).
- 33 Grainne De Burca, „Членството на Полша и Унгария в ЕС: За непотивопоставянето на авторитарни правителства“, *International Journal of Constitutional Law* (Международен журнал за конституционно право) 20 (1): 13 -34 (януари 2022 г.).
- 34 *Вж.* точка 3.2.3.
- 35 Петра Бард и Димитри Коченов, „Войната като претекст за сбогуване с върховенството на закона? Аргументи в полза на конституционното пробуждане на ЕС“, *European Law Journal*;27: 39 -49 (2021). Войцех Садуwski, „Европейската комисия губи основен лост за влияние по отношение на върховенството на закона в Полша“, *Verfassungsblog* (6 юни 2022 г.).
- 36 На 23 юни 2022 г. Европейският съвет предостави на Украйна и Молдова статут на страни-кандидатки за членство в Европейския съюз и постави условия за предоставяне на статут на страна-кандидатка на Грузия; на 15 декември 2022 г. той предостави статут на страна-кандидатка на Босна и Херцеговина, с уговорката, че трябва да бъдат предприети редица стъпки. *Вж.* заседанието на Европейския съвет от 15 декември 2022 г. – Заключение 30.
- 37 *Вж.* параграф 3.2.2 за пример за Унгария; за пример за Полша, *вж.* по-нататък в този параграф.
- 38 И други аспекти на върховенството на закона.
- 39 Регламент 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г. относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза, L1 433/1, стр. 1-10.
- 40 Решение за изпълнение на Съвета на Европейския съюз относно одобряването на оценката на Плана за възстановяване и устойчивост за Полша, референтен номер ST 9728 2022, 17 юни 2022 г., стр. 37 и приложението към решението, раздел 1, компонент F1, междинни цели F1G, F2G и F3G. За резюме, *вж.* прессъобщението на Европейския съвет от 17 юни 2022 г., <https://consilium.europa.eu>.
- 41 52, параграф 3 от Хартата.
- 42 Съд на ЕС (голям състав), *Комисията с/у Полша (Дисциплинарен режим за съдии)*, 15 юли 2021 г., C-791/19, точки 157 и 176.
- 43 Например, като се използва спазването на задължението като предварително условие за изплащане на средства от бюджета или фондовете на Съюза.
- 44 *Вж.* например по времето, когато Хартата все още не беше обвързваща:

- „Европейската комисия 1986 -2000 г.: История и памет на една институция“, глава 19, стр. 483: „За Комисията ... поне предложенията и решенията, взети на равнище ЕС, трябваше да се съобразяват с нея.“
- 45 Член 266 от ДФЕС.
- 46 ЕСПЧ, „*Еминагаоглу с/у Турция*“, 9 март 2021 г., 76521/12, параграф 134.
- 47 Оповестявам, че участвам в този съдебен процес.
- 48 Консултативен съвет на европейските съдии, Доклад за независимостта и безпристрастността на съдебната власт в държавите членки на Съвета на Европа, 2017 г., параграф 16.
- 49 Съд на ЕС (голям състав), *Repubblica с/у Il-Prim Ministru (Repubblica)*, 20 април 2021 г., С-896/19, параграф 72.
- 50 По това време Съветът на съдебната власт (KRS) с мнозинство на съдиите, избрани от техните колеги.
- 51 *Вж.* дело 35942/22, Borkowski, висящо пред Съда в Страсбург. *Вж.* също Dariusz Mazur и Waldemar Zurek, „Така наречената „Добра промяна“ в полската система на правораздаване“, 6 октомври 2016 г., стр. 29.
- 52 *Вж.* точка 3.2.7.
- 53 По-специално, председателите на съдилища, назначени от министъра на правосъдието по силата на временните му специални правомощия. *Вж.* точка 3.2.4.
- 54 Становище на КСЕС № 24 (2021 г.), част I Б, букви а) и в); Сборник със становища и доклади на Венецианската комисия относно съдилищата и съдиите, 5 март 2015 г., стр. 75; Доклад на ЕМСС относно съветите на съдебната власт за периода 2010-2011 г.; Препоръки от Киев на ОССЕ-СДИПЧ относно съдебната независимост в Източна Европа, Южен Кавказ и Централна Азия (2010 г.), стр. 3, Състав на съдебните съвети.
- 55 *Вж.* ОССЕ, „Към култура на отчетност на съветите на съдебната власт“, 8 февруари 2021 г., параграф 3.4 (Грузия).
- 56 Пак там, точка 4.2.
- 57 Уилям Туининг, „Правото в контекст: разширяване на дисциплината“ (William Twining, *Law in Context: Enlarging a Discipline*), OUP, 1997.
- 58 ЕСПЧ (голям състав), *Gudmundur Andri Astradsson с/у Исландия (Astradsson)*, 1 декември 2020 г., 267374/18, параграфи 243-252.
- 59 Пак там, параграф 245.
- 60 Пак там.
- 61 ЕСПЧ, *Astradsson*, параграф 243.
- 62 Lenaerts, 2020, стр. 347.
- 63 Лоран Пех, „Върховенството на закона като добре установен и добре дефинирани принцип на правото на ЕС“, *Hague Journal of the Rule of Law (Хагски журнал за върховенството на закона)* 14: 107 -138 (2022).
- 64 За новите членове на Съюза може да се предвиди преходен период за ограничен период от време.
- 65 BVerfG, решение на Втория сенат от 5 май 2020 г., 2BvR 859/15, параграфи 1 -237.
- 66 ЕСПЧ, *Astradsson*, точки 289 и 290.
- 67 Пак там, точка 222.
- 68 Пак там, точка 220.

- 69 ЕСПЧ, Грзеда, параграф 262. Съдиите имат задължение за лоялност към върховенството на закона. Превръщам това задължение в изискване за смелост.
- 70 ЕСПЧ, *Бесник с/у Албания*, 4 октомври 2022 г., 37474/20, параграф 103.
- 71 Джон Бел, „Съдебните системи в Европа: сравнителен преглед“ (John Bell, *Judiciaries within Europe, a Comparative Review*), CUP 2006, стр. 17.
- 72 Многообразието тук се определя като означаващо, че съставът на съдебната система на Обединеното кралство трябва да е отражение на обществото, на което служи, що се отнася до пол, раса, сексуалност и социален произход.
- 73 Холандският Съвет на съдебната власт посочва, че многообразието повишава качеството на съдебната система. Сайт на Съвета под рубриката: „Maatschappelijk“. Интернет сайт на JAC (комисия по назначения в съдебната система): „Ние вярваме, че съдебната власт трябва да е отражение на обществото, на което служи, и се стремим да привлечаме многообразие от кандидати в широк кръг от области. Германия също. Вж. доклада на ЕК относно върховенството на закона за 2022 г., Германия, стр. 4.
- 74 Камера на общините, Комисия по правосъдие, Устни доказателства от 29 юни 2021 г., Съдебно многообразие Q6, 40 и 41: по отношение на жените 18% (2016) до 32% (2020 г.); за малцинствените общности 3,8% (2016 г.) до 8% (2020 г.).
- 75 Грeъм Джи и Ерика Ракли, „Дебатирание на съдебните назначения в епоха на многообразие“, Routledge 2018 г., стр. 17.
- 76 Вж. например Закона за конституционната реформа от 2005 г., член 71 (комисия за подбор на председатели на съдилища), член 80 (комисия за подбор на апелативни съдии).
- 77 ЕСПЧ, *Захаркин с/у Русия*, 10 юни 2010 г., 1555/04, параграф 147.
- 78 ЕСПЧ, *Astradsson*, параграф 245.
- 79 Съд на ЕС, *Repubblika*, параграф 57.
- 80 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2021 г., Унгария, стр. 5.
- 81 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2021 г., Германия, стр. 3-4.
- 82 Становище на КЕСС № 24 (2021 г.), част I Б, букви а) и в); Сборник със становища и доклади на Венецианската комисия относно съдилищата и съдиите, 5 март 2015 г., стр. 75; Препоръка, приета от Комитета на министрите на 17 ноември 2010 г. (CM/Rec(2010)12, параграф 46; Парламентарна асамблея на Съвета на Европа, Резолюция 2316 (2020), параграф 7; Европейски парламент, Резолюция от 17 септември 2020 г. (217/0360R (NLE)), параграф 24; Доклад на ЕМСС относно съдебните съвети за периода 2010-2011 г.; Препоръки на ОССЕ - СДИПЧ от Киев относно съдебната независимост в Източна Европа, Южен Кавказ и Централна Азия (2010 г.), стр. 3, Състав на съдебните съвети.
- 83 ЕСПЧ, *Reczkowicz с/у Полша (Reczkowicz)*, 22 юли 2021 г., 43447/19, параграф 265; ЕСПЧ, *Dolinska - Ficek u Ozimek с/у Полша (Dolinska - Ficek)*, 8 ноември 2021 г., 57511/19 и 48868/19, параграф 283; ЕСПЧ, *Advance Pharma с/у Полша (Advance Pharma)*, 3 февруари 2022 г., 1469/20, параграф

- 321.
- 84 ЕСПЧ, *Reczkowicz*, параграф 276.
- 85 Пак там, параграф 269.
- 86 Пак там.
- 87 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2022г., Люксембург, стр. 1
- 88 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2022г., Чехия, стр. 4.
- 89 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2022г., Испания, стр. 3-4.
- 90 Критерият е от Съда на ЕС (голям състав), *AFJR* (Сдружение „Форум на румънските съдии“), 18 май 2021 г., С-83/19, параграфи 199-200. Става въпрос за ръководна длъжност в органите, компетентни да провеждат разследвания и да завеждат дисциплинарни производства, но според мен критерият е еднакво приложим за председателите на съдилища.
- 91 Дариуш Мазур, „Отдел „Вътрешни работи“ на Държавната прокуратура като политизиран инструмент за потискане на полските съдии и прокурори“, 6 септември 2021 г., <https://themis-sedziowie.eu> под рубриката „Материали на английски език“.
- 92 *Вж.* по-нататък в този параграф.
- 93 ЕСПЧ, *Astradsson*, параграф 245.
- 94 Mazur и Zurek, актуализирано за 6 октомври 2017 г., стр. 35.
- 95 2,000 дни на беззаконие, Доклад, Фондация „Свободни съдилища“, 23 юни 2021 г., стр. 12.
- 96 В този случай председателят на Националната служба на съдебната власт, назначен от унгарския парламент.
- 97 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2020 г., Унгария, стр. 3.
- 98 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2022 г., Унгария, стр. 5.
- 99 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2022 г., Австрия, стр. 4.
- 100 ЕСПЧ, *Astradsson*, параграф 230 „включително от изпълнителната власт“.
- 101 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2020 г., Италия, стр. 3. Делото се отнасяше до подбора на главните прокурори, но същият орган за подбор се занимава с подбора на съдии и председатели на съдилища.
- 102 На италиански език: 'correnti'.
- 103 L. 17 юни 2022 г., п. 71 (1).
- 104 Конституционен съд на Грузия, *Общественият защитник на Грузия с/у Парламента*, 30 юли 2020 г., N3/1/1459, 1491, точки 38-56.
- 105 Препоръки от Киев относно независимостта на съдебната власт в Източна Европа, Южен Кавказ и Централна Азия (2010 г.)
- 106 ОССЕ, „Към култура на отчетност за Съветите на съдебната власт“, 8 февруари 2021 г., параграф 4.3.2.
- 107 Съд на ЕС (голям състав), *А.К. и други*, 19 ноември 2019 г., С5895/18, параграф 123; Съд на ЕС, *Repubblica*, параграф 57.  
 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2021 г., Унгария, стр. 5.  
 Доклад на ЕК относно върховенството на закона за 2021г., Германия, стр.3-4.
- Становище на КСЕС № 24 (2021 г.), част I Б, букви а) и в); Сборник със становища и доклади на Венецианската комисия относно съдилищата и

- съдиите, 5 март 2015 г., стр. 75; Препоръка, приета от Комитета на министрите на 17 ноември 2010 г. (CM/Rec(2010)12, параграф 46; Парламентарна асамблея на Съвета на Европа, Резолюция 2316 (2020), параграф 7; Европейски парламент, Резолюция от 17 септември 2020 г. (217/0360R (NLE)), параграф 24; Доклад на ЕМСС относно Съветите на съдебната власт за периода 2010 -2011 г.; Препоръки от Киев на ОССЕ-СДИПЧ относно съдебната независимост в Източна Европа, Южен Кавказ и Централна Азия (2010 г.), стр. 3, Състав на съдебните съвети. ЕСПЧ, Reczkowicz, параграф 265; ЕСПЧ; ЕСПЧ Dolinska-Ficek, параграф 283; ЕСПЧ, Advance Pharma, параграф 321.
- ЕСПЧ, Reczkowicz, параграф 276. Пак там, параграф 72.
- 108 Например, NVVR, Нидерландска асоциация на съдебната власт.
- 109 ЕСПЧ, Astradsson, параграф 263.
- 110 ЕСПЧ, *Xero Flor c/y Полша*, 7 май 2021 г., 4907/18, параграфи 277 -278.
- 111 Съд на ЕС, Repubblika, параграф 70.
- 112 ЕСПЧ, Astradsson, параграф 264.
- 113 Съд на ЕС, Repubblika, параграф 73.
- 114 2000 дни на беззаконие, В Доклада на Фондация „Свободни съдилища“, стр. 5, се посочват десет съдии, но в съдебното дело са единадесет. През 2018 г. съдиите в органа за подбор се избират от полския парламент. *Вж. по-горе в речта ми.*
- 115 *Дело Borkowski c/y Полша*, 35942/22.
- 116 Mazur and Zurek, актуализирано за 6 октомври 2017 г., стр. 29-30.
- 117 Съд на ЕС, Repubblika, параграф 72.
- 118 Съд на ЕС, А.К. и др., параграф 145.
- 119 Доклад на ЕК за върховенството на закона за 2022 г., Унгария, стр. 4-5.
- 120 ЕСПЧ, Advance Pharma, параграфи 323 и 345.
- 121 Решение на ЕСПЧ по дело Astradsson, посочено по-горе, точка 11 от отделното становище на съдия Pinto.