

До  
Членовете на Висшия съдебен съвет

До  
Комисия “Международноправно сътрудничество” на ВСС

## Д О К Л А Д

от

Весислава Иванова и Атанас Атанасов, съдии от Софийски градски съд,  
относно участие в семинар „Засилване на независимостта на съдебната система и  
обществения достъп до правосъдие”, проведен във Варшава от 17 до 19 май 2010 г.

Уважаеми членове на Висшия съдебен съвет,

В изпълнение на решение по протокол № 18/13.05.2010г., д.т.1.1, бяхме командировани и взехме участие в семинар “Укрепване на независимостта на съдебната система и обществен достъп до правосъдие”. Семинарът беше организиран от Офиса за демократични институции и човешки права (ODIHR)<sup>1</sup> на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (OSCE)<sup>2</sup> и се проведе в периода от 17 до 19 май 2010 г. в гр.Варшава, Полша с участието на представители на 36 държави – членки на ОССЕ.

Семинарът “Укрепване на независимостта на съдебната система и обществен достъп до правосъдие” беше проведен като част от ежегодните семинари по Човешкото измерение, организирани от Офиса за демократични институции и човешки права на ОССЕ, като той е планиран като продължение на дискусиите в рамките на проведения през 2009г. семинар на тема “Засилване на върховенството на закона в зоната на ОССЕ”, при които е постигнат консенсус, че администрирането на съдебната власт, подборът и назначаването на съдиите, а също така и тяхната отговорност, дисциплинарни мерки и основанията за освобождаването им, са теми с решаващо значение за независимостта на съдебната власт и като такива, се нуждаят от по-задълбочено изследване и продължаване на дискусиите по тях. Значимостта на проблематиката, свързана с темата произтича от централната роля, отредена на съдебната власт в демократичните и правови системи с управление, следващо принципите за разделението на властите и върховенството на закона.

Като продължение на тези дискусии и в изпълнение на препоръката към ОССЕ, отправена от проведения през 2009г. семинар по Човешкото измерение, за организиране на обмен на добри практики и контакти между съдебните власти на страните – членки, целта на форума, посветен на “Укрепване на независимостта на съдебната система и обществен достъп до правосъдие” бе обмяната на добрите практики и дискутирането им като възможен принос в процесите на реформа, провеждащи се в част от държавите – участнички. Обсъждането на тази обширна тема

<sup>1</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights

<sup>2</sup> The Organization for Security and Co-operation in Europe

бе ориентирано около четири ключови положения, предмет на съответно толкова броя работни групи, а именно: “Администрирането на съдебната власт, фокусирано върху съдебните съвети”; “Подборът на съдии: Критерии и процедури”; “Отговорност на съдиите” и “Общественият достъп до правосъдие”.

Пленарната сесия бе официално открита от посланик Янез Ленарчич<sup>3</sup> и продължена с приветствени слова от представител на държавата – домакин и от представител на Република Казахстан - държавата, председателстваща ОССЕ. Общото въведение в темата бе представено от д-р Гай Каниве<sup>4</sup>.

Проведената в същия ден първа работна група обсъди “Администрирането на съдебната власт, фокусирано върху съдебните съвети”. Във въвеждащото си изложение г-жа Елизавета Даниелян – съдия в Наказателно отделение в Касационния съд на Армения, насочи вниманието върху възможните видове на конституиране на съдебните съвети или други органи на самоуправление на съдебната система, акцентирайки, че независимо от различията на композирането им, различията в компетенциите и дейностите им в отделните държави, съответните органи се сблъскват със сходно предизвикателство – да отстояват независимостта на съдебната власт като я предпазват от недопустими влияния и същевременно да поддържат високото ѝ професионално равнище и да гарантират нейната отговорност пред обществото. В тази насока бяха маркирани проблемните зони – каква трябва да е ролята на различните органи в управлението на съдебната власт и по-специално на законодателната и изпълнителната власт, особено там където съставът на съдебните съвети е доминиран от представители на изпълнителната власт и/или те не са част от съдебната система; какви са правомощията и механизмите, с които органите на управление на съдебната власт разполагат и достатъчни ли са, за да изпълнят основната си задача и др.

От името на българската делегация участвахме с кратки (в съответствие с изискванията на регламента) изложения, засягащи темите в първата и втората работна група. Представихме уредбата за състава на ВСС на РБ, за правомощията и дейностите му и обобщихме, че законодателно установеното положение позволява извод за наличието на достатъчно гаранции, че самоуправляващият системата орган разполага с правомощия и механизми да отстоява независимостта на съдебната власт. Споделяйки принципното разбиране, че позитивната уредба е необходимата предпоставка, но далеч не изчерпва ключовата роля на съдебния съвет като самоуправляващ орган, се спряхме на практическите измерения на дейността на ВСС в аспекта на проявата на някои тревожни тенденции, индикиращи опити за сериозно вмешателство на другите власти в съдебната. В тази насока приведохме като примери някои от актуалните у нас случаи – непопълването на квотата на ВСС от страна на Народното събрание за период от близо осем месеца и до момента, отказът на изпълнителната власт да предостави на ВСС информация, необходима за предприети дисциплинарни проверки, обоснован с твърдение, че членовете му нямали право на достъп до класифицирана информация и публично афишираните намерения за законодателна промяна, предвиждаща проучване на надеждността на членовете на върховния колективен орган (чрез службите за сигурност) с цел сдобиване с допуск до класифицирана информация.

В хода на дискусиата различните участници изразиха две основни становища по въпроса за състава на съдебните състави. Според едното самоуправляващият съдебната

<sup>3</sup> Директор на Офиса за демократични институции и човешки права на ОССЕ

<sup>4</sup> Член на Конституционния съвет и бивш председател на Касационния съд на Република Франция

система орган следва да е съставен само или предимно от съдии, а според другото – съставът следва да е разнороден. Въпросът бе разгледан и от аспекта на баланса между независимостта на съдебната власт и нейната отговорност пред обществото.

В обобщение от проведения дебат участниците достигнаха до заключението, че съставът на съответния самоуправяващ съдебната власт орган зависи от особеностите във всяка държава, като без значение от конкретния начин на композирането му, механизмът трябва да осигурява в максимална степен независимост на органа. Подборът на персоналия му следва да е подчинен на ясни и прозрачни правила, осигуряващи честна процедура и гарантиращи, че членовете на органа са с високи професионални и нравствени качества и нямат обвързаности, поставящи под съмнение възможността им да отстояват независимостта на съдебната власт. В последната насока беше изтъкната и необходимостта съдебните съвети (сходните на тях органи, натоварени с администрирането на съдебната власт) да отстояват независимостта на отделните съдии и когато има данни за недопустими посегателства и вмешателства да предприемат в рамките на своите правомощия дължимите и очаквани действия.

Тема на втората работна група бе “Подборът на съдии: Критерии и процедури”. Модератор на тази работна група беше г-н Франк Далтон – ръководител на Отдела за върховенство на закона и човешки права към Представителството на ОССЕ в Албания, а встъпителното изложение по темата беше представено от д-р Лени де Грот-ван Лееуен, професор от Университета на Неймеген.

В рамките на встъпителното си изложение д-р Лени де Грот-ван Лееуен очерта характеристиките на двете основни известни системи за подбор на магистрати: системата за подбор на кадри с непродължителен юридически стаж, тяхното обучение в магистратски училища и последващото им кариерно развитие и системата за привличане на съдийски длъжности на утвърдени професионалисти със стаж извън съдебната система, като посочи и тенденцията за съчетаване на двата подхода за подбор на съдии. Д-р Лени де Грот-ван Лееуен изтъкна взаимовръзката между критериите за подбор и кариерно израстване на съдиите и предвидените процедури за назначаване на магистратите и тяхното повишаване. Позовавайки са на примери от конкретни държави, д-р Лени де Грот-ван Лееуен разграничи степенята на участие на представители на изпълнителната и законодателната власт в процедурите по подбор и израстване на съдиите и обобщи, че в системите с утвърдени демократични традиции това са въпроси, които се решават от органите за администриране на съдебната власт, като ролята на изпълнителната и на законодателната власт е силно ограничена. В своето изложение д-р Лени де Грот-ван Лееуен обърна внимание на необходимостта от представителство в персоналия състав на съдебната власт както на справедливо съотношение между двата пола, така и на отделните социални, етнически и демографски прослойки от населението в конкретните държави.

В последвалите разисквания по темата на работната група направихме изложение, в което представихме установените в Конституцията на Република България и в Закона за съдебната власт изисквания към кандидатите за съдийска длъжност, включително и за необходимостта те да притежават необходимите морални качества, като в това отношение бяха посочени и утвърдените в Кодекса за етично поведение на българските магистрати основни принципи. Бяха посочени и предвидените в ЗСВ критерии за атестация на магистратите, в това число и специфичните критерии за оценка на административните ръководители, а също и

основните процедурни характеристики, етапи на провеждане и органите със съответните компетентности, съответно при конкурсите за младши съдии и за първоначално назначаване на съдийски длъжности, и на конкурсите чрез атестиране.

Доколкото участниците в дискусиата бяха подканени изрично и при откриването на семинара, и при представянето от страна на модераторите на темите на отделните работни групи, свободно да изразяват мнения, в които да посочват и проблемните области в своите страни по обсъжданите теми, споделихме за дискуссионните сред професионалната общност в България въпроси в областта на подбора и професионалното развитие на съдиите. Бе открит публично обсъжданият въпрос дали следва да се промени конституционното изискване за тайно гласуване на членовете на ВСС по кадровите въпроси и как това съществуващо към сегашния момент изискване се съчетава с необходимостта от мотивиране на актовете на съвета. Като други дискуссионни въпроси бяха изведени и следва ли правомощията на Комисията по атестирането и предложенията по прилагане на общи и единни принципи на оценка на атестираните съдии да се прехвърлят на постоянни комисии към отделните съдебни институции и следва ли да се дават правомощия на Върховната касационна прокуратура, която е страна в наказателните процеси, разглеждани от съдилищата, да събира информация за моралните качества и поведението на съдиите. Принципно беше поставен и въпросът дали е допустимо институции на подчинение на изпълнителната власт, когато се сдобият с информация за неправомерно поведение на магистрати, да не предоставят същата на съдебния съвет, под претекст, че членовете на този върховен орган на администриране на съдебната власт следва да бъдат проверени от ДКСИ за надеждност за работа с класифицирана информация и да се сдобият с разрешение за достъп до такава информация. Бе споменат и дискутираният към настоящия момент въпрос допустимо ли е да бъдат проверявани от институции, подчинени на изпълнителната власт, кандидатите да заемат длъжности в предвиждания специален съд за разглеждане на дела за организирана престъпност и корупция.

След изложението на българската делегация модераторът на работната група, г-н Франк Дантон, отбеляза ключовото значение по темата за подбора на съдиите на въпросите как и от кого да се събира информация за етичните качества на кандидатите и дали е допустимо съдиите да бъдат проверявани от органи на изпълнителната власт.

При проведената дискусия представители на отделните делегации споделиха практиката на своите държави в регламентирането на процедурите по подбор и кариерно израстване на съдиите; критериите за подбор и повишаване на съдиите; съществуващите проблеми в тази област.

При представянето на направеното от страна на организаторите на семинара обобщение на дискусиата на работната група по тази тема, бяха открити основните, споделени от всички участници, тези, които следва да залегнат и в препоръките от семинара: подборът и повишаването на съдиите следва да се извършват въз основа на ясни критерии; за съдии следва да бъдат назначавани личности, притежаващи високи професионални и нравствени качества; процедурите за преценка на тези качества следва да са ясни и прозрачни; следва да се ограничи възможността за намеса на изпълнителната власт в процедурите по подбор на съдиите, като компетентността за това бъде предоставена на органите за администриране на съдебната власт.

Темата на третата работна група бе „Отговорност на съдиите”. Модератор беше д-р Евгени Танчев – председател на Конституционния съд на Република България и член на Европейската комисия за демокрация чрез правото (известна като Венецианската комисия).

Основните насоки бяха представени от г-жа Мария Джулиана Чивинини – председател на Общото събрание на съдиите на Мисията на Европейския съюз за правова държава в Косово (EULEX).<sup>5</sup>

Необходимостта от отчетност и отговорност на съдиите и на съдебната система като цяло бе разгледана като предпоставка за поддържане на високия професионализъм и интегритет на отделните магистрати, но също и като такава за укрепване на доверието на гражданите в съдебната система въобще. В същия аспект бе изтъкнато, че за да е достатъчно силна да устоява на всякакви опити за недопустими вмешателства, съдебната власт трябва да се проявява като изключително професионална, етична и отговорна и това да определя убедително облика ѝ. Същевременно, въпросът, свързан с реализирането на отговорността на съдиите бе разгледан и от друга негова страна – възможните опасности при провеждането на дисциплинарни процедури или такива за отстраняване от длъжност

Бе изведено ясно разграничение между отговорността на отделните съдии и отговорността на съдебната власт като цяло. В първия аспект бе отчетено, че макар в повечето от държавите – участнички в срещата, съдиите да се ползват с имунитет срещу наказателно преследване, в някои е предвидено като специфично дисциплинарно нарушение „грешно приложение на закона” (или обозначено със сходна терминология), и че въз основа на твърдения за допускането му е възможно провеждане на дисциплинарна или дори наказателна процедура срещу магистрати. Представители на някои от делегациите докладваха за подобни уредби в техните държави. Както становището на интродуктора на темата, така и изразените в дискусията мнения на участниците, категорично се обединиха около тезата, че такова основание не може да обуслови инициирането на каквато и да е отговорност срещу съдията. Подобни законодателни уредби и практики бяха определени като напълно неприемливи с обосновката, че преценката по приложението на закона е иманентна характеристика на дейността на съдията, а реалната угроза магистратът да бъде подложен на дисциплинарна процедура с твърдения, че е приложил неправилно закона, представлява директно посегателство върху независимостта при вземането на решенията и нарушава драстично баланса между последната и потребността от отчетност за дейността на правосъдието. Бе постигнат консенсус по въпроса, че ревизирането на преценката за приложението на закона следва да се осъществява единствено чрез съдебния инстанционен контрол, а отменените съдебни актове не могат да представляват основание за носене на дисциплинарна отговорност (още по-малко за наказателна само на това основание), а се явяват от значение единствено за оценка на професионалните качества на магистрата, които пък са с отношение към кариерното му израстване. В същия аспект бе застъпена позицията, че дейността на органите, осъществяващи контрол върху дейността на магистратите не може да има за предмет проверка на качеството на акта на съдията от гледна точка на (не)правилното приложение на закона.

---

<sup>5</sup> European Union Rule of Law Mission in Kosovo

Участниците се обединиха и в становището, че съдията трябва да притежава високи професионални и нравствени качества; че личното му поведение в и извън службата трябва да е образец за изключителна почтеност и моралност, както и че извършването на действия, с които засяга престижа на съдебната власт трябва да се санкционира безкомпромисно и последователно, така че у обществото да не възниква съмнение за потъпкване на принципите на справедливостта.

Поради особената значимост и актуалност на проблематиката, ние проведехме допълнителна дискусия с г-жа Чивинини, която сподели с нас своя експертен опит и доизясни принципните положения, застъпени в нейното въвеждащо изложение и предмет на дискусията по време на работната група. Изтъкна, че професионализъмът и интегритетът на съдията е от особено значение, защото се явява необходима предпоставка за кредита на обществото в дейността на правосъдието. В тази насока подчерта, че всяко съмнение в репутацията и в дължимото високоморално и високопрофесионално отношение при изпълнение на задълженията на съдията рефлектира негативно не само върху него самия, но и върху съдебната система в цялост. Като пример за отправените завишени изисквания към представителите на съдебната власт посочи практиката в Италия – когато причастността на даден магистрат в уронващ престижа на съдебната власт случай е изводима от конкретни факти и обстоятелства, това представлява основание за отстраняването му от длъжност дори и ако самият той не е осъществил лично действието, определено като напълно неприемливо според утвърдените обществени разбирания. Разясни, че в подобни случаи отговорността се реализира не непременно като последица от извършени лични действия от съдията, а въз основа на уронващия престижа на съдебната власт резултат, очертан от конкретните обективности, които дискредитират и личността на магистрата, и имиджа на съдебната система. Така възприетото разрешение е обосновано с необходимостта от съхраняване и утвърждаване на моралния облик и авторитета на съдебната власт. Нейният престиж се постига в резултат на дълъг и труден процес, а за уронването му е достатъчен и един скандален случай, водещ неминуемо до рязък спад на общественото доверие към правосъдната система, освен ако тя не приведе в действие наличните механизми за провеждане на ефективна борба с непрофесионалното, неморалното и/или корупционно поведение на провинилия се неин представител. Единствено твърдата решимост и реална проява на нетърпимост от страна на съдебната власт към случаите, в които са налице видимости за корупционни, непрофесионални, неетични, обществено неприемливи и укорими практики, са гаранция, че съдебната власт е отговорна пред членовете на обществото в очакваната от нея степен, че разполага с капацитет и проявява нужната воля да не нарушава баланса между независимостта и отчетността.

В обобщение, отговорността на съдебната власт и отговорността на отделния съдия са взаимно обусловени и неразривно свързани, но те не са идентични и техните предели не се припокриват напълно. В личен план магистратът носи отговорност за собствените си действия, той дължи поведение, съответно на отправените към него завишени изисквания за професионалните, личните и моралните му качества, и едновременно с това той е отговорен и за интегритета на съдебната власт като цяло. Реализацията на последната отговорност е в по-широки рамки в сравнение с първата, доколкото изследва поведението на самия магистрат в контекста и на всички обстоятелства, тясно свързани с него, които в крайна сметка са от естеството да подкопаят доверието на обществото в качеството и интегритета на правосъдието. Без значение дали подобна хипотеза е предвидена като дисциплинарно или самостоятелно

(извън дисциплинарните) основание за отстраняване на съдията от длъжност, съответният самоуправляващ системата колективен орган на съдебната власт разполага с дискреция да тълкува и прилага закона, извършвайки конкретна преценка във всеки отделен случай, как да опази престижа на съдебната власт, когато е очевидна опасността от уронването му.

Последното очертава и връзката с първата от обсъжданите на срещата теми - в контекста на правомощията на съдебните съвети. Същината на тези правомощия и на дейностите на съдебните съвети целят ефективно, прозрачно и качествено самоуправление на съдебната система при запазване на баланса между нейната независимост и отговорност пред обществото.

Закривайки семинара, директорът на Офиса за демократични институции и човешки права на ОССЕ посланик Янез Ленарчич обобщил, че модераторите и авторите на встъпителните изложения по отделните теми са поставили въпроси от основно значение като: какво следва да се очаква от дейността на съдебните съвети; от какви съдии се нуждаят страните – членки на ОССЕ и как да бъдат подбрани такива; как може да се победи корупцията, без да се отстъпва от независимостта на съдебната власт; какви стъпки да се направят от правителствата, за да се гарантира достъпът до правосъдие. Според посланик Ленарчич тези въпроси са получили много добри отговори в рамките на проведените дискусии, в хода на които са отправени и обосновани препоръки, чието обобщаване и оповестяване предстои в официалния доклад за семинара. Предстои и анализирането им с цел продължаване на оказване на съдействие на държавите – членки в областите, предмет на дискусиите<sup>6</sup>.

София,  
25.05.2010г.

Весислава Иванова:

Атанас Атанасов:

---

<sup>6</sup> След изготвянето им препоръките могат да бъдат достъпни на [www.osce.org/odihr/](http://www.osce.org/odihr/)