

Индекс на съдебната реформа в България

Related Program Summaries and News Items:

Judicial Reform Programs



To address the core challenges underlying judicial reform, the Rule of Law Initiative has committed resources to building advanced analytic and training capacity. Programmatic assistance includes establishing legal frameworks for judicial independence, building judicial associations, promoting education and training of judges, strengthening court administration, improving judicial ethics and accountability, and increasing public outreach and media skills. [Read more >>](#)

Assessment Finds Progress in Kosovo's Legal Profession



The ABA Rule of Law Initiative has published its second Legal Profession Reform Index for Kosovo. This new LPRI found no downward trend from the initial report published in 2004. [Read more >>](#)



Индекс на съдебната реформа в България

Април 2004 г.

© American Bar Association

Част II

Констатациите и анализът, които се съдържат по-долу, са дело на Правната инициатива за Централна Европа и Евразия на Американската асоциация на юристите (ABA/CEELI), която носи пълната отговорност за тяхното съдържание. Съветът на директорите на Американската асоциация на юристите не ги е преглеждал или одобрявал. Поради това не бива да се смята, че изразените тук становища представляват насоките на работа на ABA/CEELI. Наред с това нищо в този доклад не следва да се възприема като правна консултация по конкретни дела и читателите трябва да предприемат необходимите действия за получаване на такава консултация от своите правни съветници. Това издание е осъществено с подкрепата на Българската мисия на Американската агенция за международно развитие (USAID) съгласно Споразумение за асоциирано сътрудничество № 183-A-00-00-00103-00 и Основно споразумение за сътрудничество № ENI-A-00-00-00003-00. Становищата, изразени по-долу, са на автора (авторите) и не отразяват непременно становището на Агенцията на САЩ за международно развитие.

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	i
Предварителна информация за България	
Правна рамка.....	1
История на съдебната власт.....	1
Структура на съдилищата.....	2
Условия, свързани със заеманата длъжност.....	4
<i>Квалификация</i>	4
<i>Назначаване и несменяемост</i>	4
<i>Обучение</i>	4
Анализ по ИСР 2004 в България	
Таблица на съотношенията между факторите	5
I. Качество, образование и многостранност	6
1. Квалификация и подготовка на съдиите.....	6
2. Процес на подбор/назначаване.....	8
3. Продължаващо правно обучение.....	9
4. Представителство по малцинства и пол.....	10
II. Съдебни правомощия	11
5. Съдебен преглед на законодателството.....	11
6. Съдебен контрол на административната практика.....	12
7. Компетентност на съдилищата по въпросите на гражданските свободи.....	13
8. Система за преглед и обжалване.....	14
9. Неуважение към съда/Призоваване/Изпълнение на съдебните актове.....	15
III. Финансово обезпечаване	17
10. Участие в определянето на бюджета.....	17
11. Адекватност на заплатите в съдебната система.....	19
12. Съдебни сгради.....	20
13. Сигурност в съдебната система.....	21
IV. Организационни гаранции	22
14. Несменяемост.....	22
15. Обективни критерии за повишаване в длъжност в съдебната система.....	23
16. Съдебен имунитет за действия, извършени в служебно качество.....	24
17. Отстраняване от длъжност и дисциплинарна отговорност на съдиите.....	25
18. Разпределяне на делата.....	27
19. Сдружения на съдии.....	29

V.	Отговорност и прозрачност	30
20.	Съдебни решения и неправомерно външно влияние	30
21.	Етичен кодекс.....	31
22.	Процедура за разглеждане на жалби във връзка с поведението на съдиите	33
23.	Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството	35
24.	Публикуване на съдебните решения	36
25.	Поддържане на архив от съдебните заседания	37
VI.	Ефективност	38
26.	Помощен персонал в съдилищата	38
27.	Съдебни длъжности	40
28.	Система за образуване и проследяване движението на делата.....	41
29.	Компютри и офис оборудване	42
30.	Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство	43

Въведение

Индексът на съдебната реформа (ИСР) е инструмент, разработен от Правната инициатива за Централна Европа и Евразия на Американската асоциация на юристите (ABA/CEELI). Неговото предназначение е да бъде използван за оценка на определени фактори, които имат важно значение за съдебната реформа в страните с развиваща се демокрация. През настоящия период, когато на мерките за законодателна и съдебна реформа се отделя по-голямо внимание, отколкото в миналото, ИСР е подходящ и важен механизъм за оценка. ИСР ще позволи на ABA/CEELI, на финансиращите я организации и на самите страни с развиваща се демокрация да придадат по-добра насоченост на програмите за съдебна реформа и да следят напредъка по пътя към изграждане на отговорна, ефективна и независима съдебна власт.

От самото начало на този проект ABA/CEELI се ръководи от разбирането, че липсва единно мнение за всички елементи на съдебната реформа. По-специално ABA/CEELI отчита, че в правната култура на отделните страни има разлики, поради които един въпрос придобива различна значимост в зависимост от конкретния контекст. Въпреки това след едно десетилетие работа в тази сфера ABA/CEELI стига до извода, че всеки от тридесетте фактора, изследвани тук, може да има значително въздействие върху процеса на съдебната реформа. Ето защо изследването на тези фактори съставлява основа, която може да се използва при разработването на програми за техническо подпомагане и при оценката на важни елементи в процеса на реформи.

Техническият характер на ИСР отличава този инструмент за оценка от други независими оценки от подобен тип, например Доклада за правата на човека, изготвян от Държавния департамент на САЩ, и доклада “Страни в преход”, изготвян от Фрийдъм Хаус. Настоящата оценка не предлага описание на цялостното състояние на съдебната система в определена страна. В оценката по-скоро се посочват конкретни условия, правни норми и механизми, които съществуват в съдебната система на една държава, и се прави преценка на степента на тяхното съответствие с конкретни критерии за реформа към момента на извършване на оценката. Този аналитичен процес не е и научно-статистическо изследване. ИСР е преди всичко правно изследване, което се опира върху разнообразна информация за правната система на страната.

Оценка на мерките за реформа

Оценяването на напредъка на една страна при извършването на съдебна реформа е съпроводено с предизвикателства. Нито един критерий, разгледан изолирано, не може да послужи като талисман, а много от обичайно използваните фактори трудно се поддават на количествено измерване. Например ключовото понятие “независима съдебна власт” има по-скоро качествен характер и не може да бъде измерено само чрез броя на съдиите или съдебните зали в страната. Трудно е да бъдат намерени и анализирани “доказателства за безпристрастността, консерватизма и авторитета на съдебната власт като институция.” (Larkins, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*, 44 Am. J. Comp. L. 611 (1996). Ларкинс посочва следните грешки, допускани при предишни опити за измерване на степента на независимост на съдиите:

- (1) използването на формални показатели за независимост на съдебната власт, които не съответстват на действителността,
- (2) недостигът на подходяща информация за съдилищата, характерен за сравнителните проучвания на съдебната система,
- (3) вътрешно присъщите трудности при тълкуването на изхода на съдебните дела, или
- (4) произволният характер на присъждането на цифрова оценка на някои аспекти на независимостта на съдиите.

Пак там, стр. 615.

По-нататък Ларкинс критикува конкретно едно изследване от 1975 г., проведено от Дейвид С. Кларк, чиято цел е даването на цифрова оценка за автономията на върховните съдилища в Латинска Америка. За да разработи своя “бал за съдийска ефективност”, Кларк използва показатели като гаранции за несменяемост, способ за отстраняване от длъжност, способ за

назначаване и гаранции за възнаграждението; Clark, *Judicial Protection of the Constitution in Latin America*, 2 HASTINGS CONST. L. Q. 405 – 442 (1975).

Проблемът обаче е, че тези формални показатели за независимост на съдебната власт често не отговарят на действителността. Например съдиите в Аржентина се ползват с гаранции за несменяемост, но от 1940 г. до днес във Върховния съд на страната са били правени поне пет чистки. Като използва такива показатели, Кларк надценява . . . независимостта на съдилищата в някои страни, поставяйки зависими съдилища като тези в Бразилия по-напред от съдилищата в Коста Рика – страната, която по почти общо признание има най-независимата съдебна власт в Латинска Америка.

Ларкинс, *по-горе*, стр. 615.

Използването на критерии, които са по-скоро субективни, отколкото обективни, също е повод за критика – вж. например Ларкинс *по-горе*, стр. 618 (там той критикува методологията – анкетиране на 84 социолози за съдилищата в Латинска Америка, като доближаваща се до ползването на доказателства “втора ръка”). Събеседването със съдии също невинаги е източник на надеждна информация: “[с]ъдиите вероятно няма да признаят, че са стигнали до определен извод поради натиск от определен участник; те са по-склонни да прикриват своята липса на автономия.” Ларкинс, *по-горе*, стр. 616.

Методология, използвана от АВА/СЕЕЛІ

АВА/СЕЕЛІ се стреми да вземе предвид тези проблеми и критични бележки, като включва както субективни, така и обективни показатели и извежда разглежданите критерии от някои фундаментални международноправни изисквания, например *Основни принципи на ООН относно независимостта на съдебната власт*; *Препоръка R(94)12 на Съвета на Европа относно независимостта, ефективната работа и функциите на съдиите*; и *Европейската харта за статута на съдиите*, създадена от Съвета на Европа. Използвана е и Концепцията за независимостта на съдебната власт, изготвена от АВА/СЕЕЛІ, както и критериите на Международната асоциация на съдиите за оценка на молбите за членство.

Като се опира върху тези норми, АВА/СЕЕЛІ изготвя набор от 30 характеристики за факторите, които допринасят за изграждането на отговорна, ефективна и независима съдебна власт. За да улесни оценителите при преценката на тези фактори, АВА/СЕЕЛІ изготвя и съответен коментар, в който се посочва основанието за характеристиката и се анализира значението ѝ. Обърнато е особено внимание на това американските стандарти за структурата и функционирането на съдебна власт да не бъдат третирани с предимство пред европейските. По тази причина са включени някои фактори, които биха били донякъде непознати на един американски или европейски съдия, но трябва да се знае, че стремежът е бил да се отрази най-доброто, което предлагат водещите съдебни традиции в света. Наред с това АВА/СЕЕЛІ извършва преглед на всеки фактор в светлината на своя десетгодишен опит и стига до извода, че всеки от възприетите фактори може да повлияе върху процеса на съдебна реформа. Дори ако някои фактори не са общоприети като основни елементи, според АВА/СЕЕЛІ тяхното оценяване е полезно и оправдано от програмна гледна точка. Използваните фактори са свързани с качеството, образованието и разнообразния състав на съдийската общност; компетентността и правомощията на съдиите; финансовите и структурните гаранции; отговорността и прозрачността; и въпросите, които имат отношение към ефективността на съдебната власт.

Въпросът дали да се прибегне до “цифрова оценка” е един от най-трудните и противоречиви при изпълнението на този проект, и АВА/СЕЕЛІ провежда вътрешни разисквания дали този механизъм въобще да бъде възприет. През периода 1999-2001 г. АВА/СЕЕЛІ използва експериментално различни механизми на цифрово оценяване. След оживена дискусия с членовете на Съвета на директорите и на Консултативния съвет на инициативата и с външни експерти АВА/СЕЕЛІ решава да се откаже от всякакви опити за даване на обща оценка на постиженията на отделни страни в съдебната реформа, за да бъде съвсем ясно, че ИСР няма за предназначение да се превърща в цялостна оценка на определена съдебна система.

Въпреки този общ извод АВА/СЕЕЛІ е на мнение, че конкретните фактори могат да бъдат предмет на качествена оценка. Поради това на всеки фактор или характеристика е дадена една

от следните три стойности: положителна, неутрална или отрицателна. Тези стойности показват единствено съотношението между съответната характеристика и съдебната система на конкретната страна. Там, където характеристиката е във висока степен валидна за действителността в страната, страната получава “положителна” оценка за тази характеристика. Ако характеристиката въобще не отговаря на условията в тази страна, се дава “отрицателна” оценка. Ако условията в страната съответстват на характеристиката в някои, но не във всички насоки, оценката е “неутрална”. Срв. Cohen, *The Chinese Communist Party and 'Judicial Independence': 1949-59*, 82 HARV. L. REV. 972 (1969) (авторът допуска, че степента на независимост на съдиите съществува в континуум, който варира от “съдебна власт, свободна от всякакви окови, до съдебна власт, която е напълно работлепна”). Както изтъкнахме, АВА/СЕЕЛІ решава да не дава кумулативна или цялостна оценка, тъй като в съзвучие с критиката на Ларкинс преценява, че опитът за такава оценка ще доведе до обратен резултат.

Вместо това във всеки анализ по ИСР за отделна страна тридесетте отделни оценки са представени в стандартна форма. След всеки фактор е дадена оценката на съотношението и са посочени основанията за направения извод. Включен е и по-задълбочен анализ, в който са засегнати различните релевантни проблеми. Структурирането на данните по този начин улеснява включването им в база-данни и позволява на крайните потребители лесно да сравняват и съпоставят постиженията на различни страни в конкретни сфери, а тъй като ИСР се актуализира – и постиженията на отделна страна в течение на времето.

ИСР ще бъде използван периодично с няколко цели. Първо, така ще бъде предоставяна актуализирана информация за съдебната власт в Централна и Източна Европа и Евразия и ще бъдат очертани важните законодателни, съдебни и дори политически тенденции и тяхното влияние върху отговорността, ефективността и независимостта на съдебната власт. При тази актуализация ще бъде установена и степента, до която недостатъците, констатирани при предходните оценки по ИСР, са взети предвид от държавните органи, представителите на съдебната власт и от други лица и институции. Периодичното извършване на оценка по ИСР ще позволи открояването на сферите, в които има отстъпление по отношение на независимостта на съдебната власт, сферите, в които мерките за реформа са спрени и не са дали резултат или резултатът им е бил незначителен, и постигнатите успехи и напредък в областта на съдебната реформа. Най-сетне, чрез редовното извършване на оценки по ИСР АВА/СЕЕЛІ ще продължи да служи като източник на своевременна информация и анализ за степента на независимост на съдебната система и статуса на реформите в страните с възникваща демокрация и страните в преход.

Общата структура на докладите при втората и всяка следваща оценка, както и методологията ще останат непроменени, за да се даде възможност за точен исторически анализ и надеждни сравнения в течение на времето. Въпреки това поуците, извлечени от досегашните оценки, са използвани за подобряване на изследването с цел постигане на по-голямо еднообразие и подробност при събирането на данните. Това подобряване отчасти се изразява в разработването на по-добре структурирано и детайлно изследване, което ще се използва като ръководство при събирането и обобщаването на информацията и данните.

В докладите за втората и всяка следваща оценка ще бъде извършен анализ на всичките 30 фактора по ИСР. Този процес ще включва преглед на всички закони, други нормативни актове и разпоредби, както и други източници на право, свързани с устройството и функционирането на съдебната власт, като отново ще бъде използван ключовият процес на събеседване и за тази цел ще се разчита на съдействието на няколко десетки или повече съдии, адвокати, преподаватели по право, ръководители на неправителствени организации и журналисти, които са добре запознати с функционирането на съдебната власт. При провеждането на втората и следващите оценки ще бъде отделено особено внимание на факторите, които са получили отрицателна оценка в първата оценка по ИСР.

При втората и следващите оценки по ИСР за всеки фактор отново ще бъде определена корелационна стойност – положителна, неутрална или отрицателна. Наред с това в докладите за втората и всяка следваща оценка ще бъде посочвана промяната в съотношението или тенденцията в периода след предходната оценка. Тази тенденция ще бъде отразена в Таблица на съотношенията за отделните фактори, представена в началото на ИСР и в карето с извода за всеки фактор, като в целия индекс се използва стандартна форма. Ще бъдат използвани

следните символи: ↑ (възходяща тенденция, подобрене); ↓ (низходяща тенденция; отстъпление); и ↔ (без промяна; ограничено или нулево отражение).

Социолозите вероятно биха казали, че някои от критериите за оценка се определят най-добре чрез проучване на общественото мнение или чрез по-детайлно анкетиране на юристи и съдебни служители. Със съзнанието за високата цена на този подход и ограниченото време АВА/СЕЕЛI е решила да структурира въпросите така, че те да получат стойностен отговор от избрани представители на съдии, адвокати, журналисти и външни наблюдатели, които познават добре съдебната система. По начало ИСП е предназначен за бързо използване от един или няколко специалисти – юристи, които са запознати със страната и региона, събират обективна информация и провеждат събеседването, необходимо за оценяването на всеки фактор.

Една от целите на процеса на оценяване чрез ИСП е АВА/СЕЕЛI, финансиращите я организации и организациите-партньори да бъдат подпомогнати, когато оценяват ефективността на своите програми за реформа на съдебната власт и определят насоката на бъдещото съдействие. Разбира се много от поставените въпроси (например възнагражденията на съдиите и неправомерното влияние) не винаги могат да бъдат пряко и ефективно решени от външни организации, предоставящи техническа помощ. АВА/СЕЕЛI признава също, че областите на съдебна реформа, в които могат да се включат външни организации – например обучението на съдии, може би не са най-важните. Дори най-добре обучените съдии в света не са гаранция за отговорността, ефективността или независимостта на съдебната власт; но все пак всяка съдебна власт се нуждае от добро обучение. Наред с това връзката между външна помощ и съдебна власт в една страна в най-добрия случай е неуловима – изграждането на истински компетентна съдебна власт изисква реална политическа воля и ангажираност от страна на реформиращата се държава. Независимо от това е важно основните области на внимание да бъдат изследвани чрез критерии, които се поддават на количествено измерване, така че прогресивните елементи да придадат по-подходяща насоченост на инициативите за реформа. АВА/СЕЕЛI предлага настоящия продукт като конструктивна стъпка в тази посока и ще приветства конструктивните отзиви.

Благодарности

Лиса Дикисън, директор на програмите за съдебна реформа, Правна инициатива за Централна Европа и Евразия към Американската асоциация на юристите (АВА/СЕЕЛI) (1995-2000 г.), и Марк Дитрих, адвокат от Адвокатската колегия в Ню Йорк и консултант на АВА/СЕЕЛI, разработиха първоначалната концепция и структура на ИСП. Скот Карлсън, директор на програмите за съдебна реформа, АВА/СЕЕЛI (2000-2003 г.), ръководи приключването на ИСП. Съдействие при проучването и събирането на данни за ИСП оказаха Дженър Брайс Еделман, програмен сътрудник в АВА/СЕЕЛI, и Джеймс Макконки, студент-стажант в АВА/СЕЕЛI.

При разработването на ИСП АВА/СЕЕЛI получи ценно съдействие от две съвещателни групи на експерти. Правната инициатива за Централна Европа и Евразия би желала да благодари най-напред на членовете на своя първи Консултативен съвет по въпросите на съдебната власт, сред които Тони Фисер, Марсел Льомонд, Ернст Маркел, Джоузеф Надо, Мари Ноел Пепис и Лари Стоун, които прегледаха първите варианти на този индекс. Наред с това АВА/СЕЕЛI изразява благодарност на членовете на своя втори Консултативен съвет по въпросите на съдебната власт, сред които Люк Бирман, Макарена Калабрезе, Елизабет Дал, Елизабет Лейси, Пол Магнусън, Никълъс Мансфийлд, Ейми Скржекут-Торес, Рой Т. Стъки, Робърт Ътър и Ръсъл Уилър, ръководили проекта до приключването му. Най-сетне АВА/СЕЕЛI изразява своята благодарност и на експертите, които допринесоха за съставянето на Концепцията за независимостта на съдебната власт – Джеймс Епъл, Дороти Бисли, Никълъс Георгакополус, Джордж Катругалос, Джовани Лонго, Кенет Лисик, Рой Шотланд, Тери Шуп, Патриша Уолд и Маркус Зимер.

Екип, изготвил доклада

Екипът за аналитична оценка по ИСП 2004 за България бе ръководен от Мари Ноел Пепис и бе съществено подпомогнат от Валентин Божилов, Георги Тихолов, Тодор Дочев, Виолета Костадинова, Биляна Гяурова-Вегертседер, Джон Алио и Марк Ласман. Заключениета и анализът се основават на събеседвания, проведени в България през март 2004 г., като по същото време е извършен и прегледът на относимите документи и актове. Щатните сътрудници на АВА/СЕЕЛІ във Вашингтон Джули Брум, Мелиса Зеликоф, Сокол Щила, Елена Тошкова, Олга Руда и Андрю Соломон се включиха като редактори и подготвиха доклада за издаване. Копия от цитираните актове и документи и от проведените събеседвания се пазят в АВА/СЕЕЛІ.

Предварителна информация за България

Правна уредба

Република България е парламентарна демокрация и се управлява от президент, министър-председател, Министерски съвет, парламент, наричан Народно събрание, съдебна власт, Конституционен съд и местни органи.

Официално държавният глава – президентът, има ограничени правомощия по отношение на вътрешната политика. Той представлява държавата в международните отношения и е върховен главнокомандващ на въоръжените сили. Президентът назначава висшия команден състав на въоръжените сили и посланиците. Когато България е изправена пред непосредствена заплаха, президентът може да обяви положение на война. Той може да налага вето върху законопроекти, но вето му може да бъде преодоляно от Народното събрание чрез гласуване с абсолютно мнозинство. Голямо значение има обстоятелството, че президентът назначава председателя на Върховния касационен съд (ВКС), председателя на Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор. Президентът се избира за срок от пет години и може да бъде преизбран само веднъж.

Министерският съвет изпълнява функциите на правителство. Той се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри. Министър-председателят носи общата отговорност за осъществяването на управлението, докато Министерският съвет осъществява вътрешната и външната политика на страната. По-конкретно, Министерският съвет изготвя държавния бюджет и го внася в Народното събрание. Подобно на Министерския съвет, отделните министри могат да издават нормативни актове в сферите от тяхна компетентност.

Законодателната власт е поверена на 240 народни представители в Народното събрание, което се избира за срок от четири години. Председателят на Народното събрание предлага дневния ред за всяко заседание. Наред с общата си компетентност да приема закони, Народното събрание има изрично правомощие да приема държавния бюджет, да определя размера на данъците, да обявява война, да ратифицира международни договори, да насрочва избори за президент, да избира и освобождава от длъжност министър-председателя, и по предложение на министър-председателя да избира членовете на Министерския съвет. Преди да се превърне в закон, всеки законопроект трябва да бъде гласуван на две четения в Народното събрание. След гласуване на недоверие, за което е необходимо мнозинство от народните представители, правителството е длъжно да подаде оставка.

Съдебната власт се състои от съдии, прокурори и следователи, като всички те са магистрати. Към всички съдилища има съответни прокуратури. Прокурорите, подчинени на главния прокурор, повдигат и поддържат обвинението по наказателни дела, упражняват надзор при изпълнението на наказателните и други принудителни мерки, и участват в граждански и административни дела в предвидените от закона случаи. Следователите извършват следствие по наказателни дела. Въпреки че някои бюджетни, контролни и административни функции са поделени с Министерството на правосъдието (МП) или упражняването им се контролира от него, контролът върху съдебната власт до голяма степен е поверен на Висшия съдебен съвет (ВСС), който се състои от съдии, прокурори, следователи и лица, назначени с политическо решение. Конституционният съд, който не е част от съдебната власт, се произнася по въпроси, свързани с Конституцията.

Министерският съвет назначава областните управители, които изпълняват държавната политика. На местно равнище на всеки четири години се произвеждат избори за общински съвети и кметове.

С мнозинство две трети от общия брой на народните представители може да бъде свикано Велико народно събрание, състоящо се от 400 изборни представители. Великото народно събрание може да приема нова Конституция, да решава въпроса за изменение територията на страната и да приема изменения на Конституцията, с които се променя формата на държавно устройство или на държавно управление.

Разпоредбите на Конституцията се прилагат пряко, без да е необходимо приемането на закон за прилагането им. Надлежно ратифицираните международни договори също са пряко приложими и имат предимство пред вътрешното законодателство.

История на съдебната власт

След края на Втората световна война в България идва на власт правителство, оглавено от комунистите. Комунистите създават народни съдилища и ги използват за елиминиране на хиляди противници на новия режим. Много съдии, прокурори, следователи и преподаватели по право с некомунистически убеждения са изгонени или убити. Съдебният съвет – съвещателен орган към Министерството на правосъдието по кадрови въпроси, е премахнат, понятието за независима съдебна власт е отхвърлено, а комунистическата партия установява контрол върху съдебните назначения. Съдилищата се възприемат като част от общия механизъм за консолидиране и укрепване на социалистическата система. За утвърждаване на комунистическия морал по-късно във всички предприятия са създадени другарски съдилища. Повечето съдии, особено тези в по-висшите съдебни инстанции, са членове на комунистическата партия. По начало членовете на комунистическата партия и особено партийните лидери са извън досега на съдебната власт и на практика стоят над закона.

След падането на комунистическия режим през 1989 г. е свикано Велико народно събрание, което изработва нова Конституция (приета през 1991 г.) и така поставя началото на процес на всеобхватни промени в българското законодателство. През 1994 г. е приет Закон за съдебната власт (ЗСВ) – основният устройствен закон на съдилищата и съдебната власт.

Правителството, избрано през юни 2001 г., предприема решителни действия за преодоляване на много от проблемите, свързани със съдебната власт, като изготвя план за действие, свързана с него стратегия и законодателни изменения. През мандата на настоящото правителство ЗСВ е изменен три пъти – съответно през юли 2002 г. (като през декември 2002 г. Конституционният съд обявява голяма част от тези изменения за противоконституционни), юли 2003 г. и април 2004 г. Наред с това след тълкувателно решение на Конституционния съд от април 2003 г. се налага Конституцията да бъде изменена с цел отстраняване на някои конституционни пречки за редица инициативи за реформа на съдебната власт. Така през септември 2003 г. са приети изменения в Конституцията, свързани със съдебната власт.

Съдебната реформа е широко разисквана тема в българското общество и се третира като въпрос с решаващо значение за очакваното присъединяване на страната към Европейския съюз. Самата енергичност, с която се води този дебат, е знак за реална сила в българската политическа и съдебна система.

Структура на съдилищата

През 1998 г. в България е въведено триинстанционно съдебно производство по граждански и наказателни дела. Съдебната система се състои от първоинстанционни съдилища – районни или окръжни; въззивни съдилища – съответно окръжни или апелативни; и касационен съд – Върховен касационен съд (ВКС). Актовете на районните съдилища се обжалват пред съответния окръжен съд и след това пред ВКС. Ако първоинстанционното производство се провежда в окръжен съд, неговите актове подлежат на обжалване пред съответните апелативни съдилища и накрая пред ВКС. Втората инстанция на практика е втора поред първа инстанция. Решенията и присъдите на първоначалната първа инстанция могат да бъдат обжалвани на всички основания. Въззивният съд може да събира нови доказателства, включително съществували, но непосочени пред първата инстанция, или такива, възникнали след постановяването на първоинстанционното решение. Касационният контрол има по-ограничен обхват и се свежда до проверка за законосъобразност.

Районните съдилища – най-ниските по степен първоинстанционни съдилища, разглеждат всички дела, които по закон не са изрично поставени в компетентността на друг съд (например окръжния съд). Съществуват над 100 районни съдилища. Разглежданите от тях граждански и

наказателни дела с неголяма сложност обикновено се решават от състав от един съдия. Решенията на районните съдилища подлежат на обжалване пред окръжните съдилища.

Окръжните съдилища действат както като първа, така и като втора инстанция. В страната има двадесет и осем окръжни съдилища, включително Софийския градски съд, чийто съдебен район обхваща територията на столицата. В окръжните съдилища обикновено има наказателни, граждански, търговски и административни отделения. Тези съдилища разглеждат като първа инстанция сложни граждански дела, включително всички търговски дела, и тежките и сложни наказателни дела. Актовете на окръжните съдилища като първа инстанция подлежат на обжалване пред апелативните съдилища и, ако е необходимо, пред ВКС. Окръжните съдилища разглеждат и жалби срещу актове на районните съдилища.

Апелативните съдилища разглеждат жалби срещу актове на окръжните съдилища. Апелативните съдилища заседават в състав от трима съдии и в тях има граждански, търговски и наказателни отделения. Съществуват шест апелативни съдилища, включително един военно-апелативен съд; актовете им подлежат на обжалване пред ВКС.

Върховният касационен съд – третата и последна инстанция, разглежда жалби срещу актове, постановени от окръжните съдилища като въззивна инстанция, и срещу актове на апелативните съдилища. ВКС заседава в състави от трима съдии. Ако възникне въпрос, свързан с конституцията, ВКС е длъжен да сезира Конституционния съд. Гражданската и наказателната колегия на ВКС приемат съответни тълкувателни решения за осигуряване на еднообразното и точно прилагане на закона от съдилищата.

Административно право

Административните актове могат да бъдат атакувани първо пред държавния орган, издал акта. Административните санкции (например глоби) във всички случаи подлежат на обжалване направо пред районните съдилища, чиито решения се атакуват пред окръжните съдилища – последната контролна инстанция по тези дела. Актовете на висши държавни служители или изпълнителни органи се обжалват направо пред **Върховния административен съд (ВАС)**.

ВАС разглежда жалби против решения по административни дела, постановени от окръжните съдилища, и е единствена инстанция при оспорване на подзаконови нормативни актове и актове на висши представители на изпълнителната власт. Актовете, обжалвани веднъж пред районните съдилища, включително за административни санкции като глоби, могат да бъдат обжалвани само още веднъж пред съответния окръжен съд. Подобно на ВКС, колегията на ВАС издават тълкувателни решения за преодоляване на неправилна или противоречива практика на по-долустоящите съдебни органи. ВАС също е длъжен сезира Конституционния съд с въпросите, свързани с Конституцията.

Конституционно право

Конституционният съд не е част от съдебната власт. Независимо от това той извършва съдебен контрол, дава задължително тълкуване на Конституцията, произнася се за съответствието на законите и международните договори с Конституцията, произнася се по някои законови правомощия на отделните власти, разглежда по същество като съдебен орган дела за държавна измяна на президента и спорове във връзка с произвеждането на избори за Народно събрание и за президент. Конституционните въпроси, възникнали по конкретно дело, могат да бъдат отнесени до Конституционния съд само от ВКС, ВАС или главния прокурор. Ако съдия от по-нисък по степен съд е убеден, че пред него стои въпрос, свързан с Конституцията, той е длъжен да уведоми ВКС и ВАС, които могат да сезират Конституционния съд. Аналогично прокурорите и следователите, пред които се поставят конституционни въпроси, са длъжни да уведомят главния прокурор, който може да сезира Конституционния съд. Президентът, Министерският съвет, ВКС, ВАС, главният прокурор или една-пета от народните представители също могат да сезират КС с по-абстрактни или общи въпроси, които не са възникнали в хода на конкретно дело.

Съдебна администрация

Конституцията поверява общото ръководство на съдилищата на **Висшия съдебен съвет** (ВСС). ВСС се състои от двадесет и петима членове, включително председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, които са членове по право. Половината от останалите места в съвета се заемат от кандидати, избрани от Народното събрание. Другата половина от местата са за членове, избрани от самите магистрати, като шест от тях се избират от съдиите, трима – от прокурорите, и двама – от следователите. Членовете на ВСС трябва да имат най-малко 15-годишен юридически стаж, от които най-малко пет години като магистрат (т.е. съдия, прокурор или следовател) или преподавател по право. Техният мандат е петгодишен и те могат да бъдат преизбрани, но не за два последователни мандата. Министърът на правосъдието председателства заседанията на ВСС, но не участва в гласуването.

ВСС номинира кандидати за председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор. Президентът, който назначава тези трима ръководители в съдебната власт, не може да отхвърли повторно издигната кандидатура. ВСС също определя броя и съдебните райони на съдилищата; определя броя на магистратите; определя възнаграждението на магистратите; повишава, понижава и (когато това е допустимо по закон) освобождава магистратите; одобрява етичния кодекс на съдиите; приема решения по дисциплинарни дела срещу съдии; сменя имунитета на магистратите; внася проектобюджета на съдебната власт в Министерския съвет и контролира изпълнението му.

Условия, свързани със заеманата длъжност

Квалификация

Съдиите трябва да имат завършено юридическо образование, да са преминали тримесечен стаж, да не са били осъждани за умишлено престъпление и да притежават необходимите “нравствени и професионални качества”, които се преценяват в светлината на Етичния кодекс на съдиите. Лицата, които след завършване на юридическото си образование желаят да станат съдии, работят като младши съдии в продължение на две години, преди да бъдат назначени като пълноправни съдии. Практикуващи юристи с минимален стаж две години като прокурори, следователи, адвокати или лица с друг юридически стаж могат да бъдат назначени направо като пълноправни съдии, без преди това да са работили като младши съдии. Едно лице може да бъде назначено направо на по-висока длъжност в съдебната система, ако е работило като юрист в съдебната власт или извън нея. Юристи “с високи професионални и нравствени качества” и с най-малко петнадесетгодишен юридически стаж могат да бъдат избрани за членове на Конституционния съд.

Назначаване и мандат

ВСС назначава съдиите. Младшите съдии (начална длъжност в съдебната система) се назначават чрез конкурс. Председателите на съответните по-горестоящи съдилища правят предложения за пряко назначаване в съответните им съдилища. Дванадесетте съдии в Конституционния съд се назначават, както следва: четирима от Народното събрание, четирима от президента, и четирима – от ВКС и ВАС на съвместно заседание на техните пленуми.

След навършване на петгодишен стаж и положителна атестация от ВСС съдиите по същество стават несменяеми. Те могат да бъдат освободени само в случай на тежко престъпление, трайна фактическа невъзможност да изпълняват служебните си задължения за повече от една година, нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, или действия, които накърняват престижа на съдебната власт. Съдиите се освобождават от длъжност и при навършване на 65 годишна възраст за пенсиониране или подаване на оставка. Съдиите в Конституционния съд се назначават за срок от девет години, като мандатът им не може да бъде подновяван. Те могат да бъдат освободени само ако бъдат осъдени на лишаване от свобода за умишлено престъпление или не отговарят на изискванията за заемане на длъжността (например кандидатиране на съдия за политическа длъжност).

Обучение

Обучението на съдиите се осигурява от Националния институт на правосъдието – юридическо лице на бюджетна издръжка към ВСС. При назначаването им младшите съдии задължително

преминават шестмесечен курс на обучение. За останалите съдии *ad hoc* се организират пократки семинари за повишаване на квалификацията.

АНАЛИЗ ПО ИНДЕКСА НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА (ИСП) 2004 В БЪЛГАРИЯ

Анализът Индекс на Съдебната реформа 2004 в България показва, че през последните две години страната е постигнала важен напредък. Няколко наскоро направени промени, като например изменението на Конституцията, свързано със съдебната власт, промените в Закона за съдебната власт и значителното увеличаване на бюджета и заплатите на съдиите, вероятно ще окажат съществен принос към съдебната реформа в бъдеще. Съотношенията между факторите показва, че въпреки прогресът направен в редица области, необходимо е работата да продължи, преди даден фактор да може да бъде оценен положително. Съотношенията и заключенията на факторите в ИСП 2004 за България имат важно значение, когато бъдат разглеждани във връзка със съответните анализи и сравнени с ИСП 2002. В тази връзка АВА СЕЕЛ очаква коментари и информация, които ще й дадат възможност да подготви по-добри и подробни отговори в бъдещите ИСП. АВА СЕЕЛ разглежда анализа ИСП като част от процеса на продължаващи усилия за наблюдение и оценка на реформата.

Таблица на съотношението между отделните фактори и съществуващите условия

Фактор по ИСР		Съотношение 2002 г.	Съотношение 2004 г.	Тенденция
I. Качество, образование и многостранност				
Фактор 1	Квалификация и подготовка на съдиите	Отрицателно	Отрицателно	↔
Фактор 2	Процес на подбор/назначаване	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 3	Продължаващо правно обучение	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 4	Представителство по малцинства и пол	Неутрално	Неутрално	↔
II. Съдебни правомощия				
Фактор 5	Съдебен преглед на законодателството	Положително	Положително	↔
Фактор 6	Съдебен контрол на административната практика	Неутрално	Положително	↑
Фактор 7	Компетентност на съдилищата по въпросите на гражданските свободи	Положително	Положително	↔
Фактор 8	Система за преглед и обжалване	Положително	Неутрално	↓
Фактор 9	Неуважение към съда/Призоваване/Изпълнение на съдебните актове	Отрицателно	Отрицателно	↔
III. Финансово обезпечаване				
Фактор 10	Участие в определянето на бюджета	Неутрално	Положително	↑
Фактор 11	Адекватност на възнагражденията в съдебната система	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 12	Съдебни сгради	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 13	Сигурност в съдебната система	Неутрално	Неутрално	↔
IV. Организационни гаранции				
Фактор 14	Несменяемост	Положително	Положително	↔
Фактор 15	Обективни критерии за повишаване в длъжност в съдебната система	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 16	Съдебен имунитет за действия, извършени в служебно качество	Неутрално	Положително	↑
Фактор 17	Отстраняване от длъжност и дисциплинарна отговорност на съдиите	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 18	Разпределяне на делата	Отрицателно	Отрицателно	↔
Фактор 19	Сдружения на съдии	Неутрално	Неутрално	↔
V. Отговорност и прозрачност				
Фактор 20	Съдебни решения и неправомерно влияние	Отрицателно	Отрицателно	↔
Фактор 21	Етичен кодекс	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 22	Процедура за разглеждане на жалби във връзка с поведението на съдиите	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 23	Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството	Неутрално	Положително	↑
Фактор 24	Публикуване на съдебните решения	Отрицателно	Отрицателно	↔
Фактор 25	Поддържане на архив от съдебните заседания	Отрицателно	Отрицателно	↔
VI. Ефективност				
Фактор 26	Помощен персонал в съдилищата	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 27	Съдебни длъжности	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 28	Системи за образуване и проследяване движението на делата	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 29	Компютри и офис-оборудване	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 30	Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство	Неутрално	Неутрално	↔

I. Качество, образование и многостранност

Фактор 1: Квалификация и подготовка на съдиите

Изисква се съдиите да имат висше юридическо образование и стаж по специалността или преди назначаването им като съдии задължително да преминат (без да правят разноски за това) съответно обучение във връзка с основните отрасли на материалното и процесуалното право, ролята на съдията в обществото и съзнание за културните различия.

Заключение	Съотношение: отрицателно	Тенденция: ↔
Въпреки че съдиите задължително имат висше юридическо образование, с течение на времето качеството на правното образование в България е спаднало поради нарастването на броя на юридическите факултети и липсата на надежден процес на акредитация. Сега обаче младите съдии са длъжни да преминат шестмесечен курс на първоначално обучение, провеждан от Националния институт на правосъдието.		

Анализ / правна уредба:

Всички магистрати в България (съдии, прокурори и следователи) трябва да са завършили висше юридическо образование, което понастоящем е с петгодишен срок на обучение. ЗАКОН ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, ДВ, бр. 59 от 1994 г., *изменен и допълнен за последен път*, ДВ, бр. 70 от 2004 г., чл. 126, т.1 [по-нататък "ЗСВ"]. Наред с това всички абсолвенти на юридическите факултети трябва да преминат тримесечен стаж и да положат държавен теоретико-практически изпит. ЗСВ, чл. 126, т. 1, чл. 163, ал. 1 и чл. 167. ЗСВ не поставя изискване съдебните кандидати да имат юридически стаж, преди назначаването им като съдии.

Юридическото образование в България продължава да бъде предмет на чести критики от страна на много практикуващи юристи в страната и на чуждестранни наблюдатели. Широко се споделя мнението, че след 1989 г. не е имало особено повишаване на качеството на юридическото образование, предлагано на студентите. Увеличаването на броя на юридическите факултети е основна причина за спадащото качество на правното образование в България. Поради липсата на надежден и безкомпромисен процес на акредитация из цялата страна са изникнали множество юридически факултети, за разлика от единствения факултет, който е съществувал преди петнадесет години и се е радвал на всеобщо одобрение. Максималният брой на юридическите факултети неотдавна е бил 17, а сега в страната има десет факултета, които отговарят на скромните изисквания за акредитация. Дори сред тези десет факултета има един, който според предоставената информация не отговаря на минималните изисквания, но все още функционира.

В някои юридически факултети, въвели минимални изисквания за прием, студентите по право се приемат свободно и получават образование със съмнително качество. Техните преподаватели често имат ангажименти в различни юридически факултети в страната, като това е единственият начин недобре платените преподаватели по право да получат приличен доход. Не е необичайно много от хабилитираните преподаватели по право да преподават в два до три факултета. Някои преподаватели се колебаят, когато трябва да скъсат студентите, тъй като големият брой студенти, записали се за следващата година, допринася за съществуването на факултета и за допълнителния доход на преподавателя.

Стажът е задължителен за всички завършили юристи, които желаят да станат магистрати, и неотдавна е намален от една година на три месеца. ЗСВ, чл. 163, ал. 1. Стажантите трябва да придобият практически опит в районните и окръжните съдилища, както и в прокуратурите и следствените служби, и работят под ръководството на съдия от окръжния съд, в който е разпределен съответният стажант. Поради намалената продължителност на стажа някои

юридически факултети създават допълнителни курсове с практическа насоченост за студентите-юристи.

В миналото стажът е бил полезен за завършилите млади юристи, но поради силно нарасналия брой на абсолвентите програмата става трудно управляема и престава да служи на целите, за които е създадена. Липсват достатъчно служители, финансови и технически ресурси, които да създадат условия за провеждането на полезен стаж от повечето абсолвенти. Някои възпитаници на юридическите факултети, които са имали полза от стажа, обикновено признават на окръжните съдии – техни ръководители, заслугата, че са проявили личен интерес към практическото им обучение.

След завършването на стажа стажант-юристите трябва да положат държавен теоретико-практически изпит, който се организира периодично през годината и цели да бъдат проверени основните познания на стажанта за правните институти, съдебната власт и адвокатурата. Успешно представилите се на изпита, който обикновено представлява 15-минутно устно препитване, го намират за безполезен. И наистина твърде малко стажанти, явили се на изпита, не успяват да го вземат.

Не е задължително едно лице да се е явявало в съда, преди да бъде назначено като съдия, но сега има изискване младшите съдии да преминат шестмесечен курс на обучение по основните отрасли на материалното и процесуалното право, организиран в Националния институт на правосъдието (бивш Център за обучение на магистрати). ЗСВ, чл. 35ж, ал. 1 и 2.

През 2003 г. Центърът за обучение на магистрати (ЦОМ) – неправителствена организация, създадена през 1999 г., е преобразуван по законов ред в Национален институт на правосъдието (НИП) като юридическо лице на бюджетна издръжка към Висшия съдебен съвет. НИП започва да функционира пълноценно в това си качество през януари 2004 г. ЗСВ, чл. 35е, ал. 2, и Правилник на НАЦИОНАЛНИЯ ИНСТИТУТ НА ПРАВОСЪДИЕТО, утвърден от Висшия съдебен съвет на 1 октомври 2003 г. Мисията на НИП съвпада с тази на ЦОМ, като институтът има сходна организационна структура и използва същите учебни програми, материали за обучение и преподаватели. Управителният съвет се състои от четирима представители на Висшия съдебен съвет и трима представители на Министерството на правосъдието. НИП се финансира предимно от бюджета на съдебната власт, но получава и чуждестранна финансова помощ.

Съгласно измененията и допълненията на ЗСВ, приети през 2003 г., сега НИП предлага шестмесечен задължителен курс на обучение на всички новоназначени съдии и прокурори непосредствено след постъпването им на работа. ЗСВ, чл. 35ж, ал. 1 и 2. Това рязко контрастира с предходните изменения на ЗСВ от 2002 г., които изискват едногодишен задължителен курс на обучение на съдебните кандидати преди назначаването им.

Намалената продължителност на задължителната програма за първоначално обучение – от една година на шест месеца, и промяната на момента, в който се провежда обучението – след постъпване на работа, вместо преди това, са повод за сериозна критика, че измененията на ЗСВ от 2003 г. не само са прекъснали всеобхватната програма за теоретическо и практическо обучение, разработена и осъществявана от български съдии, но и са направили невъзможно използването на резултатите от обучението като критерий за назначаване в съдебната власт. Според действащите правила при завършването на шестмесечния курс не се провежда заключителен изпит.

Тъй като измененията на ЗСВ от 2003 г. са в процес на осъществяване, още е рано да се прецени ползата на новопостъпилите съдии от новите модули за обучение; въпреки това е налице всеобщо одобрение на учебната програма, преподаването и материалите за обучение, осигурени от ЦОМ през първите пет години от съществуването му. Също така общо е и очакването, че високото качество на обучението на съдии ще бъде запазено под вещия надзор на НИП.

От създаването на ЦОМ през 1999 г. в програмата за първоначално обучение на нови съдии са се включили над 1380 участници.

Бюджетът на НИП за 2004 г. е 1,169 млн. лв. (приблизително \$ 750 хил.), което възлиза на 65 на сто от сумата от 1,8 млн. лв. (приблизително \$ 1,5 мил), поискана от ръководството на НИП. НИП ще увеличи щата си от 12 на 30 бройки и ще отдели една трета от бюджета си за ремонт на четириетажна сграда, в която ще се настани през есента на 2004 г. НИП не осигурява настаняване на новите съдии – участници в програмата, но те получават възнаграждение като младши съдии. ЗСВ, чл. 35ж, ал. 2.

Фактор 2: Процес на подбор / назначаване

Съдиите се назначават на основата на обективни критерии, като полагане на изпит, успеха по време на следването, преминаване на допълнително обучение, стаж, професионализъм и добро име в правните среди. Въпреки, че отделни политически елементи могат да играят определена роля, като цяло системата следва да допринася за подбора на независими, безпристрастни съдии.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↑
-------------------	-------------------------------	---------------------

Младшите съдии се назначават в съда след писмен и устен конкурс, провеждан от Висшия съдебен съвет. В определени случаи лица, завършили право и имащи определен стаж, могат да бъдат назначени в съда без конкурс.
--

Анализ / правна уредба:

Що се отнася до подбора и назначаването на съдиите, основната промяна в сравнение с Индекса на съдебната реформа за 2002 г. е въвеждането на национален конкурс. Законът за съдебната власт е изменен през 2002 г. и 2004 г. и сега изисква всички младши магистрати (съдии, прокурори и следователи) да бъдат назначавани след конкурс, провеждан от Висшия съдебен съвет. ЗСВ, чл. 127а, ал. 1. Целта на конкурса е да бъде подобрена процедурата за подбор на кандидати за съдебните длъжности, като бъдат въведени обективни критерии, приложими в национален мащаб. Критериите и другите относими правила са установени в НАРЕДБА № 1 НА ВСС ЗА РЕДА И УСЛОВИЯТА ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА КОНКУРСИТЕ ЗА МАГИСТРАТИ [понататък "Правилник № 1 на ВСС"], в сила от 23 април 2003 г., изм. и доп., 3 декември 2003 г.

След обявяването на конкурса в "Държавен вестник" съдебният кандидат подава молба не само за участие в конкурса, но и за съда, в който желае да бъде назначен. Конкурсът се провежда от петчленна изпитна комисия, назначена от Висшия съдебен съвет, и включва писмен и устен изпит. ЗСВ, чл. 127б, ал. 1 и 2, Правилник № 1 на ВСС, чл. 8, ал. 3. Кандидатите се класират според оценките им от двата изпита и се групират според съда, за който кандидатстват. Най-добре класиралите се кандидати се назначават като младши съдии на вакантните длъжности в съда.

Първият национален конкурс е проведен през ноември 2002 г. Вторият и последен засега конкурс е проведен през септември 2003 г. На него се явяват 139 кандидати за 12 свободни места за старши съдии и 771 кандидати за 29 свободни места за младши съдии.

За съжаление тези процедури не позволяват на добре класирани се кандидати да бъдат назначени като младши съдии в съдилищата, към които има голям интерес. Например на първия национален конкурс през ноември 2002 г. се явяват 300 кандидати за едва четири свободни места в Пловдивския окръжен съд, а на втория национален конкурс през септември 2003 г. кандидатите за осем свободни места в Софийския градски съд са 160. Кандидатите, които не са класирани съответно сред първите четири и първите осем, не се допускат като младши съдии. Вярно е и обратното – процедурата позволява на кандидати, класирани на по-задни места, да станат младши съдии в съдилищата, към които няма интерес. Председателите на окръжните съдилища са длъжни да приемат най-добре класиралите се кандидати в своите съдилища, като по този начин са лишени от възможност да упражняват традиционното си влияние при назначаването на съдии в ръководения от тях орган.

Повечето наблюдатели са убедени, че конкурсът е полезно нововъведение и важна стъпка към създаването на независим процес на назначаване в съдебната система, макар да има известна тревога, че кандидатите се изпитват само за правните им познания, а не се извършва преценка на тяхното поведение и етика.

Някои председатели на съдилища предлагат Висшият съдебен съвет да създаде системен подход към конкурсите, който би позволил местата в съдилищата да не остават свободни задълго. Обявяването, провеждането и оценяването на резултатите от конкурса отнемат между два и три месеца, към които се добавят шестте месеца на задължително първоначално обучение в НИП. Поради това повечето младши съдии започват да изпълняват официално служебните си задължения най-малко осем-девет месеца след обявяването на конкурса в "Държавен вестник". Административните ръководители не са в състояние да предвидят една година по-рано броя на вакантните длъжности в съответните съдилища и затова сериозно се разисква необходимостта съдебните кандидати да подават молба направо до НИП, вместо до определен съд, което ще позволи редовното попълване на свободните бройки.

Наред с назначаването на младши съдии, в съдилищата се допуска и назначаване на опитни юристи без конкурс. ЗСВ, чл. 127. Така лице с 2 години юридически стаж може да бъде назначено за съдия в районен съд; лице с 5 години юридически стаж – в окръжен съд; лице с 8 години юридически стаж – в апелативен съд; и лице с 12 години юридически стаж – във Върховния касационен съд или Върховния административен съд. ЗСВ, чл. 127, ал. 1, 2, 3 и 4. Измененията на ЗСВ от 2004 г. премахват изискването юридическият стаж да включва определен период работа като съдия, прокурор, следовател, съдия-изпълнител, съдия по вписванията, адвокат, юрисконсулт, инспектор в инспектората на Министерството на правосъдието или научен работник. Измененията са обезпокоителни, тъй като не само могат да намалят броя на съдиите от кариерата, но и разширяват възможността за политически назначения.

Фактор 3: Продължаващо правно обучение

Съдиите са длъжни да участват периодично в безплатни и професионално подготвени курсове за продължаващо правно обучение, чийто предмет обикновено се определя от самите съдии и на които те получават информация за измененията и тенденциите в законодателството.

Заклучение**Съотношение: неутрално Тенденция: ↑**

Националният институт на правосъдието осигурява незадължително продължаващо обучение на практикуващите съдии за повишаване на тяхната квалификация.

Анализ / правна уредба:

Както е посочено при анализа на фактор 1, Центърът за обучение на магистрати (ЦОМ) – неправителствена организация, създадена през 1999 г., е преобразуван по законов ред в Национален институт на правосъдието – юридическо лице на бюджетна издръжка към Висшия съдебен съвет, и започва да функционира пълноценно в това си качество през януари 2004 г. ЗСВ, чл. 35е, ал. 2, и Правилник за устройството и дейността на НАЦИОНАЛНИЯ ИНСТИТУТ НА ПРАВОСЪДИЕТО, УТВЪРДЕН ОТ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ НА 1 ОКТОМВРИ 2003 г. [по-нататък “Правилник на НИП”].

Наред със задължението да провежда шестмесечния курс на обучение на младшите съдии, Националният институт на правосъдието (НИП) трябва да организира и незадължителни курсове за продължаващо обучение на практикуващите съдии с цел повишаване на тяхната квалификация. ЗСВ, чл. 35ж, ал. 1 и 2, и чл. 35е, ал. 1. Програмата за продължаващо обучение на съдиите, изготвена от НИП, предлага квалификационни курсове на практикуващите съдии във всички съдилища, а учебният план е изготвен след всеобхватна оценка на потребностите, извършена от Центъра за обучение на магистрати.

ЦОМ, сега НИП, е провел с действащи съдии множество семинари по различни теми, сред които право на Европейския съюз (ЕС), търговски сделки, наказателно и гражданско право, наказателен и граждански процес, борба с трафика на хора, правосъдие по отношение на ненавършили пълнолетие лица и съдебна етика. От създаването на ЦОМ през 1999 г. са проведени над 70 курса за продължаващо обучение, посетени от над 2400 практикуващи съдии. Според Правилника на НИП (чл. 43, ал. 2) разходите за транспорт, настаняване и храна, свързани с квалификационните курсове, се поемат от НИП.

Ресурсите на НИП са ограничени, като се имат предвид сериозните му отговорности. НИП е длъжен също да обучава прокурорите, следователите, съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията, съдебните служители и служителите на Министерството на правосъдието. ЗСВ, чл. 35е, ал. 1. Като се имат предвид неговата мисия и ограничените му ресурси, НИП е определил приоритети в своя учебен план. Основният приоритет на института е да осигурява шестмесечното първоначално обучение за младшите съдии, а вторият по важност приоритет е обучението по право на ЕС. През 2003 г. програмата за обучение по право на ЕС е била посетена от над 420 участници.

Поради динамичните изменения на голям брой закони много практикуващи съдии подчертават необходимостта НИП да разработи курс за системно повишаване на квалификацията, вместо инцидентни курсове, които се предопределят от нуждите и интересите на чуждестранните организации, подпомагащи финансирането на квалификационните програми. Ръководството на НИП осъзнава необходимостта от систематична програма за повишаване на квалификацията и работи за нейното създаване.

Фактор 4: Представителство по малцинства и пол

Сред кандидатите и в съдебната власт като цяло има представители на етническите и религиозните малцинства, както и представители на двата пола.

Заклучение Съотношение: неутрално Тенденция: ↔

В България не се води отчет за етническия или религиозен състав на съдебната власт, но съществуват статистически данни, според които мнозинството съдии са жени.

Анализ / правна уредба:

Според Конституцията на Република България всички граждани са равни пред закона, независимо от тяхната раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Конституция на Република България, ДВ, бр. 56 от 1991 г., *изм.*, ДВ, бр. 85 от 2003 г., чл. 6 [по-нататък "Конституцията"]. Наред с това на 1 януари 2004 г. влиза в сила нов Закон за защита срещу дискриминацията (ДВ, бр. 86 от 2003 г.), който забранява всяка пряка или косвена дискриминация.

Повечето от общо 2003 съдии в България, които разглеждат дела в съдилищата с обща компетентност, са жени. Твърди се, че жените избират съдийската професия заради нейната стабилност и сигурност. От 1120 съдии в районните съдилища 743 са жени; от 618 съдии в окръжните съдилища жени са 419; в апелативните съдилища има 91 съдии, от които 66 са жени; във Върховния административен съд жените – съдии, са 45 от общо 59 съдии; а във Върховния касационен съд има 78 съдии, от които 56 са жени.

Въпреки че повечето съдии са жени, мъжете все още заемат висшите длъжности в съдебната власт. Жени са председателите на едва 64 от общо 153 съдилища в страната.

БРОЙ НА ЖЕНИТЕ-СЪДИИ към март 2004 г.

Вид съдебен орган	Брой на съдиите	Брой на жените-съдии	Жени-съдии (%)	Брой на председателите на съдилища	Брой на жените – председатели	Жени-председатели на съдилища (%)
Районни съдилища	1,120	743	66.34%	112	51	45.54%
Окръжни съдилища (вкл. СГС)	618	419	67.80%	28	13	46.63%
Апелативни съдилища	91	66	72.53%	5	-	-
Военни съдилища (вкл. Военно-апелативен съд)	37	1	2.70%	6	-	-
Върховен касационен съд	78	56	71.79%	1	-	-
Върховен административен съд	59	45	76.27%	1	-	-
ОБЩО	2,003	1,330	66.40%	153	64	41.83%

Източник: АДМИНИСТРАЦИЯ НА ВСС

Според преброяването от 2001 г. 9,4 на сто от българското население се определят като етнически турци, а 4,7 на сто – като роми. Вж. интернет страницата на Националния статистически институт (справка към 28 април 2004 г., адрес <http://www.nsi.bg/Census/Ethnos.htm>); вж. и редовния доклад на Европейската комисия за

Тъй като липсват статистически данни за броя на турците и ромите – съдии, получената от нас информация е устна. Нашите събеседници са на мнение, че има малко на брой съдии от малцинствата, като изключението са някои съдии в Русенска област. Повечето лица твърдят, че възможностите за образование, с които разполагат етническите малцинства в България и особено ромите, са ограничени, и това им пречи да отговорят на образователния ценз за заемане на съдийска длъжност. Освен това ромите в българското общество са в неравностойно социално положение. Според мнозина обаче, ако има достатъчно роми и представители на другите малцинства сред абсолвентите на юридическите факултети, ще се стигне и до съществено увеличаване на представителите на малцинствата в съдийската общност, тъй като в съдебната власт дискриминацията на малцинствата не е типично явление.

II. Съдебни правомощия

Фактор 5: Съдебен преглед на законодателството

Съдебен орган има правомощието да се произнася окончателно относно конституционността на законите и подзаконовите актове, и тези решения се привеждат в изпълнение.

Заключение	Съотношение: положително	Тенденция: ↔
Конституционният съд се е утвърдил като независим и уважаван орган. Решенията му относно конституционността на законите и подзаконовите актове се привеждат в изпълнение.		

Анализ / правна уредба:

Конституционният съд има правомощие да дава задължителни тълкувания на Конституцията, да обявява за противоконституционни законите и актовете на президента и да се произнася за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията. Конституция, чл. 149, ал.1 т. 1, 2 и 4; вж. ИНДЕКС НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА 2002, стр.14, за анализ на другите разпоредби на Конституцията и ЗСВ, които имат отношение към функциите и задълженията на Конституционния съд.

Положителната оценка, дадена на Конституционния съд в Индекса на съдебната реформа за 2002 г., остава валидна и днес. Конституционният съд е високо уважаван орган, чиито решения, макар и понякога непопулярни, се спазват и изпълняват. Много от решенията на този съд са посветени на спорни въпроси, особено когато се атакуват правомощията на Народното събрание и президента.

През последните две години Конституционният съд е постановил няколко важни решения, две от които имат пряко отношение към съдебната система, по-специално към някои изменения на Закона за съдебната власт (ЗСВ) и тълкуването на Конституцията.

Основните правомощия на Конституционния съд са свързани с даване на задължителни тълкувания на Конституцията и произнасяне по искания за установяване противоконституционност на законите и другите актове на Народното събрание, както и на актовете на Президента. КС има право и да се произнася по конституционни въпроси, повдигнати във висящи съдебни дела. Когато установят несъответствие между закона и Конституцията както Върховният касационен съд, така и Върховният административен съд могат да сезират Конституционния съд като междуременно спрат производството по делото до неговото произнасяне. След произнасянето на Конституционния съд съответният върховен съд продължава производството.

Фактор 6: Съдебен контрол на административната практика

Съдебната власт има правомощия да упражнява контрол върху административни актове и да задължава административните органи да извършат действията, за които са задължени по закон.

Заключение	Съотношение: положително	Тенденция: ↑
Правомощията и компетентността на Върховния административен съд, който има право да упражнява контрол върху административните актове и да задължава административните органи да предприемат дължимите действия, се възприемат положително. Министерството на правосъдието разработва проекти за усъвършенстване на административното право и административния процес, и за по-тясна специализация на административните съдилища и на съдиите по административни дела.		

Анализ / правна уредба:

Съдебните органи, последна инстанция от които в случая е Върховният административен съд, могат да упражняват контрол върху административните актове и да задължават органите на изпълнителната власт да извършват действията, за които са задължени по закон. (Вж. ИНДЕКС НА СЪДЕНАТА РЕФОРМА 2002, стр. 15, за анализ на съответните нормативни актове).

Българските граждани едва отскоро упражняват активно правата си да атакуват нормативни и индивидуални актове на изпълнителните органи. По едно дело неотдавна Върховният административен съд отменя акт на Министерския съвет за голямо увеличение на таксите, събирани от съдилищата, прокуратурите, следствените служби и Министерството на правосъдието. Постановление № 154 на Министерския съвет от 2003 г. (ДВ, бр. 66 от 2003 г.) е обжалвано от Съюза за подпомагане на малките и средните предприятия с мотива, че увеличението на съдебните такси превишава границите, определени от Конституцията, според която българските граждани и юридически лица са длъжни да плащат данъци и такси съобразно с техните доходи и имущество. Конституция, чл. 60, ал. 1. С Постановление № 154 от 2003 г. съдебните такси са увеличени от 2 до 30 пъти в сравнение със събираните дотогава. Тъй като доходите и имуществото на българските граждани и юридически лица са нараснали едва с 30 на сто, Върховният административен съд приема, че прекомерното увеличение на съдебните такси възпрепятства упражняването на защитеното от Конституцията право на достъп до правосъдие на българските граждани и юридически лица, и отменя § 1 от Постановление № 154 от 2003 г. ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, РЕШЕНИЕ № 295 от 16 януари 2004 г., ДВ, бр. 6 от 2004 г.

Отношението на практикуващите юристи към Върховния административен съд е смесено. Някои твърдят, че ВАС работи блестящо. Съдът предоставя достъп до публична информация, като същевременно осигурява защита на личните данни. Процесът на управление на делата е открит и прозрачен, а гражданите и журналистите имат лесен достъп до него. Съдиите във ВАС са високо квалифицирани, получават достатъчно възнаграждение и в резултат на международния опит на ВАС с чуждестранни административни съдилища имат поведение на достойни юристи. Администрацията на ВАС е добре обучена и оказва голяма помощ на страните по делата и на адвокатите. Интернет страницата на ВАС е отлично подготвена и е уникална, тъй като системата за управление на делата е основана върху документи, а не върху данни, и позволява на гражданите да разглеждат всички важни документи, представени по всяко дело. Някои уважавани практикуващи юристи обаче отбелязват, че отделни решения на ВАС неоснователно са облагодетелствали лица със силни връзки.

Стратегията за реформа на съдебната система, изготвена от Министерството на правосъдието и актуализирана на 21 април 2003 г., определя като приоритет усъвършенстването на съдебната система чрез създаване на специализирани административни съдилища. Тъй като сложността на административното право расте и все повече граждани се ползват от съдебна защита, съществува явна нужда от специализация на съдии и други практикуващи юристи в

сферата на административното право. Въпреки това предложената единна система на регионални административни съдилища има както привърженици, така и опоненти. Разискванията са главно за това дали да бъдат създадени нови административни съдилища, за което ще бъдат нужни значителни средства, или да бъдат укрепени административните отделения на съществуващите съдилища. Независимо от подхода, който ще бъде избран броят на делата, завеждани пред Върховния административен съд, ще бъде намален, а това ще повиши ефективността на работата му.

Друга насока на усъвършенстване на административната практика е разработването на нов Административно-процесуален кодекс. Понастоящем действат множество източници на процесуални правила (Закон за административното производство, Закон за Върховния административен съд, Закон за административните нарушения и наказания, като субсидиарно са приложими и Гражданският процесуален кодекс и Наказателно-процесуалният кодекс,) които в някои отношения се повтарят, а в други разкриват празноти и дори си противоречат. Сложните и объркващи норми на различните процесуални закони намаляват ефективността на съдебния контрол върху практиката на административните органи. Министерството на правосъдието е създадо работна група, която да изготви нов Административно-процесуален кодекс; предвижда се новият акт да консолидира ЗАП, ЗВАС и ЗАНН. По план проектът трябва да бъде готов до октомври 2004 г. и се очаква да бъде внесен в Парламента преди края на 2004 г.

Фактор 7: Компетентност на съдилищата по въпросите на гражданските свободи

Съдебната власт има изключителна компетентност да се произнася с окончателен акт по всички въпроси, свързани с граждански права и свободи.

Заклучение	Съотношение: положително	Тенденция: ↔
Съдилищата имат изключителна компетентност да се произнасят с окончателен акт по всички въпроси, свързани с граждански права и свободи. Гражданите обаче не прибягват до съдебната система, за да защитават тези си права.		

Анализ / правна уредба:

Съдилищата, както и Конституционният съд имат изключителна компетентност да се произнасят с окончателен акт по въпроси, свързани с правата и законните интереси на всички граждани (Конституция, чл. 117, и ЗСВ, чл. 2, ал. 1), но българските граждани не използват съдилищата, за да защитават енергично основните си човешки права. Това се дължи до голяма степен на непознаване от гражданите не само на техните граждански права и свободи, прогласени в Конституцията, но и на ролята на съдилищата за защитата на тези права.

България е ратифицирала Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи [по-нататък "конвенцията"], която влиза в сила за страната на 7 септември 1992 г. (вж. Закон за ратифициране на конвенцията, ДВ, бр. 66 от 1992 г. конвенцията е изменена и допълнена от Единадесетия протокол, вж. Закон за ратифициране на протокола, ДВ, бр. 84 от 1994 г.). Лицата, пострадали от нарушения, могат да подадат жалба до Европейския съд по правата на човека след изчерпване на вътрешноправните средства за защита. КОНВЕНЦИЯТА, изменена и допълнена от Единадесетия протокол, чл. 34 и 35. Някои адвокати, които работят в областта на правата на човека, се опитват да изчерпят вътрешноправните средства за защита максимално бързо и да постигнат решение от Европейския съд по правата на човека, тъй като според тях повечето съдии в България още не са добре запознати с изискванията на Европейската конвенция за правата на човека. Наистина съдиите имат ограничен достъп до Европейската конвенция за правата на човека и практиката на Европейския съд по правата на човека, тъй като нито Конвенцията, нито практиката се разпространяват периодично в съдебната система. По-активните съдии в България могат да посещават интернет страницата на Европейския съд, за да ползват Конвенцията и решенията на съда, но там цялата информация е само на английски или френски език. Останалите съдии

са принудени да разчитат на незначителния брой съдебни решения, преведени на български, каквито например съдържа сборникът с 40 решения, засягащи основните разпоредби на Конвенцията, публикуван от Информационния център на Съвета на Европа през 2001 г. и предоставен безвъзмездно на всички съдилища в България.

Фактор 8: Система за преглед и обжалване

Съдебните актове могат да бъдат отменени само чрез обжалване пред съд.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↓
Съдебните решения могат да бъдат отменени само чрез обжалване пред съд и производствата за този контрол са уредени в достатъчна степен от закона, но справедливостта на процеса на съдебно обжалване е съмнителна.		

Анализ / правна уредба:

Редът за обжалване може да бъде представен накратко по следния начин: окръжните съдилища разглеждат жалби против актове на районните съдилища; апелативните съдилища разглеждат жалби против актове на окръжните съдилища; Върховният касационен съд следи за точното прилагане на закона по граждански и наказателни дела от всички [въззивни] съдилища; а Върховният административен съд следи за точно прилагане на закона в административното правораздаване. ЗСВ, чл. 39.

Жалбите, подадени до окръжните и апелативните съдилища, се разглеждат от състави от трима съдии. ГРАЖДАНСКИ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС, Изв., бр. 12 от 1952 г., *изменен и допълнен за последен път* ДВ, бр. 36 от 2004 г. [по-нататък "ГПК"], чл. 196, ал. 1, чл. 208, ал. 1; НАКАЗАТЕЛНО-ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС, ДВ, бр. 89 от 1974 г., *изменен и допълнен за последен път* ДВ, бр. 38 от 2004 г. [по-нататък "НПК"], чл. 23, ал. 2. Върховният касационен съд разглежда касационните жалби в състав от трима съдии. ГПК, чл. 218Е, Ал. 1; НПК, чл. 23, ал. 3. В зависимост от вида на обжалването жалбите пред Върховния административен съд се разглеждат от тричленен или петчленен състав. ЗАКОН ЗА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, ДВ, бр. 122 от 1997 г., *изменен и допълнен за последен път*, ДВ, бр. 84 от 2003 г. [по-нататък "ЗВАС"], чл. 22 и 23.

Принципът, че съдебните актове могат да бъдат отменени само чрез обжалване пред съд не е добре проведен в българското право, но той се спазва категорично и няма никаква информация за извънсъдебна отмяна. Тревогите са свързани не с процедурата за съдебен контрол върху актовете на по-долустоящите инстанции, а със същината на контрола.

Като се има предвид недоверието на повечето граждани към съдебната власт и към правилността на съдебните актове, обичайна практика е недоволната страна да обжалва едно съдебно решение до последната инстанция. Тъй като повечето страни са убедени, че върху съдиите се оказва неправомерно влияние, обжалването се шиканира, като се използва не само за защита на правата на съответната страна, а и за отмяна на твърдените неправомерни актове на всяка по-долна инстанция.

Поради това въззивните съдилища в България са претоварени с жалби, които се подават не толкова от убеждение за правни грешки, а като логична следваща стъпка в процеса на обжалване. Във въззивните съдилища делата се разпределят на съдия-докладчик и се разглеждат от тричленен състав. Съдия-докладчикът носи основната отговорност за разглеждането и решаването на делото, но другите членове на състава са длъжни да участват в заседанията по съществуващото на делото и в изготвянето на писменото решение по него. На практика повечето членове на състава разчитат на мнението на съдия-докладчика и го повтарят, без да се ангажират със собствен анализ на делото. Наистина е трудно да се намери особено мнение във въззивно производство. Един съдия съобщи, че в продължение на една година е дал особени мнения по по-малко от 1 на сто от общо 350-380 решения, в чието изготвяне е участвал.

Това до голяма степен се дължи на огромната претовареност на въззивните съдии, което на практика прави невъзможно за един съдия не само да обмисли задълбочено делата, които са му разпределени, но и също така да отдели необходимото време за делата, разпределени за доклад на другите двама членове на въззивния състав. В допълнение, както се вижда и от таблицата по-долу, значителен брой дела, разглеждани от съдиите в окръжните съдилища, са свързани с вписването на обстоятелства в търговския регистър. В България се чуват все повече гласове фирмените производства да бъдат прехвърлени от съдебните към административни органи – така ще бъде намалена натовареността на съдиите (вж. Възможности за създаване на Централен регистър на юридическите лица и електронен регистърен център в България, Център за изследване на демокрацията, 2003) и ще бъде премахнат един от най-значимите източници на корупция в съдилищата.

МЕСЕЧНА НАТОВАРЕНОСТ НА СЪДИИТЕ В ОКРЪЖНИТЕ СЪДИЛИЩА
(представен е най-големият брой дела за един месец в съответния съд)

Окръжен съд	Общ брой на делата във всеки съд (I и II инстанция)	Общ брой на делата във всеки съд (без вписване на обстоятелства в търговския регистър)	Среден месечен брой на делата на действащ съдия	Среден месечен брой на делата на съдийска длъжност	Среден месечен брой на делата на действащ съдия (без вписване на обстоятелства в търговския регистър)
Благоевград	7 290	3 525	40,05	30,38	19,37
Бургас	10 207	4 403	26,10	22,38	11,26
Варна	15 397	7 936	31,88	27,89	16,43
Велико Търново	6 018	2 903	24,77	21,80	11,95
Добрич	5 002	2 402	29,25	24,52	14,05
Плевен	5 916	3 144	25,95	23,48	13,79
Пловдив	17 797	7 977	37,00	27,46	16,58
Русе	6 374	2 989	30,21	25,29	14,17
СГС	52 326	20 069	46,27	42,33	17,74
Софийски окръжен съд	5 457	2 873	24,04	18,19	12,66
Стара Загора	7 402	3 442	34,59	28,04	16,08
Хасково	5 037	2 257	34,74	23,32	15,57
Всичко за страната	198 320	90 585	31,34	26,27	14,31

Източник: СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ НА МП ЗА 2003 Г.; СЪБЕСЕДВАНИЯ ПО ИСР.

Като разчитат единствено на мнението на съдия-докладчика, въззивните съдии не само отричат правото на всеки гражданин на съдебен контрол чрез обжалване, закрепено в Конституцията, но на практика могат да потвърдят недобре мотивирани или неточни съдебни актове, особено ако съдия-докладчикът е бил неправомерно повлиян. Не е необичайно съдия-докладчикът, който също е претоварен с работа или други задължения, да разгледа делото бързо, без да го анализира задълбочено по същество, и да го върне на по-долустоящия съд за несъществено процесуално нарушение или да потвърди обжалвания акт със съзнанието, че недоволната страна ще обжалва отново.

Фактор 9: Неуважение към съда / Призоваване / Изпълнение на съдебните актове

На съдиите са предоставени достатъчно правомощия във връзка с призоваването, реда в съдебната зала и/или изпълнението на съдебните актове, като тези правомощия се упражняват и се зачитат и подкрепят от останалите власти.

Заклучение	Съотношение: отрицателно	Тенденция: ↔
Съдиите разполагат с правомощия по отношение на реда в съдебната зала и на призоваването, но не използват тези правомощия ефикасно. Изпълнението на съдебни решения по граждански дела е извънредно проблематично.		

Анализ / правна уредба:

Съдиите разполагат с правомощия както по отношение на реда в съдебната зала, така и на призоваването (вж. ГПК и НПК), но не ги използват ефикасно.

Неявяването на страните, техните адвокати и свидетелите в съдебно заседание е отколешен проблем на правораздаването в България. Съдиите редовно пренасрочват заседания, вместо да използват правото си да задължат участниците в производството да изпълнят процесуалните си задължения по ГПК и НПК. Съдиите имат правомощие да налагат глоби и да задължават неявилите се страни и свидетели да се явят. ГПК, чл. 71, и НПК, чл. 95, ал. 3, чл. 157, ал. 1. Съдиите могат да наложат мярка гаранция, домашен арест или задържане под стража, за да осигурят явяването на обвиняем или подсъдим. НПК, чл. 146, 152 и 152а. Съдиите могат също да отстранят от съдебно заседание всяко лице, което смушава реда в залата. ГПК, чл. 106, и НПК, чл. 266, ал. 1 и 4.

Неефикасното упражняване от страна на съдиите на правомощията им във връзка с неуважението към съда и призоваването, съчетано с липсата на респект, демонстрирана от страните, адвокатите и свидетелите, които редовно не се явяват на съдебните заседания, значително забавя производствата, а това е един от основните фактори, които гражданите изтъкват като доказателство за корупция в системата.

Неотдавна в ГПК са внесени изменения с оглед правомощията на съдиите при воденето на съдебното производство и ако бъдат енергично упражнявани, те биха ограничили забавянето на производствата. Както първоинстанционните, така и въззивните съдилища са длъжни да призовават страните само за първото заседание по делото, а страните сами се осведомяват за следващите заседания. ГПК, чл. 41, ал. 6, и чл. 202. Съдилищата сега имат право да отложат всяко дело, ако страната и пълномощникът ѝ не могат да се явят поради препятствие, което страната не може да отстрани. ГПК, чл. 107, ал. 2.

Завишени са глобите и другите финансови тежести за свидетели и вещи лица, които са призовани, но не са се явили в съда без уважителни причини или отказват да дадат показания или заключение без уважителни причини. ГПК, чл. 71 и 72. Освен това страна, която причини отлагане на делото или отменяне на решението чрез предявяване на искания или посочване на факти или доказателства, които е могла да заяви или посочи своевременно, понася разноските за новото заседание, независимо от изхода на делото. ГПК, чл. 65, ал. 1.

Изпълнението на съдебни решения по граждански дела е извънредно проблематично. Към края на 2003 г. близо 380 000 съдебни решения все още не са приведени в изпълнение, като някои от тях са постановени преди едно десетилетие.

ИЗПЪЛНИТЕЛНИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ГРАЖДАНСКИ ДЕЛА

ГОДИНА	Висящи изпълнителни производства (в началото на периода)	Образувани изпълнителни производства	Приключени изпълнителни производства	Висящи изпълнителни производства (в края на периода)
2002	362 661	60 748	56 094	367 315
2003	368 985	69 011	60 028	377 968

Източник: МП

Забавата при изпълнението на съдебни решения, която често е умишлена, обезсмисля голяма част от решенията. Забавянето, а в много случаи и неизпълнението на решения предизвикват у обществото неуважение към съдебната система. Голяма част от проблемите при изпълнението се дължат на многобройните, сложни и тромави изпълнителни процедури (вж. ИНДЕКС НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА 2002, стр. 20, за анализ на съответните закони) и на липсата на бюджетни средства¹.

С едно от няколко изменения на ГПК напоследък се въвежда седемдневен срок, в който съдия-изпълнителят е длъжен да се произнесе по молбата за изпълнение. Така се ограничават възможностите за обжалване на решението на съдия-изпълнителя, които до неотдавна са сред основните причини за забавяне в изпълнителното производство. ГПК, чл. 325а. Друго изменение на ГПК, което ще ограничи забавянето при изпълнението на решенията, е новият ред за обжалване на актовете на съдия-изпълнителя – само пред съответния окръжен съд, чието решение е окончателно, за разлика от преди, когато актовете на съдия-изпълнителя са се обжалвали пред съответния районен съд, а неговото решение е могло да обжалвано пред съответния окръжен съд. ГПК, чл. 333, ал. 1, и чл. 334, ал. 4.

III. Финансово обезпечаване

Фактор 10: Участие в определянето на бюджета

Съдебната власт разполага с реална възможност да влияе върху размера на средствата, които ѝ отпускат законодателната / изпълнителната власт, а след отпускането на средствата на съдебната власт тя контролира изпълнението на своя бюджет и начина на изразходване на средствата.

Заклучение	Съотношение: положително	Тенденция: ↑
Съдебната власт може да влияе върху размера на средствата, които ѝ се отпускат от законодателната власт, и контролира изпълнението на своя бюджет и изразходването на средствата.		

Анализ / правна уредба:

Висшият съдебен съвет (ВСС) има правомощие да изготвя, разпределя и контролира изпълнението на самостоятелния бюджет на съдебната власт. Конституция, чл. 117, ал. 3, и ЗСВ, чл. 196. От бюджета на съдебната система се покриват разходите за дейността на съдилищата и заплатите на работещите в тях, включително всички магистрати (съдии, прокурори и следователи), като това е най-големият дял от бюджета.

Висшият съдебен съвет упражнява финансов контрол върху функционирането на съдилищата, а Министерството на правосъдието контролира Фонд "Съдебни сгради" и Фонд "Затворни

¹ Следва да бъде отбелязано, че към датата на публикуване на ИСР в Парламента са внесени Законопроекти за частното изпълнение, като все още не се е стигнало до приемане.

сгради”, откъдето се финансират разходите за изграждане, поддръжка и оборудване на всички сгради в съдебната система. ЗСВ, чл. 36б и 36в².

До 2004 г. ВСС е бил длъжен да внася своя проектобюджет в Министерския съвет, който е предоставял бележки по проекта преди внасянето му в Народното събрание. На практика бележките на Министерския съвет са съставлявали алтернативен бюджет, значително по-нисък от проекта на ВСС, и именно този алтернативен бюджет редовно е бил одобряван от Народното събрание.

Измененията на Закона за съдебната власт от 2004 г. обаче предвиждат, че проектобюджетът на съдебната власт се представя на Министерството на финансите за преглед, а не за ревизия, след което Министерският съвет го внася в Народното събрание. ЗСВ (изм. и доп., ДВ, бр. 29 от 2004 г.) чл. 196, ал. 2 и 3³.

Висшият съдебен съвет е внесъл проектобюджет за 2004 г. на стойност 292 млн. Лева (приблизително \$ 187 мил.) и според предоставената ни информация е удовлетворен от окончателния бюджет, гласуван за съдебната власт от Народното събрание – 205 млн. лева (приблизително \$ 131,5 мил.). Тази сума представлява увеличение с 68 на сто спрямо бюджета на съдебната власт от 2002 г.

Част от приходите в бюджета на съдебната власт се набират от различни такси, плащани за съдебни услуги. През 2002 г. събраните такси са в размер 41 млн. лева (приблизително \$ 19,9 мил.); през 2003 г. те нарастват на 45,2 млн. лв. (приблизително \$ 26,2 мил.), а за 2004 г. са 56 млн. лв. (приблизително \$ 35 мил.) Вж. съответно Закон за държавния бюджет на Република България за 2002 г., ДВ, бр. 111 от 2001 г.; *изм.*, ДВ, бр. 28 от 2002 г.; Закон за държавния бюджет на Република България за 2003 г., ДВ, бр. 120 от 2002 г.; *изменен за последен път*, ДВ, бр. 60 от 2003 г. Закон за държавния бюджет на Република България за 2004 г., ДВ, бр. 114 от 2003 г.

Според стандартите в Европа бюджетът на националната съдебна власт обикновено възлиза на 2-4 на сто от БВП. В повечето държави-членки на ЕС 73 на сто от бюджета на националната съдебна власт е предназначен за заплати и общественно-осигурителни вноски. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2002 REGULAR REPORT ON BULGARIA'S PROGRESS TOWARDS ACCESSION, p. 24.

Бюджетът на съдебната власт в България за 2004 г. възлиза на 0,54 на сто от БВП, като 77 на сто от него са за заплати и общественно-осигурителни вноски. ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2004 Г.

Бюджет на съдебната власт (лв.)

	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Висш съдебен съвет	900 000	632 500	1 197 100
Върховен касационен съд	10 000 000	10 121 300	16 034 400 <i>(включително 7 500 000 за Съдебната палата в София)</i>
Върховен административен съд	4 000 000	5 006 000	6 748 000
Прокуратура на	30 000 000	26 792 600	44 645 000

² През месец октомври 2004 г. ЗСВ чл. 36б, 36в, а също така и други разпоредби, свързани с правомощията на Министерство на правосъдието, отнасящи се до осигуряване на материалните условия за работа на съдебната власт (ЗСВ чл.36) и придобиване на недвижими имоти и ограничени вещни права върху недвижими имоти за нуждите на органите на съдебната власт (ЗСВ чл.36а) бяха обявени за противоконституционни с решение на КС № 4 от 7 октомври 2004 г., ДВ бр. 93 от 19 октомври 2004 г. Въпреки това, към момента на публикуване няма предприети последващи действия в резултат на решението.

³ С решение № 4 от 7 октомври 2004 г. КС обяви за противоконституционна разпоредбата на Закона за изменение и допълнение на ЗСВ ДВ бр.29 от 9 април 2004, която изменя ЗСВ чл.196 ал.2 като предвижда, че Висшият съдебен съвет представя в Министерство на финансите проект на годишен бюджет за включване в държавния бюджет.

Република България			
Национална следствена служба	--	--	5 203 600
Съдилища на Република България	54 000 000	71 150 000	95 640 700
Следствени служби	23 000 000	27 580 400	33 982 200
Национален институт на правосъдието	--	--	1 169 000
Резерв за неотложни и непредвидени разходи	--	600 000	600 000
Всичко	121 900 000	141 882 800	205 220 000
Дял от държавния бюджет	1,61%	1,76%	2,19%
Дял от БВП	0,38%	0,41%	0,54%

Източник: ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2002 Г.; ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2003 Г.; ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2004 Г.; АДМИНИСТРАЦИЯ НА ВСС. Бележка: делът от държавния бюджет за 2004 г. е изчислен въз основа на всички държавни разходи, включително нетните трансфери.

**МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО
Фонд "СЪДЕБНИ СГРАДИ"**

<u>Година</u>	<u>Лв.</u>
2002	1 595 200
2003	2 482 568
2004	2 340 000 (вкл. 100 000 лв. субсидия от републиканския бюджет)

Източник: МП

Висшият съдебен съвет вече има по-широки правомощия във връзка с изготвянето, внасянето и разпределението на своя бюджет, но не разполага с достатъчно ресурси за ефективното управление на изпълнението му. ВСС има ограничен капацитет в областта на финансовото планиране и затова разчита на точността на бюджетите, представени от съдилищата по места, вместо да преценява самостоятелно потребностите на всеки съдебен орган.

Поради тайнствеността, с която Висшият съдебен съвет осъществява бюджетния процес, и ограничения му капацитет във финансовата сфера има твърдения, че разликите между отделните съдилища, що се отнася до брой на съдебните зали, съотношение между броя на съдебните служители и броя на съдиите, и количество и качество на предоставеното техническо и офис-оборудване, отразяват не различната натовареност или потребности на всеки съд, а различното влияние, което имат във ВСС председателите на съдилищата.

Фактор 11: Адекватност на възнагражденията в съдебната система

Заплатите в съдебната система по начало са достатъчни за привличане и задържане на квалифицирани съдии, като им позволяват да издържат семействата си и да живеят в достатъчно сигурна среда, без да са принудени да търсят други източници на доходи.

Заключение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↑
<p>Съдиите получават добро възнаграждение и то е достатъчно, за да позволи на съдията да живее в достатъчно сигурна среда, без да бъде принуден да търси алтернативни източници на доходи.</p>		

Анализ / правна уредба:

Заплатите на съдиите по начало са достатъчни, за да им позволят да издържат семействата си и да имат добър стандарт като служители в бюджетната сфера. Възнагражденията на всички

съдии в Конституционния съд, на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, и на младшите съдии се изчисляват въз основа на възнаграждението за други длъжности в бюджетната сфера. ЗСВ, чл. 139, ал. 1 и 2. Възнагражденията на всички останали съдии се определят от Висшия съдебен съвет. ЗСВ, чл. 139, ал. 3.

За основа на възнагражденията за висшите длъжности в съдебната власт се използва възнаграждението на председателя на Конституционния съд. Председателят на Конституционния съд получава възнаграждение, равно на средноаритметичното месечно възнаграждение на президента на републиката и на председателя на Народното събрание. Закон за Конституционен съд, ДВ, бр. 67 от 1991 г., *изменен за последен път*, ДВ, бр. 114 от 2003 г. [по-нататък "ЗКС"], чл. 10, ал. 1. Членовете на Конституционния съд получават 90 на сто от възнаграждението на председателя на Конституционния съд. ЗКС, чл. 10, ал. 2. Председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд получават възнаграждение, равно на 90 на сто от това на председателя на Конституционния съд. ЗСВ, чл. 139, ал. 1. Младшите съдии получават възнаграждение в размер удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера. ЗСВ, чл. 139, ал. 2.

В заключение, възнагражденията на съдиите във Върховния касационен съд и Върховния административен съд, с изключение на техните председатели, и възнагражденията на съдиите в апелативните, окръжните и районните съдилища се определят от Висшия съдебен съвет. Изследователският екип бе информиран, че съдиите във всеки горе-инстанционен съд получават средно с 20-30% по-високи възнаграждения от съдиите в долната инстанция. Освен това, в резултат от проведените интервюта, екипът по проекта остана с впечатление, че повечето съдии преценят възнаграждението си като задоволително.

С оглед на бюджетните ограничения на страната, настоящите заплати на съдиите могат да бъдат отчетени като адекватни. Тази констатация контрастира с данните за съдийските възнаграждения през 2001 г., на които се позовава ИСР 2002. Считано от 2001 г. съдийските заплатите са били индексирани в размери от 35% за районните съдилища до 69% за апелативните.

Всички съдии получават и годишна сума за облекло в размер две средномесечни заплати на заетите лица в бюджетната сфера, която не се облага с данък. ЗСВ, чл. 139а. През 2003 г. сумата за облекло е близо 582 лв (приблизително \$ 337,7 мил.).

Като се имат предвид ограниченията в държавния бюджет, сегашните заплати на съдиите се приемат за достатъчни. Те контрастират с възнагражденията през 2001 г., чийто размер е в основата на ИСР 2002. От 2001 г. досега възнагражденията на съдиите са били увеличени в различна степен – от 35 на сто за районните съдии до 69 на сто за съдиите в апелативните съдилища.

Повечето съдии са доволни от възнаграждението си, но доходите на утвърдените адвокати в частния сектор могат да бъдат значително по-високи от тези на съдиите. В средата на деветдесетте години много съдии напускат съдилищата и започват частна практика, която е значително по-доходна; през последните няколко години обаче поради прекомерния брой на адвокатите не само съдиите остават в съдилищата, но и адвокати се насочват към съдийската професия. Много практикуващи юристи сега смятат съдийската професия за стабилна и макар доходът от нея да не е така висок, както в частните кантори, той е сигурен и нараства устойчиво.

Фактор 12: Съдебни сгради

Съдебните сгради са разположени на удобни места и лесно могат да бъдат намерени, а обстановката в тях вдъхва уважение към правосъдието и предлага необходимата инфраструктура.

Заклучение**Съотношение: неутрално Тенденция: ↔**

Съдебните сгради по начало са разположени на удобни места и лесно могат да бъдат намерени; не навсякъде обаче обстановката вдъхва уважение към правосъдието. Съществуват големи разлики в инфраструктурата и качеството на съдебните сгради на територията на страната.

Анализ / правна уредба:

В България има 153 съдилища, разположени в 138 съдебни сгради. Тъй като някои съдилища се намират в бивши партийни домове, големината на сградите и пространството, отредено на съдилищата, са достатъчни; някои от тези, а и други съдилища обаче се нуждаят от сериозен ремонт. Отделни съдилища се намират в по-стари или рушащи се сгради, а това пречи на съда да изисква уважението, което е основна предпоставка за ефективността на съдебния процес.

Въпреки че има нужда от още съдии, нови щатни места за съдии се създават колебливо, тъй като съдебните палати не разполагат с достатъчно пространство дори за сегашните служители, камо ли за допълнителен щат. В някои съдебни сгради има твърде малко кабинети или съдебни зали. Не е необичайно съдии да делят един и същ кабинет, което може да попречи сериозно на задълбочения анализ на делата. Поради недостига на съдебни зали някои съдии се принуждават да провеждат заседания в кабинетите си.

От 2002 г. досега няколко съдебни палати са обновени или ремонтирани и същевременно са построени или придобити и нови сгради. По-специално през 2002 г. е извършено обновяване или ремонт на петнадесет съдебни сгради и са построени три нови. През 2003 г. са обновени или ремонтирани осемнадесет съдебни сгради, а четири нови сгради са придобити. През 2004 г. ще бъдат обновени или ремонтирани осем сгради, пет нови сгради ще бъдат построени, а две – придобити.

Наскоро Съдебната палата в София е частично обновена след преместването на Националния исторически музей, който я е заемал в продължение на десетилетия. Сега в палатата се намират Върховният касационен съд със 78 съдии, Софийският апелативен съд с 31 съдии, Софийския окръжен съд с 26 съдии и Софийският градски съд със 101 съдии. В палатата са разположени и Софийският военен съд, Военно-апелативният съд, Главна прокуратура, Върховна касационна прокуратура, Софийска окръжна прокуратура, и Софийска градска прокуратура.

От общо двадесет и едно съдилища, включени в програмата за образцови съдилища, финансирана от Американската агенция за международно развитие, единадесет са обновени и пространството в тях е физически преустроено, като помещенията за съдебните служители са направени по-модерни и удобни.

Фактор 13: Сигурност в съдебната система

Отделят се значителни средства за защита на съдиите от заплахи като натиск, нападения и убийства.

Заклучение**Съотношение: неутрално Тенденция: ↔**

Министерството на правосъдието е отпуснало повече средства за повишаване на сигурността на съдебните сгради и за защита на съдиите от заплахи като натиск и нападения.

Анализ / правна уредба:

През последните две години Министерството на правосъдието обръща сериозно внимание на по-голямата сигурност на съдебните сгради и на защитата на съдиите от заплахи и нападения.

От 2002 г. досега Министерството на правосъдието е снабдило отделни съдилища в страната с 12 метални детектора за входни врати, 48 ръчни метални детектора и 6 устройства за проверка на входящата кореспонденция. Наред с това във Върховния административен съд е инсталиран един метален скенер за входна врата, а четири входни метални детектора и три скенера са монтирани в Съдебната палата. Това са необходими подобрения за няколко съдилища, особено за Софийския районен съд и Съдебната палата, срещу които през 2002 и 2003 г. е имало многобройни бомбени заплахи.

По време на някои събеседвания екипът за оценка имаше възможност да влезе в няколко съдебни сгради, като заобиколи металните детектори, които бяха останали без служители. В други съдебни сгради металният детектор функционираше пълноценно и бе обслужван от достатъчен брой служители. Някои адвокати изразяват тревога от забавянето заради продължителното време, нужно за щателна проверка, и поставят искане за тях да бъде създаден отделен пасаж с нужните мерки за сигурност.

През 2003 г. е създадено ново специализирано звено за съдебна охрана, което се ръководи и организира от Министерството на правосъдието. ЗСВ, чл. 36д. Съдебната полиция в рамките на специализираното звено за охрана отговаря за сигурността на всички съдебни сгради, както и за защитата на съдии и свидетели. Служителите на Съдебната полиция са въоръжени и присъстват във всеки съд; по едно и също време обаче в различните съдилища са дежурни различен брой служители на съдебната полиция. Понастоящем съдебните полицаи са 809 (Приложение към Устройствения правилник на Министерството на правосъдието, ДВ, бр. 83 от 2002 г., *изменен и допълнен за последен път*, ДВ, чл. 18 от 2004 г.) и имат следните задължения: (1) осъществяване охраната на всички съдебни сгради и на съдии, прокурори, следователи и свидетели; (2) осигуряване на реда в съдебните сгради; (3) съдействие на органите на съдебната власт при призоваване на лица, както и при съдебното изпълнение; (4) конвоиране на обвиняеми и на подсъдими; и (5) осигуряване охрана на следствените арести. ЗСВ, чл. 36д, ал. 1.

IV. Организационни гаранции

Фактор 14: Несменяемост

Съдиите на старшите длъжности се назначават за определен срок, който осигурява несменяемост, и този статут е гарантиран до навършване на възрастта за пенсиониране или до изтичането на определен срок със значителна продължителност.

Заклучение	Съотношение: положително	Тенденция: ↔
Съдиите, с изключение на тези в Конституционния съд, които са прослужили пет години и са получили положителна атестация от Висшия съдебен съвет, придобиват статут на пожизнена несменяемост. Съдиите в Конституционния съд имат мандат девет години, който не може да бъде подновяван.		

Анализ / правна уредба:

След критиката на разпоредбите за “несменяемост” в Конституцията и в Закона за съдебната власт, според които съдиите ставаха пожизнено несменяеми след три години съдийски стаж, наскоро както Конституцията, така и Законът за съдебната власт са изменени. Според измененията съдиите стават несменяеми с навършване на петгодишен стаж като съдии и след положително атестиране от страна на Висшия съдебен съвет. Конституция, чл. 129, ал. 3, и ЗСВ, чл. 129, ал. 1. В петгодишния стаж се включва прослуженото време като младши съдия (две години). ЗСВ, чл. 129, ал. 1.

Атестирането на съдията за придобиване статут на несменяемост, се провежда от Комисията по предложенията и атестирането (КПА) към Висшия съдебен съвет. ЗСВ, чл. 30б, ал. 5. КПА е постоянна комисия към Висшия съдебен съвет; тя се състои от седем членове на ВСС и избира председател измежду членовете си. ЗСВ, чл. 30а, ал. 3.

При атестирането КПА между другото се ръководи от следните фактори: мнение на председателя на съда, в който работи съдията; брой, вид и сложност на делата, разгледани от съдията; спазване на сроковете от съдията; брой на потвърдените и отменените актове на този съдия и основания за отмяната. ЗСВ, чл. 30б, ал. 4. КПА е длъжна да проведе атестирането и да внесе резултатите от него за разглеждане от Висшия съдебен съвет в 14-дневен срок от постъпването на предложението. ЗСВ, чл. 30б, ал. 5. Ако атестацията е отрицателна, атестираният съдия има възможност да бъде изслушан от Висшия съдебен съвет (ВСС) и да представи писмени възражения. ЗСВ, чл. 30б, ал. 6. Окончателното решение се приема от Висшия съдебен съвет с тайно гласуване и абсолютно мнозинство. ЗСВ, чл. 27, ал. 1, т. 19 и чл. 30б, ал. 7.

Предложение за атестиране може да прави както заинтересуваният съдия, така и председателят на съда, в който работи съдията. ЗСВ, чл. 129, ал. 2. Предложенията за атестиране се правят най-малко три месеца преди изтичането на 5-годишния срок. ЗСВ, чл. 30б, ал. 2.

Процедурата, въведена с измененията на ЗСВ от април 2004 г., е положителна стъпка към създаването на национален механизъм за оценка, чрез който всички съдии ще бъдат атестирани по един и същ стандартен ред, за разлика от миналото, когато атестирането се е провеждало по места.

Съдия, който към 30 септември 2003 г. не е навършил тригодишен стаж на заеманата от него длъжност и поради това не е станал несменяем по силата на предходните разпоредби, трябва да отговори на новите изисквания за несменяемост, за да получи пожизнен мандат. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (ДВ, бр. 29 от 2004 г.), Преходни и заключителни разпоредби, § 71. Следователно действащите съдии, които все още не са станали несменяеми, ще придобият такъв статут съгласно новите разпоредби най-рано на 29 септември 2005 г.

Конституционните съдии нямат право на "несменяемост", но техният единствен деветгодишен мандат е достатъчно продължителен, за да гарантира независимостта им. КОНСТИТУЦИЯ, чл. 147, ал. 2.

Фактор 15: Обективни критерии за повишаване в длъжност в съдебната система

Съдиите в съдебната система се повишават на основата на обективни критерии като професионални качества, висока нравственост и опит.

Заключение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↑
Съдиите се повишават в съдебната система по-скоро на основата на количествени, отколкото на качествени критерии. В някои случаи политическите съображения играят съществена роля.		

Анализ / правна уредба:

Висшият съдебен съвет запазва изключителното си правомощие да повишава съдиите (КОНСТИТУЦИЯ, чл. 129, ал. 1, и ЗСВ, чл. 27, ал. 1, т. 4), но редът за повишаване, включително условията за повишение, неотдавна е променен из основи. Законите изменения до известна степен въвеждат конкурсното начало при повишаването.

Предложенията за повишаване на съдиите във всеки съд се правят от председателя на съответния съд, но могат да бъдат направени и от не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет или от министъра на правосъдието. Те се внасят в Комисията по предложенията и атестирането (КПА) към Висшия съдебен съвет за преценка. ЗСВ, чл. 30, ал. 1, 2 и 4, и чл. 30б, ал. 1.

Предложенията за назначаване на длъжност председател на районен, окръжен или апелативен съд се прави от председателя на непосредствено по-горестоящия съд, от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет или от министъра на правосъдието и се внася в КПА. ЗСВ, чл. 30, ал. 1, 2 и 4, и чл. 30а, ал. 1. Председателите на районните, окръжните и апелативните съдилища се назначават за срок от пет години, като е възможно само едно преназначаване. Конституция, чл. 129, ал. 4 и ЗСВ, чл. 125а, ал. 5.

Интересно е, че действащите съдии, прокурори, следователи, практикуващи адвокати, юрисконсулти и преподаватели по право, както и всички лица, които са завършили право и отговарят на изискванията за стаж по чл. 127 от Закона за съдебната власт, сега могат да бъдат назначени на длъжност председател или заместник-председател на районен, окръжен или апелативен съд. ЗСВ, чл. 125б, ал. 2. Кандидатите за председател или заместник-председател на тези три категории съдилища трябва да отговарят на изискванията за магистрат (съдия, прокурор или следовател), но няма изискване в момента да са действащи съдии, за да бъдат назначени за административни ръководители. ЗСВ, чл. 125б, ал. 1. Възможността за назначаване на юристи, които всъщност не работят като съдии, като председатели на съдилищата или заместник-председатели може да има за последица деморализиране на съдебната власт, ако решаващ фактор при повишаването на съдиите са политически съображения, а не професионалните постижения.

Съдиите могат да бъдат предложени за повишение от председателя на съответния съд, от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет или от министъра на правосъдието. ЗСВ, чл. 30, ал. 1, 2 и 4. Когато оценява резултатите от работата на съдията, предлаган за повишаване, Комисията по предложенията и атестирането (вж. фактор 14 за информация относно КПА) взема решението си с оглед на следните обстоятелства: мнение на председателя на съответния съд; брой, вид и сложност на делата, разгледани от съдията; спазване на сроковете от страна на съдията; и брой на потвърдените и отменените актове на този съдия, както и основанията за отмяна. ЗСВ, чл. 30б, ал. 4.

В 14-дневен срок от постъпването на предложение за атестиране с оглед предлагано повишение КПА провежда атестиране и внася резултатите от него във Висшия съдебен съвет. ЗСВ, чл. 30б, ал. 5. При отрицателна атестация атестираният съдия има възможност да бъде изслушан от Висшия съдебен съвет и да представи писмени възражения. ЗСВ, чл. 30б, ал. 6. Крайното решение се взема от Висшия съдебен съвет с мнозинство и тайно гласуване. ЗСВ, чл. 30б, ал. 7.

Процедурата за назначаване на председатели на Върховния касационен и Върховния административен съд също претърпя няколко промени. Преди законът предвиждаше, че общите събрания на върховните съдилища номинират своите председатели, по-късна редакция регламентира, че членовете на Висшия съдебен съвет имат това право. Понастоящем, законът предвижда, че една-пета от членовете на Висшия съдебен съвет или Министърът на правосъдието правят предложенията. Висшия съдебен съвет се произнася по кандидатурите с решение, което приема с мнозинство от две-трети от своите членове чл.28 ЗСВ. Изискването за квалифицирано мнозинство ще допринесе за ограничаване на политизирането, характерно за предишната процедура по взимане на решения. След като Висшия съдебен съвет номинира председателите на двете върховни съдилища, одобрените кандидати се назначават от Президента на България за срок от седем години без право на повторно преизбиране. Конституция на РБ чл.129 ал.2, ЗСВ чл.125 ал.4.

Въпреки, че тези законодателни изменения несъмнено ще допринесат за подобряване на процеса на повишаване на съдиите, все още има опасения във връзка с повишаването или дори оставането на ограничен брой съдии поради мнение за твърде неравностойни професионални умения. По тази причина наблюдателите на съдебната система твърдят, че

критериите за атестиране на съдията при повишаване не трябва да се ограничават до стаж, брой и вид на делата, разпределяни на този съдия, брой на отменените актове и спазване на сроковете, особено като се има предвид манипулативното разпределение на делата (вж. анализа във връзка с фактор 18) и несъвършеното производство за обжалване (вж. анализа във връзка с фактор 8).

Зависимостта на повишаването от постижения, които на практика се свеждат до набор от цифри (брой на делата, брой на отменените актове и спазени срокове), може да бъде подвеждаща и да се отрази неблагоприятно върху качеството на съдийската работа. Някои съдии са убедени, че техните ръководители са по-загрижени за статистиката по управлението на делата, отколкото за изрядността на съдебния процес. По тази причина има съдии, които обръщат внимание предимно на количеството, а не на качеството на своята работа. Всъщност някои съдии могат да постигнат изкуствено завишаване на броя на разпределените им дела. За да подобрят представянето си по тези количествени показатели, съдии, които знаят, че им е разпределено неподсъдно им дело, умишлено образуват производството и след това го прекратяват, след което го предават на компетентното отделение в съда, вместо направо да предадат делото, без да го отчитат като образувано и прекратено – по този начин се увеличава броят на делата, разгледани от съдията. Други съдии, за да спазят сроковете, съзнателно пренебрегват качеството на своите решения.

Наблюдателите на съдебната система предлагат критериите за повишаване и за придобиване на статут на несменяемост (вж. анализа във връзка с фактор 14) да бъдат разширени и изрично да отразяват качеството на постановените актове от съответния съдия, включително неговата обективност и безпристрастност, репутацията на съдията – неговата почтеност и нравственост, и професионалния му опит. Вж. *Коалиция 2000*, Доклад за оценка на корупцията 2003, стр.37-38.

Фактор 16: Съдебен имунитет за действия, извършени в служебно качество

Съдиите се ползват с имунитет за действията, предприети от тях в служебно качество.

Заклучение	Съотношение: положително	Тенденция: ↑
Съдиите се ползват с имунитет при изпълнението на служебните си задължения, освен ако действията им съставляват умишлено престъпление от общ характер.		

Анализ / правна уредба:

С последните изменения на Конституцията и Закона за съдебната власт неограниченият и силно критикуван имунитет, с който съдиите са разполагали по-рано, е превърнат във "функционален имунитет". Вместо да се ползват с имунитет за всички действия, с изключение на тежките престъпления, наказуеми с лишаване от свобода за срок, по-дълъг от пет години, сега съдиите се ползват само с "функционален" имунитет. При това ограничаване на имунитета съдиите ще бъдат защитени при изпълнението на служебните си задължения, но за поведението си извън тях ще носят отговорност на общо основание, както всички български граждани.

Съдиите не носят наказателна и гражданска отговорност за своите служебни действия, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер. Конституция, чл. 132, ал. 1, и ЗСВ, чл. 134, ал. 1. Срещу съдия не може да бъде повдигнато обвинение без разрешение на Висшия съдебен съвет. ЗСВ, чл. 27, ал. 1, т. 6, и чл. 134, ал. 2. При повдигнато обвинение срещу съдия Висшият съдебен съвет е длъжен да го отстрани от длъжност до приключване на наказателното производство. ЗСВ, чл. 140, ал. 2.

Съдия не може да бъде задържан освен за тежко престъпление, и то с разрешение на Висшия съдебен съвет. ЗСВ, чл. 134, ал. 3. Разрешение на Висшия съдебен съвет обаче не се изисква при заварено тежко престъпление. ЗСВ, чл. 134, ал. 3. Ако срещу съдия е образувано разследване за престъпление от общ характер, Висшият съдебен съвет може временно да го отстрани от длъжност до приключване на наказателното производство. ЗСВ, чл. 140, ал. 1.

Главният прокурор или не по-малко от една пета от всички членове на Висшия съдебен съвет могат да направят искане до Висшия съдебен съвет да разреши повдигането на обвинение срещу съдия или задържането на съдия, или искане за временно отстраняване от длъжност. ЗСВ, чл. 134, ал. 4 и чл. 140, ал. 1.

Тези неотдавнашни изменения на Конституцията и на ЗСВ са похвални, но въпреки това има опасения, че главният прокурор запазва значителна власт върху прокурорската и следствената функция във връзка с имунитета на съдиите. Поради централизираната структура на прокуратурата това може да даде на главния прокурор неприемлива мощ, въпреки че сега една пета от членовете на Висшия съдебен съвет също могат да търсят разрешението на Висшия съдебен съвет за повдигане на обвинение срещу съдия, задържане на съдия или временното му отстраняване от длъжност. Вж. *Коалиция 2000*, Доклад за оценка на корупцията 2003, стр. 30.

Фактор 17: Отстраняване от длъжност и дисциплинарна отговорност на съдиите

Съдиите могат да бъдат отстранявани от длъжност или да им бъдат налагани други наказания само за конкретни служебни провинения и чрез прозрачен процес, подчинен на обективни критерии.

Заклучения	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↑
Неотдавна в Закона за съдебната власт са внесени съществени промени с цел усъвършенстване на процеса по налагане на дисциплинарни наказания и освобождаване от длъжност на съдиите. Ефективността на промените все още не е проверена, поради което е рано да се прецени дали дисциплинарното производство е прозрачно и дали служебните провинения са достатъчно конкретно формулирани, за да се попречи на злоупотребата с дискреционни правомощия.		

Анализ / правна уредба:

Висшият съдебен съвет има правомощието да приема решения по дисциплинарни дела срещу съдии, както и да освобождава съдии от длъжност. ЗСВ, чл. 27, ал. 1, т. 4 и 7, и чл. 173, ал. 1.

Съдиите носят дисциплинарна отговорност за неизпълнение на служебните си задължения и за нарушения на правилата за професионална етика. ЗСВ, чл. 168, ал. 1 и 2.

Дисциплинарните наказания, които могат да бъдат налагани на съдиите (с изключение на административните ръководители и техните заместници), са:

- забележка;
- порицание;
- понижаване в ранг или длъжност за срок от 6 месеца до три години; или
- уволнение. ЗСВ, чл. 170, ал. 1.

Дисциплинарните наказания за председателите и заместник-председателите на съдилищата са:

- забележка;
- порицание; или
- отстраняване от ръководна длъжност. ЗСВ, чл. 170, ал. 2.

Предложение за налагане на дисциплинарно наказание на съдия се прави от председателя на съда. Предложение за налагане на дисциплинарно наказание на председател на районен, окръжен или апелативен съд се прави от председателя на непосредствено по-горестоящия съд. ЗСВ, чл. 172, ал. 1. Предложение за налагане на дисциплинарни наказания на съдия могат да правят и не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет. ЗСВ, чл. 172, ал. 3.

В 14-дневен срок от внасянето на предложение за налагане на наказанието забележка или порицание се приема решение за образуване на дисциплинарно производство и за определяне от състава на Висшия съдебен съвет на докладчик, който преценява наличието на основания за налагане на дисциплинарно наказание. ЗСВ, чл. 175, ал. 1 и 3.

При внесено предложение за налагане на дисциплинарното наказание понижаване или уволнение дисциплинарното производство се образува от тричленен дисциплинарен състав, сформирани чрез жребий между членовете на Висшия съдебен съвет. Дисциплинарният състав определя докладчик и насрочва заседание в 14-дневен срок от образуването на дисциплинарното производство. ЗСВ, чл. 33 и чл. 176, ал. 1 и 2. Вносителят на предложението има право да бъде изслушан на дисциплинарното заседание. ЗСВ, чл. 178, ал. 1. Съдията, привлечен към дисциплинарна отговорност, има право на адвокатска защита. ЗСВ, чл. 174 и чл. 178, ал. 1 и 2. Решението на състава, с което се предлага налагането на наказание, може да бъде прието с обикновено мнозинство. ЗСВ, чл. 180, ал. 1 и 2.

След получаване на становището на докладчика или решението на дисциплинарния състав Висшият съдебен съвет решава с мнозинство дали да наложи дисциплинарно наказание. ЗСВ, чл. 181, ал. 1 и 2.

Всяко заинтересувано лице може да обжалва решението на Висшия съдебен съвет пред Върховния административен съд. ЗСВ, чл. 184, ал. 1. Жалбата не спира изпълнението на решението. ЗСВ, чл. 184, ал. 2. Жалбата се разглежда от петчленен състав на Върховния административен съд не по-късно от един месец след постъпването ѝ в съда. Решението на състава на ВАС е окончателно. ЗСВ, чл. 184, ал. 2.

Съдиите се освобождават от длъжност при различни обстоятелства, сред които:

- навършване на 65-годишна възраст [вместо пенсиониране по желание];
- подаване на оставка;
- влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;
- трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година;
- тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт; и
- решение на Висшия съдебен съвет, с което се отказва придобиване статут на несменяемост. ЗСВ, чл. 131, ал. 1.

Административните ръководители и техните заместници се освобождават от длъжност на почти същите основания, както и при изтичане на мандата им или при трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от 6 месеца (а не една година). ЗСВ, чл. 125в, ал. 1.

Както при дисциплинарните наказания, предложенията за освобождаване от длъжност на съдиите от всеки съд се правят от председателя на съответния съд, а за освобождаване на председателите на районни, окръжни или апелативни съдилища – от председателя на непосредствено по-горестоящия съд. Предложения за освобождаване на съдии могат да правят и не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет, както и министърът на правосъдието. Всички предложения за освобождаване от длъжност се правят пред Комисията по предложенията и атестирането (КПА) към Висшия съдебен съвет. ЗСВ, чл. 30 и 30а. Основанията за освобождаване на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд са малко по-различни от тези за останалите административни ръководители. ЗСВ, чл. 29, ал. 1. Председателите на двата върховни съдебни органа се освобождават по реда, по който се назначават. ЗСВ, чл. 28, ал. 1-8, и чл. 29, ал. 2.

Предложенията за освобождаване на всички съдии, с изключение на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд, се правят в писмена форма и се придружават с документи, доказващи наличието на основание за освобождаване. ЗСВ, чл. 30а, ал. 8 и 9. Предложението се внася в 14-дневен срок от настъпването на обстоятелството, съставляващо основание за освобождаване, а в 14-дневен срок от постъпване на предложението КПА внася свое писмено решение във Висшия съдебен съвет. ЗСВ, чл. 30а, ал. 5 и 11. Висшият съдебен съвет приема решение за освобождаване на съдия с мнозинство от всичките си членове. ЗСВ, чл. 30а, ал. 12.

Наблюдателите на дейността на съдебната система предупреждават, че даването на възможност единствено на административните ръководители да внасят предложения за налагане на дисциплинарно наказание или предложение за освобождаване от длъжност поставя тежко бреме върху плещите на тези малцина лица, които по различни причини могат да нямат воля да внесат релевантно предложение. Първоначалното проучване е ограничено до 14 дни –твърде кратък срок за задълбочено запознаване с фактите преди образуването на дисциплинарно производство. Също така задължението за образуване на дисциплинарно производство в някои случаи ограничава свободата на Висшия съдебен съвет да отхвърля неоснователни предложения, като по този начин съдии без провинения биват излагани ненужно на публичен показ.

Наред с това наблюдателите предупреждават, че новото основание за освобождаване на съдиите от длъжност – “действия, които накърняват престижа на съдебната власт”, е твърде общо и мъгляво. Без конкретни насоки Висшият съдебен съвет, а при обжалване на решението му – и Върховният административен съд, разполагат със значителна свобода да тълкуват разширително тази формулировка. Вж. *Коалиция 2000*, Доклад за оценка на корупцията 2003, стр.30.

Тъй като производството за налагане на дисциплинарни наказания или освобождаване на съдиите отскоро е променено изцяло, рано е да се прецени дали дисциплинарното производство ще бъде прозрачно и дали служебните провинения ще бъдат конкретно формулирани, за да се избегне злоупотребата с дискреционни правомощия.

Фактор 18: Разпределяне на делата

Делата се разпределят на съдиите чрез обективен метод или критерии, например чрез жребий или в зависимост от сферата на тяхната специализация, и могат да бъдат отнети само по основателни причини, например конфликт на интереси или неоправдана свързатовареност.

Заклучение	Съотношение: отрицателно	Тенденция: ↔
Разпределението на делата е оставено на свободната преценка на председателя на съда, тъй като не съществуват формални стандарти за разпределение на делата. Няколко съдилища разполагат с компютърно оборудване, което позволява възлагане чрез случаен избор, но тези възможности се използват рядко или не се използват.		

Анализ / правна уредба:

Разпределението на делата се извършва предимно от председателя на съда и може да бъде делегирано – обикновено на един или повече заместник-председатели, които са председатели на отделения в същия съд. Тъй като не съществуват формални стандарти за разпределението на делата, председателят на съда или упълномощеното от него лице може да разпределя делата по всеки избран от него способ, бил той обективен или субективен.

В повечето съдилища председателите са създали обективни критерии за разпределение на делата, свързани главно със сферата на специализация на съдията, сложността на делото,

натовареността и старшинството на съдията. Някои административни ръководители се опитват да поделят равномерно между съдиите някои видове дела, например тези за пътно-транспортни произшествия, за да разпределят еднакво бремето на работата по тях.

В съдилищата, в които председателите се стремят да разпределят делата по случаен признак, това обикновено се постига в рамките на съответното отделение (гражданско, наказателно, административно или търговско) и делата се възлагат по номер или по азбучен ред.

В някои съдилища има автоматизирана система за управление на делата с подходящи софтуерни приложения за разпределение на делата по случаен признак, но тези възможности все още се използват рядко или не се използват въобще. В един съд със съвременен компютърно оборудване за разпределение на делата по случаен признак председателят на съда е отстъпил пред настояванията на своите заместници и им е позволил да разпределят делата лично. Критично настроените към Върховния административен съд твърдят, че дори когато се използва, една система за автоматизирано разпределение на делата може да бъде манипулирана.

Въпреки че делата по начало се разпределят рационално и на основата на обективни критерии, злоупотребите със системата процъфтяват и са един от основните източници на неправомерно влияние върху изхода на съдебните дела.

Административен ръководител или негов заместник, който желае да повлияе върху изхода на делото или да допринесе за издигането на определен съдия, може по свое желание да разпределя дела на конкретни съдии. Ако знае, че някои съдии са склонни да се поддават на влияние, председателят на съда или упълномощеното от него лице може да насочва делата към тях. Вярно е и обратното – делата могат да бъдат отнемани от съдиите, които отказват да се огънат под външен натиск. На някои съдии се разпределят елементарни дела, които могат да бъдат разгледани бързо, и така те получават възможност да разгледат голям брой дела, което е добре при атестиране. Тъй като повишаването в българската съдебна власт до голяма степен зависи от цифрови показатели, съдия с голям брой дела израства в системата по-бързо от съдиите с по-малък брой дела, въпреки че тези съдии може би гледат значително по-сложни дела и постановяват по-качествени актове.

Злоупотребата с разпределението на делата е по-остра в гражданските отделения на въззивните съдилища, тъй като гражданските дела могат да бъдат преразпределяни без основателна причина, за разлика от въззивните наказателни производства. Председател на съд или упълномощено от него лице, който иска да повлияе върху изхода на делото след обжалване, може да смени съдия-докладчика, на когото е било разпределено делото (вж. фактор 8), и дори да смени състава, който трябва да разгледа делото, при това съвсем безпричинно. Това може не само да се отрази върху изхода на делото, но и съществено да забави решаването му.

Първоначалното разпределение на делата, както и правото на безпричинно преразпределяне на гражданските дела след обжалване са два изначални и основни метода, чрез които може да се упражнява влияние в съдилищата. Трудно е да се установи доколко неправомерното влияние постига целта си, но едно е сигурно – произволното разпределение и преразпределяне на делата създава впечатление за нередност.

Министерството на правосъдието е изготвило проект на Правилник за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища⁴. Ако нормите й бъдат строго прилагани, тя ще допринесе за ограничаване на произволността при първоначалното възлагане и преразпределянето на делата. Според чл. 26 от проекта (към 14 февруари 2004 г.) делата се разпределят “на съдия-докладчик въз основа на принципа на случайния избор” по азбучен ред, а “съдия-докладчикът може да бъде сменен само при несъгласие или отсъствие”.

⁴ Към момента на публикуване на това изследване Правилникът за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища е приет и обнародван в ДВ, бр. 95 от 26 октомври 2004 г.

Фактор 19: Сдружения на съдии

Съществува сдружение, чиято единствена цел е защита и утвърждаване на интересите на съдиите, и тази организация действа активно.

Заклучение Съотношение: неутрално Тенденция: ↔

Съюзът на съдиите продължава да бъде изключително деен по отношение на съдебната реформа и утвърждаването на независимостта на съдиите в България. В основата на Съюза на съдиите стоят личности, а не силната институция, поради което проявлението на организацията като авангард на съществени реформи зависи от нейния председател.

Анализ / правна уредба:

От създаването си досега Съюзът на съдиите е имал двама председатели, като и двамата имат репутацията на извънредно компетентни лица, ангажирани със съдебната реформа в България. И двамата председатели са лидери в съдийската общност и са били движеща сила на развитието на съюза и резултатите, постигнати от него.

От около 2000 съдии в България над 600 членуват в Съюза на съдиите. Встъпителният членски внос в организацията е 10 лв. (около 6,66 щатски долара към април 2004 г.), а годишният членски внос е 12 лв. (около 8 щатски долара към април 2004 г.).

Дейността на Съюза на съдиите е функция на силата на човека, избран за негов председател, а не толкова на организационната структура и членския състав на съюза. По думите на един съдия "[с]ъюзът на съдиите не може да стане активен, ако съдиите са неутрални. Членовете на съюза трябва да бъдат по-активни."

Някои съдии твърдят, че членовете на Съюза на съдиите биха имали по-силен мотив да участват в дейността на организацията, ако са убедени в силата на своето застъпничество. Тъй като съдиите разполагат с малко време, в което да съчетават многобройните си професионални задължения с лични ангажименти, те ще имат мотив да бъдат по-активни, ако виждат резултат от общите си усилия за промяна на съдебната система.

През последните две години Съюзът на съдиите е развил значителна дейност, която разкрива засилените му позиции в съдийската общност. През декември 2003 г. съюзът приема Етичен кодекс на българските съдии, който е утвърден от Висшия съдебен съвет през март 2004 г. През май 2004 г. Съюзът на съдиите приема и Стратегия за връзките с обществеността. През 2003 г. съюзът провежда национално проучване сред съдии на ключови позиции, адвокати, съдебни служители и други лица, които имат допир със съдебната система, за да установи тяхното мнение за необходимата квалификация на председателите на съдилища.

Съюзът на съдиите не е предоставял активно бележки по предлагани нови нормативни актове или законодателни изменения. Като се имат предвид объркващите и често противоречащи си закони, приемани от Народното събрание, които влияят върху дейността на съдебната власт, според някои мнения именно Съюзът на съдиите е призван да създаде подход и да се включва системно със свой принос на етапа на изготвяне на новите норми и особено на онези от тях, които крият риск от подкопаване на позицията на съдебната власт.

V. Отговорност и прозрачност

Фактор 20: Съдебни решения и неправомерно външно влияние

Съдебните решения се приемат единствено въз основа на фактите и на закона, без неправомерно влияние от страна на по-старши съдии (например председатели на съдилища), на частноправни субекти или на други държавни служители.

Заклучение	Съотношение: отрицателно	Тенденция: ↔
-------------------	---------------------------------	---------------------

Според преобладаващото обществено мнение съдебните решения не се постановяват единствено въз основа на фактите и на закона. Съдиите се подлагат на неправомерно въздействие от страните и техните адвокати, от други магистрати, включително съдии, и от държавни служители.

Анализ / правна уредба:

Конституцията и съответните закони ясно прогласяват, че съдиите са независими и се подчиняват само на закона. Съдиите трябва да действат безпристрастно, обективно и справедливо, по съвест и вътрешно убеждение. Конституция, чл. 117, ал. 2; ЗСВ, чл. 1, ал. 2, чл. 13 и чл. 107; ГПК, чл. 4, ал. 1 и чл. 188; и НПК, чл. 9 и чл. 16, ал. 1.

Въпреки това обществеността възприема съдиите като корумпирани и използващи съдийската си власт за лично облагодетелстване, което е причина за недобро правораздаване и съдебна защита на гражданите. Според общественото мнение корупцията в съдебната система на България е заразна.

Задачата на съдебната власт в България е да защитава правата на човека и гражданските свободи, а по закон гражданите имат равен достъп до съд и право на равно третиране от съдилищата. Огромното мнозинство от българските граждани обаче са убедени, че хората със силни позиции, големи връзки и богатство избягват наказателното преследване или биват оправдани от съда или си осигуряват решения в своя полза по граждански дела.

Към корупцията в България се проявява търпимост отчасти поради обстоятелството, че тя се смята за основно изискване при извършването на делова дейност и за единственото средство за постигане на определени резултати. В България, според сведенията, услуги от държавни органи се получават по-скоро чрез влияние, отколкото по заслуги; назначенията и повишенията често са резултат на покровителство и политически съображения; добри резултати в образованието или професията се постигат, ако се използват връзки с подходящи хора. Поради това се вярва, че когато се търси определен резултат в съдебната система, е по-важно кого познаваш, а не дали законът е на твоя страна. В България убедеността в силата на връзките, а не в силата по закон е така широко разпространена, че дори когато съдебните решения са правилни по същество, повечето граждани ги отричат и ги смятат за продукт на упражнен натиск.

Твърди се, че българските медии подхранват впечатлението за корупция, поради което 75 на сто от гражданите са на мнение, че магистратите (съдии, прокурори и следователи) са корумпирани. Вж. Център за изследване на демокрацията, ПРОГРАМА ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, 2003, стр. 90. Страните сезират съда с очакването, че съдията ще бъде корумпиран. Българските съдии не се ползват от презумпция за невинност. Всъщност страните по делата често възприемат всяко действие на съда, което не съответства на тяхната теза, като доказателство за корумпираност на съдията.

В българската съдебна власт се съобщава за съществуването на различни форми на корупция, въпреки че не се дава информация за конкретни актове на определени лица. Като най-разпространени са цитирани даването на подкупи и упражняването на неправомерно влияние, към което се стремят отделни лица, приятели и роднини, страните и техните адвокати, други магистрати (включително съдии) и държавни служители, имащи някаква връзка със съдията.

Във връзка с подкупите се съобщава, че някои съдии биха потърсили плащане от лица, свързани с делото, или подкупът би бил предложен от страна или адвокат. Твърди се, че много от страните по съдебни дела се съгласяват с подкуп като по-бърз и по-евтин начин за

използване на съдебния процес, особено като се има предвид продължителното и тромаво апелативно производство. Отново, информация за конкретни актове на определени лица не е предоставяна.

Що се отнася до външното влияние, в България има обществена традиция да се помага на другите. Тя е така дълбоко вкоренена в българската култура, че някои съдии рядко възприемат правенето на услуга на член на семейството, приятел или колега като нещо, което се отразява върху функцията им на безпристрастни арбитри.

Все пак не всички съдебни актове, които не отразяват точно фактите по делото и приложимия закон, са резултат на корупционно поведение. Отделни съдии са неопитни и се борят с овладяването на сложното действащо българско право. Според мнозина съдии честите законодателни изменения са объркващи и нерядко противоречиви. Някои съдии са прекомерно натоварени, а други се подложени на натиск от медиите и от държавни служители (вж. фактор 23). Неточните решения често свидетелстват именно за тези обезсърчителни обстоятелства, а не за непочтеност на съдията.

Основната трудност при изкореняването на корупцията от българската съдебна власт е да бъде проведена разлика между реалната корупция и общественото впечатление за корупция. Впечатлението за корупция в съдилищата е също тъй коварно, както самата корупция, тъй като срива доверието на обществото в съдебната система. Корупцията в съдебната власт трудно се доказва и извънредно трудно се измерва. Корупционните сделки и влияния се осъществяват далеч от очите на публиката, предимно между двама души, чието поведение е еднакво незаконно и всеки от които получава лична облага. Поради това впечатлението за корупция неизбежно се гради върху спекулации и слухове.

През последните няколко години българското правителство е предприело конкретни мерки за борба с корупцията. Една от тях е новото изискване съдиите да подават имуществена декларация. Сега съдиите са длъжни да декларират ежегодно своето имущество и доходи от постъпването си в съдебната система до нейното напускане. ЗСВ, чл. 135, ал. 2.

Повечето анализатори са на мнение, че декларирането на имуществото и доходите е извънредно необходимо изискване за съдиите, като се има предвид, че държавните служители са длъжни да подават имотни декларации. Подаването на декларация за доходите и имуществото може да бъде пречка за придобиване на неправомерни доходи, докато се упражнява съдийската професия. То категорично ще принуди съдиите да обявяват своите домове и други значителни притежания, например леки автомобили, които биха разкрили, че стандартът им на живот е по-висок, отколкото позволява заплатата на съдията. Други анализатори обаче намират, че изискването е безсмислено, тъй като имущество лесно може да бъде укрито, като се използват имената на далечни роднини или на приятели. Комисия "Борба с корупцията в съдебната система" към Висшия съдебен съвет има правомощие да проверява успоредно със Сметната палата информацията за съществени разлики между имуществото, декларирано от един съдия, и реално придобитото от него. Правилник за работата на Висшия съдебен съвет и неговата администрация, *достъпен на адрес* <http://www.vss.justice.bg/bg/statut/3.html>, справка от 4 юни 2004 г. [по-нататък "Правилник на ВСС"], чл. 22, ал. 1, т. 4.

Повечето от средствата за ограничаване на корупцията са институционни. Основното средство обаче, без което корупцията никога няма да бъде изкоренена, е социално. От една неетична съдебна система се облагодетелстват отделни лица, а държавата страда. Корупцията в съдебната власт е имала пагубно отражение върху икономическия ръст и политическото развитие на България. В страната липсва изначалната вяра, че етичното поведение има някакво значение. Докато на етичното поведение не се отвърща с признателност и ползата от него не превишава рисковете от корупционните сделки, корупцията и/или усещането за нея в съдебната власт няма да спрат.

Фактор 21: Етичен кодекс

Съществува етичен кодекс на съдиите, който урежда основни въпроси като конфликт на интереси, контакти с една от страните без знанието на другата страна и неприемлива политическа дейност, а съдиите задължително се обучават по този кодекс, както преди встъпването си в длъжност, така и докато я изпълняват.

Заклучение

Съотношение: неутрално Тенденция: ↑

Етичен кодекс на съдиите с общи декларативни норми за етично поведение е приет от Съюза на съдиите в България и утвърден от Висшия съдебен съвет през 2004 г. Новопостъпващите съдии преминават обучение по съдийска етика в Националния институт на правосъдието, който периодично организира и курсове в тази сфера за действащите съдии.

Анализ / правна уредба:

През 2004 г. Съюзът на съдиите приема Етичен кодекс на българските съдии, в съответствие със Закона за съдебната власт. ЗСВ, чл. 27 , ал. 1, т. 13. Кодексът е утвърден от Висшия съдебен съвет на 10 март 2004 г., съобразно изискването на чл. 27, ал. 1, т. 13 от ЗСВ.

Етичният кодекс съдържа общи етични норми и регулира професионалното поведение на съдиите с цел гарантиране на техния морал и независимост, компетентност, дискретност, контакти със средствата за осведомяване и с организациите на гражданското общество, както и отношенията им с други лица при изпълнение на служебните им задължения. Етичният кодекс съдържа и разпоредби във връзка с поведението на съдиите в извънработно време.

Етичният кодекс е задължителен по силата на чл. 168, ал. 1 от ЗСВ и за нарушаването му могат да бъдат налагани дисциплинарни наказания – забележка, порицание, понижаване или уволнение. ЗСВ, чл. 170.

Поведението на съдиите се регулира не само от етичния кодекс, но и от ЗСВ, Гражданския процесуален кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс (вж. анализа в Индекс на съдебната реформа 2002, стр. 38). В своята съвкупност разпоредбите са изчерпателни и като цяло уреждат всички проблеми, свързани с изискването съдията да действа по начин, който изключва съмнението в неговата безпристрастност и независимост.

Приемането на Етичния кодекс от Съюза на съдиите е важна стъпка в процеса на съдебната реформа. Той заменя съществувалия дотогава набор от седем принципа, служили като доброволно ръководство за членовете на Съюза на съдиите, и е доказателство за промяна в отношението на българските съдии към кодекса на съдийската етика. В продължение на дълъг период българските съдии възприемат понятията етика и морал като идентични. Тъй като знаят разликата между добро и зло, те намират приемането на етичен кодекс за излишно. В крайна сметка обаче съдиите преодоляват съпротивата си и признават, че кодексът помага за преодоляване на предизвикателствата, възникващи в ежедневната работа на всеки съдия.

Контактите с едната страна по делото без знанието на другата страна не са забранени от закона, но Етичният кодекс урежда този въпрос, като забранява на съдията да установява лични отношения със страните по всящо производство, които основателно биха породили съмнение в неговата безпристрастност и независимост. Вж. ЕТИЧЕН КОДЕКС НА БЪЛГАРСКИТЕ СЪДИИ, чл 4, ал. 1, т. 3. Това правило е важна първа стъпка към ограничаване на връзките с отделни страни по делата.

Контактите с едната страна по делото са нещо обичайно в българската съдебна власт, особено на равнище районен съд. Съдията няма право да дава правни консултации (ЗСВ, чл. 138), но не му е забранено да получава информация, която може да повлияе на изхода на делото. Контакти с една от страните, при които предимствата и недостатъците на съответната теза се разискват в отсъствието на другата страна, могат да доведат до неправомерно въздействие на едната страна по всящо дело, докато другата страна не получава аналогична възможност да разясни тезата си или да обори твърденията на своя опонент.

Някои съдии имат приемно време, през което външни лица, включително адвокати и страни по висящи дела, могат да се срещнат със съдията и да разискват делото по същество и в процесуален план. Административните ръководители, които имат приемно време, защитават контактите с една от страните като средство за осигуряване на доброто функциониране на съда. Но да се очаква от съдиите да променят датите на насрочени съдебни заседания по искане на страните или адвокатите, изразено в приемното време, може да съставлява неправомерно външно влияние върху независимостта на съдиите. Ако пък съдията често отхвърля исканията на съответния административен ръководител, това може да се отрази неблагоприятно на издигането му.

Дори когато съдиите отказват да встъпват в контакти с едната страна в отсъствието на другата, тези контакти трудно могат да бъдат избегнати. Съдиите често получават телефонни обаждания или към тях се обръщат лично адвокати, страни по делата, държавни служители, приятели и роднини, които се стремят да повлияят върху решението на съдията.

В европейските държави от континенталния правен кръг контактите с едната страна в отсъствието на другата се смятат за надежден способ съдиите да изяснят достатъчно факти, които теоретично биха разкрили истината и подпомогнали правосъдието; тези държави обаче не приличат на бившите социалистически държави, където контактите с едната страна по делото са били системно практикувани в исторически план като средство за въздействие върху съдията. По тази причина обществеността в България възприема подобни контакти като практика, която позволява да се осигури желаният изход на съдебното производство. Дори когато в съдържанието на подобен контакт няма нищо нередно, впечатлението за “търговия с влияние” подхранва обществените подозрения, че съдебните решения могат да се договарят.

Съдиите задължително преминават обучение по съдийска етика преди встъпването в длъжност, но не съществува изискване за продължаващо обучение в тази сфера, докато те упражняват съдийската професия. Националният институт на правосъдието е включил курсове по съдийска етика в учебната програма за младшите съдии и периодично организира курс за продължаващо обучение по етика за действащите съдии. Вж. ЦЕНТЪР ЗА ОБУЧЕНИЕ НА МАГИСТРАТИ: ИЗГРАЖДАНЕ НА СПРАВЕДЛИВА, БЕЗПРИСТРАСТНА И ЕФЕКТИВНА СЪДЕБНА СИСТЕМА, 2003, стр. 12 и 33.

Фактор 22: Процедура за разглеждане на жалби във връзка с поведението на съдиите

Съществува ефективен ред, по който други съдии, адвокати и граждани могат да подават жалби против поведението на съдията.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↔
Съществува остарял, но все пак приложим нормативно установен ред, по който гражданите могат да подават жалби против поведението на съдиите.		

Анализ / правна уредба:

Българските граждани имат конституционно право да подават жалби до държавните органи. Конституция, чл. 45. При изграждането на “социалистическа демокрация” в България, през 1980 г. е приет Законът за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, който има за цел “да съдейства за безусловно спазване на социалистическата законност” и да осигури участието на гражданите в “системата на социалното управление”. Закон за ПРЕДЛОЖЕНИЯТА, СИГНАЛИТЕ, ЖАЛБИТЕ И МОЛБИТЕ, ДВ, бр. 52 от 1980 г., *изменен и допълнен за последен път*, ДВ, бр. 55 от 2000 г. [по-нататък “ЗПСЖМ”].

По начало гражданите могат да подават жалби за защита на техните права и законни интереси до компетентния орган на “социалното управление”, който е длъжен да се произнесе обективно

и законосъобразно. ЗПСЖМ, чл. 3 и 6. Компетентният орган на “социалното управление” (понататък “компетентният орган”) е длъжен да отстрани нарушенията на правата и законните интереси на гражданите и да вземе необходимите мерки за привличане към отговорност на виновните длъжностни лица. ЗПСЖМ, чл. 9 и чл. 31, ал. 2.

По-конкретно гражданите могат да подават жалби до компетентния орган във връзка с незаконни или неправилни действия и методи на работа, срещу бавност, бездушно отношение и всички други бюрократични прояви, с които се засягат техни права или законни интереси. Те могат да подават и жалби до съда за нарушения на законите от държавни органи, длъжностни лица и граждани. ЗПСЖВ, чл. 29, ал. 2 и 3, и чл. 30.

Компетентният орган, получил жалбата, е длъжен да насочи гражданите и да им разясни техните права и задължения. Компетентният орган е длъжен също да посочи съображенията в случаите, когато жалбата е незаконосъобразна или неоснователна. ЗПСЖМ, чл. 16, ал. 2. Ако компетентният орган не признае основателността на жалбата, жалбата и обясненията на органа могат да бъдат изпратени на по-горестоящ орган. ЗПСЖМ, чл. 31, ал. 3.

Компетентният орган е длъжен да извърши подробно проучване във връзка с жалбата, да потърси обясненията на заинтересуваните лица и да се произнесе в едномесечен срок от постъпването на жалбата (два месеца, ако органът е централен). ЗПСЖМ, чл 17 и чл. 33, ал. 1. Компетентният орган предоставя мотивирано решение на жалбоподателя в 7-дневен срок от постановяването му и взема мерки за неговото изпълнение. ЗПСЖМ, чл. 34, ал. 1 и чл. 20. Производството по жалбата се прекратява с изпълнението на решението. ЗПСЖМ, чл. 21.

Решението на компетентния орган не подлежи на обжалване, но жалбоподателят има право да сезира по-горестоящ компетентен орган, който може да вземе необходимите мерки за отстраняване на нарушението или неправилността. По-горестоящият орган може да вземе такива мерки и по своя инициатива. ЗПСЖМ, чл. 40.

Законът за предложенията, сигналите, жалбите и молбите има контролен характер, но не е ясно дали предвиденият в него ред се спазва строго от трите органа “на социалното управление”, компетентни да приемат жалби от гражданите против съдии – съда, Висшия съдебен съвет и Министерството на правосъдието.

Съществува обща нагласа, че гражданите имат право да подават жалби срещу съдии, но липсват еднообразни стандарти или ред за разглеждане на жалбите, а производството по тях не е прозрачно. По-специално съдилищата не разполагат с достатъчно служители, които надлежно да пресяват и отхвърлят неоснователните жалби и да разглеждат основателните оплаквания.

Министерството на правосъдието приема и разглежда жалби от граждани и ако жалбата е основателна, я изпраща чрез своя инспекторат на Висшия съдебен съвет за по-нататъшно разглеждане.

Висшият съдебен съвет е създад вътрешни правила за разглеждане на жалби от граждани. Гражданите могат да подават жалби направо до ВСС. Комисията по жалбите – постоянна комисия, съставена от петима членове на ВСС, разглежда жалбата и отговаря в 30-дневен срок от приключване на проучването си. В хода на това проучване Комисията по жалбите обсъжда жалбата с председателя на съответния съд, който извършва собствена проверка и дава отговор на жалбоподателя и на Комисията по жалбите. Комисията по жалбите изпраща жалбата и на Министерството на правосъдието, което чрез своя инспекторат извършва проверка и дава отговор на жалбоподателя и на Комисията по жалбите. Правилник на ВСС, чл. 25, ал. 1, т. 1 и ал. 3.

Ако жалбата на гражданин бъде намерена за основателна и се установи, че посоченият в нея съдия виновно е нарушил чл. 168 от Закона за съдебната власт (“неизпълнение на служебните задължения и нарушения на правилата за професионална етика на съдиите”), председателят на съда, в който работи съдията, министърът на правосъдието или една пета от членовете на Висшия съдебен съвет могат да внесат във ВСС предложение за налагане на дисциплинарно наказание (ЗСВ, чл. 172; вж. анализа във връзка с фактор 17§).

Според Отчет за дейността на Висшия съдебен съвет за периода 1998-2003 г. (*достъпен на адрес <http://www.vss.justice.bg/bg/doklad/1.1.html>, справка към 4 юни 2004 г.*), през периода 1998-2003 г. съветът е получил 3 917 жалби по ЗПСЖМ. След проучване и проверка Комисия "Жалби" е разгледала 3 537 жалби. Следва да се отбележи, че общият брой на подадените жалби включва както тези срещу съдии, така и тези срещу други магистрати – прокурори и следователи.

Фактор 23: Достъп на обществеността и медиите до съдопроизводството

Съдебните заседания са открити и има възможности на тях да присъстват както гражданите, така и медиите.

Заключение	Съотношение: положително	Тенденция: ↑
Съдебните заседания по начало са открити. Съдиите имат право да провеждат заседания при закрити врата при определени обстоятелства. Липсата на достатъчно съдебни зали в някои съдилища възпрепятства достъпа на публика.		

Анализ / правна уредба:

Според българското законодателство правилото е, че разглеждането на делата става в открито заседание, освен ако не съществуват законови ограничения. (Вж. ИНДЕКС НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА 2002, стр. 40, за анализ на съответните нормативни актове).

Съдебните заседания по правило се разглеждат публично. Съдиите рядко упражняват правомощието си да не допускат трети лица в съдебната зала. Остава обаче една пречка за достъпа на обществеността – липсата на достатъчно съдебни зали в някои съдилища.

През последните две години има значително подобрене, що се отнася до достъпа на гражданите и медиите до съдебните заседания. В съдебната система са въведени "пресслужби" с цел подобряване на отношенията между съда и обществеността и улесняване на общуването между съда и средствата за осведомяване. ЗСВ, чл. 188т.

Понастоящем в страната съществуват девет пресслужби, както следва: Върховен административен съд, Върховен касационен съд, Софийски градски съд, една обща служба за Софийския апелативен съд и Софийския окръжен съд, една служба в Софийския районен съд, и по една служба в апелативните съдилища в Пловдив, Варна, Бургас и Велико Търново. Пресслужбите на апелативните съдилища отразяват и дейността на окръжните и районните съдилища в района на съответния апелативен съд.

Пресслужбите предоставят информация на обществеността и медиите във връзка с административните функции на съда. Те оповестяват датите на заседанията, съдействат на журналисти да получат достъп до преписките по делата и до други съдебни документи, и насрочват срещи и пресконференции със съдии.

Медиите не са длъжни да се обърнат към пресслужбата, за да получат съдебни документи или друга информация, но някои журналисти предпочитат да работят именно с тези звена, тъй като служителите им се славят като компетентни и предани на задачите си хора.

Осъзнавайки значението на съда за осведомяването на обществеността за дейността на съдебната власт, някои пресслужби са се заели с образоването на журналисти по въпросите на наказателния процес. Това е особено важно при наказателни процеси с голям обществен отзвук, тъй като понякога те се отразяват неправилно в печата. По делата, свързани с тежки престъпления или подсъдимите по които са известни личности, често се правят сензационни коментари не само от журналисти, но и от държавни служители.

Когато процесуалните норми са приложени правилно, сензационните и неправилните изказвания в медиите и от страна на някои държавни служители понякога пораждаат голямо обществено недоволство от снизходителността, с която съдът се е отнесъл към обвиняемия, ако той е бил освободен от следствения арест или оправдан. Вместо да отдава неточностите на незнание или предубеденост на журналиста или съответния държавен служител, обществото ги възприема като доказателство за корупция в системата на наказателното правосъдие. Не е необичайно съдии, които правилно са приложили закона в широко отразени наказателни процеси, да бъдат охулени от медиите или от други държавни служители. Това се отразява неблагоприятно върху останалите съдии, които понякога са неопитни или неувверени и започват да се въздържат от приемане на правилно, но непопулярно решение, за да избегнат общественото презрение. Безотговорността на медиите при отразяването на някои наказателни процеси подчертава необходимостта от задълбочено познаване на дейността на съда и съдопроизводството от страна на пресслужбите, както и нуждата тези служби да бъдат разположени в съдебните сгради.

През юни 2003 г. Висшият съдебен съвет утвърждава Единна медийна стратегия на съдебната власт, която цели да допринесе за изграждане на положителен образ на съдебната власт в обществото и за спазване на конституционно закрепеното право на гражданите да получават информация. Единната медийна стратегия определя функциите и задълженията на пресслужбите, задълженията на съдиите в отношенията им с медиите и основните начини на общуване между съдиите и пресслужбите, от една страна, и медиите от друга страна. Единна МЕДИЙНА СТРАТЕГИЯ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, утвърдена от Висшия съдебен съвет на 25 юни 2003 г., *достъпна на адрес:*

<http://www.vss.justice.bg/bg/doklad/1.6.html>, (справка от 4 юни 2004 г.).

Фактор 24: Публикуване на съдебните решения

По начало съдебните решения са достъпни, а важните решения на апелативните инстанции са достъпни за преглед от страна на академичните среди и гражданите.

Заклучение	Съотношение: отрицателно	Тенденция: ↔
Повечето съдебни решения не са достъпни за гражданите. Достъп до съдебното решение имат страните по делото и техните адвокати, но трети лица могат да получат копие от решението само с разрешение.		

Анализ / правна уредба:

Съдебните решения се обявяват публично в съответствие с Гражданския процесуален кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс (вж. ИНДЕКС НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА 2002, стр. 41, за анализ на съответните норми на двата кодекса), но повечето решения на по-долустоящите съдилища не се публикуват.

Тълкувателните решения на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд се публикуват и са задължителни за органите на съдебната и изпълнителната власт. ЗСВ, чл 86, ал. 2 и чл. 97, ал. 2. Не съществува обаче изискване тълкувателните решения да се обнародват в "Държавен вестник", с изключение на решенията на Върховния административен съд за отмяна на нормативен акт. ЗВАС, чл. 31. Всички решения на Конституционния съд се обнародват в "Държавен вестник". КОНСТИТУЦИЯ, чл. 151, ал. 2.

Страните по делата и техните адвокати имат право да правят справки по делото и да получават копия от всички документи в него, включително съдебното решение. Информацията от делото се предоставя на страната или нейния адвокат в деня на постъпване на молбата или най-късно на следващия ден. Делото не може да се изнася от съда и не се допуска вземането на документи от него. НАРЕДБА НА МП № 28 ЗА ФУНКЦИИТЕ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В ПОМОЩНИТЕ ЗВЕНА И КАНЦЕЛАРИИТЕ НА РАЙОННИТЕ, ОКРЪЖНИТЕ, ВОЕННИТЕ И АПЕЛАТИВНИТЕ СЪДИЛИЩА, ДВ, бр. 30 от 1995 г., *изменена и допълнена за последен път*, ДВ, бр. 73 от 2003 г. [по-нататък "НАРЕДБА № 28 НА МП"], чл. 33, чл. 35, ал. 1 и 2. Страните и техните адвокати критикуват произволните такси за

получаване на копия от документите в техните дела. Тъй като липсва единна структура на таксите в съдилищата, таксата често се определя от съдебните служители и затова е твърде различна в отделните съдилища.

Трети лица могат да получат копие на документ от дело, ако имат правен интерес от получаването му. НАРЕДБА № 28 НА МП, чл. 35, ал. 3. Наредба № 28 на МП, която ограничава достъпа до съдебните дела, не се прилага еднообразно в цялата страна.

Адвокатите се оплакват, че ограниченията по Наредба № 28 на МП противоречат на Закона за адвокатурата, според който "адвокатът има свободен достъп и може да прави справки по дела, да получава копия от книжа и сведения с предимство в съда ... само въз основа на качеството си на адвокат, което удостоверява чрез представяне на адвокатска карта." Закон за адвокатурата, ДВ, бр. 80 от 1991 г., с последни изменения и допълнения в, ДВ, бр. 84 от 2003 г., чл. 12⁵.

Върховният административен съд по три дела е приел, че Наредба № 28 на МП, която ограничава достъпа на адвокатите до делата, има юридически задължителен характер. Според ВАС неограниченият достъп на адвокатите до всички дела би нарушил правото на лична неприкосновеност на страните по делата и може да увреди дори такива законово защитени ценности като националната сигурност, общественения ред, народното здраве и морала. Вж. РЕШЕНИЯ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД № 1128 ОТ 22 ФЕВРУАРИ 2001 Г., № 803 ОТ 31 ЯНУАРИ 2003 Г. и № 5445 ОТ 3 ЮНИ 2003 Г.

Фактор 25: Поддържане на архив от съдебните заседания

За съдебните заседания се води протокол или друга надеждна документация, до която има публичен достъп.

Заклучение	Съотношение: отрицателно	Тенденция: ↔
Съдебните заседания задължително се протоколират, но точността на протоколите е спорна. Подобно на съдебните решения, протоколите се предоставят само на страните по делото и техните адвокати. Третите лица по правило се нуждаят от разрешение, за да получат копие от протокола и от другите документи в делото.		

Анализ / правна уредба:

На съдебните заседания по всички граждански и наказателни дела се води протокол (Вж. ИНДЕКС НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА 2002, стр. 42, за анализ на съответните норми на Гражданския процесуален кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс).

В някои съдилища протоколът от заседанието все още се води ръкописно от секретаря и точността му се проверява от съдия-докладчика, докато другаде секретарят работи на компютър в съдебната зала. В отделни образцови съдилища членовете на съдебния състав също имат компютър на своята банка. Докато секретарят набира в резюме устните прения, текстът едновременно се изписва на компютъра на съдиите, които могат да контролират писмения протокол в реално време. Това е значително подобрене в сравнение със сегашната система, но повечето съдилища все още не разполагат с достатъчно ресурси за осигуряване на точно и пълно протоколиране на заседанията.

⁵ Както Наредба № 28 на Министерство на правосъдието, така и Законът за адвокатурата бяха отменени след завършването на ИСР 2004, но преди датата на публикуването му. Наредба № 28 на Министерство на правосъдието бе отменена през месец октомври 2004 г. от Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища, ДВ бр. 95 от 2004 г. Законът за адвокатурата бе заменен от нов Закон за адвокатурата ДВ бр. 55 от юни 2004 г.

Подобно на съдебните решения, протоколът и останалите документи по делото са достъпни за страните и техните адвокати, а трети лица могат да получат достъп до тях с разрешение на съда (вж. анализа във връзка с фактор 24).

VI. Ефективност

Фактор 26: Помощен персонал в съдилищата

При извършването на дейността си всеки съдия разполага с минимално необходимото съдействие от страна на сътрудници, например достатъчно помощен персонал за обработка на документите и извършване на юридически справки.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↑
Съдебните служители по правило са възприемани като недобре образовани и обучени, но в няколко съдилища се наблюдава засилена мотивация на служителите да повишават професионалната си квалификация, както и по-добро качество на административната им работа.		

Анализ / правна уредба:

Основната тревога по отношение на съдебните служители е свързана не с техния брой, а с качеството на тяхната работа, техния професионализъм, образование и обучение, както и с отношението им към страните по делата и адвокатите.

Много съдии се оплакват, че съдебните служители не са достатъчно мотивирани да изпълняват задълженията си и дори когато го правят, работата им е с ниско качество. Отделни съдии не възлагат някои административни задачи на съдебни служители, тъй като знаят, че ще им отнеме повече време да поправят грешките на служителя, отколкото да изпълнят задачата сами. Съдиите се оплакват също, че протоколите, които диктуват на секретарите, често са пълни с грешки и се губи много време за тяхното поправяне.

Гражданите също се оплакват, че съдебните служители не работят ефективно и са безотговорни, лениви и груби. Вместо да се възприемат като служители, дължащи висококачествените услуги, на които имат право данъкоплатците, поради недоброто обучение и ниските възнаграждения съдебните служители не са мотивирани да служат на обществото ефективно и ефикасно. Страните по делата и дори адвокатите се оплакват от невъзпитаното отношение на много съдебни служители.

Някои съдебни служители несъзнателно се заемат с неподходящи административни задачи не поради непочтени мотиви, а поради незнание и липса на подходящо обучение. Многобройните изменения на процесуалните закони са объркващи и често противоречиви, поради което някои съдебни служители правят невинни грешки, които в очите на подозрителното общество изглеждат като корупция.

През последните няколко години все повече се осъзнава необходимостта от повишаване на професионализма и увеличаване на ресурсите за съдебните служители. До неотдавна те са били пренебрегвана част на съдебната система. Съдиите, прокурорите, следователите и адвокатите се обучават и повишават квалификацията си, докато съдебните служители са забравени. При значителните финансови средства за подобряване на инфраструктурата на съдилищата, включително компютъризация, на преден план излиза нуждата от повишаване на професионализма на съдебните служители. Програмите на чуждестранните финансиращи

организации вече включват помощния персонал в съдилищата, а това допринася съществено за подобряване на обслужването в съда.

В единадесет от двадесет и един образцови съдилища и съдилища – партньори по проекта, финансиран от Американската агенция за международно развитие, съдебните канцеларии са реорганизирани и преоборудвани с цел ефикасно и прозрачно осъществяване на административната дейност в съда.

В Благоевградския окръжен съд, който е образец съд, съдебната канцелария неотдавна е преустроена – малките стаи, в които неуместното поведение на съдебните служители остава скрито, са премахнати и на тяхно място е направена голяма зала, в която всички служители работят и могат взаимно да се наблюдават, като така се намаляват възможностите им да злоупотребяват с правомощията си. Разработени са дължностни характеристики за всеки съдебен служител и се прилагат нови правила за съдебната администрация. Съдебните служители носят малки табелки с имената си, за да бъдат разпознавани лесно; поведението им към посетителите се е променило драстично; а по-добрите им взаимоотношения с посетителите на съда, страните и адвокатите са направили дейността на съда по-ефективна. Тъй като съдебната администрация следва да работи в служба на гражданите, нейните помещения са отворени през целия ден без прекъсване, което е отклонение от практиката на повечето съдилища канцеларията да се затваря за обедна почивка. Адвокатите и страните са еднакво доволни от тези нововъведения в съдебно-административната практика.

По проект, финансиран от Американската агенция за международно развитие, всички съдебни канцеларии в България са снабдени с актуални наръчници за образуване на наказателни дела, образуване на граждански дела и призоваване. Наред с това всички съдебни дела са означени с определен цвят и се подреждат по номера, за да бъдат намирани лесно.

През 2001 г. е създадено Национално сдружение на съдебните служители. От 4319 съдебни служители в България (според щатните разписания на ВСС, като този брой включва секретари, призовкари, шофьори и др.) 2477 членуват в сдружението. Седалището на сдружението е София, но то има 94 регионални звена, покриващи 105 съдилища в страната. Националното сдружение на съдебните служители е първата професионална организация в съдебната система, приела етичен кодекс. Той предписва изрично как да постъпва съдебният служител, ако му бъде предложен подкуп. Националното сдружение на съдебните служители организира и обучение за членовете си по въпросите на етиката и методите за борба с корупцията. Участниците в тези курсове по-късно са получили висока оценка поради драстичната промяна в етичното им поведение на работното място.

Според измененията на Закона за съдебната власт от 2002 г. преди назначаването кандидатите за съдебни служители се явяват на конкурс. ЗСВ, чл. 188а, ал. 1. Такива конкурси са проведени в много малко съдилища, например Върховния административен съд, тъй като повечето съдилища изчакват наредбата на Министерството на правосъдието за прилагане на изменението.

Измененията на Закона за съдебната власт от 2002 г. предвиждат още във всички съдилища да бъдат назначени съдебни администратори. ЗСВ, чл. 188с. Целта на тази длъжност е да бъде подобрена дейността на съда чрез повишаване на управленския капацитет в съдилищата, като същевременно председателите бъдат освободени от многобройните си административни задължения, за да се съсредоточат върху съдийската си работа. Административните ръководители на много съдилища са преминали обучение за разделението на задълженията между председатели и административни секретари, но досега не е назначен нито един съдебен администратор, тъй като не са отпуснати средства за новите длъжности.

С измененията на ЗСВ от 2002 г. е създадена и длъжността съдебен помощник във Върховния касационен съд и във Върховния административен съд. ЗСВ, чл. 148а. Съдебни помощници са назначени само във Върховния административен съд. Върховният касационен съд не е предприел стъпки в тази насока поради недостига на пространство.

Съдиите се оплакват, че броят на съдебните служители е недостатъчен в сравнение с броя на съдиите, поради което някои съдии са принудени да отделят до 30 на сто от времето си за

административна дейност. Освен това съдебните служители не са добре разпределени в страната. При някои съдии работят по-голям брой съдебни служители, въпреки че натовареността не оправдава това. Явно някои административни ръководители имат значително влияние във Висшия съдебен съвет и могат да издействат по-висок бюджет с повече бройки за съдебна администрация.

**СЛУЖИТЕЛИ В СЪДЕБНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ
(ВСИЧКИ ЛИЦА, КОИТО РАБОТЯТ В СЪДИЛИЩАТА, НО НЕ СА СЪДИИ)
към март 2004 г.**

Вид съдебен орган	Брой на съдилищата	Брой на съдиите (включително съдии-изпълнители)	Брой на служителите в съдебната администрация	Съотношение между служителите от съдебната администрация и съдиите
Районни съдилища	112	1 120	2 670	2,38
Окръжни съдилища и СГС	28	618	1 172	1,90
Апелативни съдилища	5	91	108	1,19
Военни съдилища и Военно-апелативен съд	6	37	101	2,73
Върховен касационен съд	1	78	163	2,09
Върховен административен съд	1	59	105	1,78
ОБЩО	153	2 003	4 319	2,16

Източник: АДМИНИСТРАЦИЯ НА ВСС

Фактор 27: Съдебни длъжности

Съществува система, която позволява при необходимост да бъдат създавани нови съдебни длъжности.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↔
<p>Броят на съдебните длъжности се определя от Висшия съдебен съвет; създаването на нови щатни места обаче не отговаря на нуждата от съдии поради недостатъчно финансиране и липса на подходяща инфраструктура.</p>		

Анализ / правна уредба:

Висшият съдебен съвет има правомощие да определя броя на съдиите, както и броя на съдилищата и техните съдебни райони. ЗСВ, чл. 27, ал. 1, т. 2 и 3. Когато решава да създаде нови щатни места за съдии, ВСС се води от няколко съображения: брой на съдебните длъжности в съответния съд, брой на действащите съдии, среден брой на работните часове на един съдия, общ брой на делата, гледани на първа и втора инстанция, и брой на приключените дела. Съдебна длъжност по начало се открива, когато съдиите в определен съд имат по-голяма натовареност от средното за съдиите в съд от същото равнище.

През 2002 и 2003 г. са разкрити 131 нови места за съдии в районните, окръжните и апелативните съдилища, и 10 нови места за съдии в двете върховни съдилища. Въпреки това остава една пречка – недостатъчните финансови средства за своевременно създаване на новите щатни места за съдии в отговор на потребностите на съдебната система. Наред с това инфраструктурата на много съдебни сгради трудно би поела допълнителен брой служители. Поради ограничените средства за разкриване на нови съдебни длъжности с оглед на потребностите, натовареността на съдиите е нараснала значително, а броят им остава непроменен.

Фактор 28: Системи за образуване и проследяване движението на делата

В съдебната система се използва система за образуване и проследяване движението на делата, която гарантира достатъчно ефективно им разглеждане.

Заклучение Съотношение: неутрално Тенденция: ↔

В много съдилища дейността се извършва на ръка. Всички вписвания в регистрите и книгите и поддържането на статистическите данни се правят ръчно. В съдилищата с достатъчно компютърно оборудване обаче системата за образуване и проследяването движението на делата се е подобрила значително. Забавянето на делата остава голям проблем в България.

Анализ / правна уредба:

В много съдилища голяма част от работата се извършва ръчно, но положението е значително по-добро във всички съдилища, въвели системата за образуване и проследяване движението на делата. Това се дължи главно на проект, финансиран от Американската агенция за международно развитие, по който е разработена система за завеждане на делата в цветни папки според вида на делото, отскоро въведена във всичките 153 съдилища. Наред с това всички дела се завеждат под номер според датата и часа на завеждането им.

Новата система за управление на делата не само улеснява поддръждането и откриването на досиетата, но и ограничава корупцията сред съдебните служители, които биха се изкушили да приемат нерегламентирано плащане, за да променят датата на постъпване на един документ. В някои съдилища при поддръждането на делата се прави писмено отбелязване при всяко изнасяне на делото от канцеларията, като се посочва името на лицето, у което се намира делото, и актуалното му местонахождение. Този контрол допринася за установяването на лицата, които неправомерно са извадили документи от делото или са изнесли делото от съдебната сграда.

Създадена е електронна Система за управление на делата, специално пригодена за българската съдебна система. Системата за управление на делата работи на основата на документи, а не на данни, и позволява документите по делото да бъдат съхранявани в електронен вид, като в някои съдилища адвокатите могат също да подават жалби и други документи по електронен път. Вписванията в регистрите са електронни и се актуализират по електронен път. Призовките и другите съдебни документи също се изготвят в електронен вид.

На 9 октомври 2003 г. Висшият съдебен съвет одобрява Системата за управление на делата като национална система, която да бъде внедрена във всички съдилища. (Вж. Отчет за дейността на Висшия съдебен съвет за периода 1998-2003 г., *достъпен на адрес <http://www.vss.justice.bg/bg/doklad/1.1.html>*, справка от 4 юни 2004 г.). Към началото на юни 2004 г. националната система за управление на делата е въведена в 17 съдилища. Десет от тях са образцови съдилища или съдилища – партньори, по проекта на Американската агенция за международно развитие.

Някои практикуващи юристи поставят под съмнение сигурността на Системата за управление на делата, тъй като липсват единни стандарти за достъп на съдебните служители до нея, а съществуващите стандарти не се спазват строго. Например някои хора са убедени, правилно или не, че съдиите или съдебните служители, които желаят да променят данните по делата, могат да имат възможност да манипулират документите, съхранявани в електронен вид.

Въпреки усъвършенстването на системата за образуване и проследяване движението на делата, в съдебните производства се наблюдават значителни забавяния. Забавянето на делата е една от основните причини за лошото мнение за съдиите и за впечатлението на гражданите, че съдебната власт е корумпирана. В някои случаи забавянето е несъзнателно. Отделни дела са били заведени преди повече 10 години; до решаването на едно дело нерядко минават две или повече години.

Много от делата не се разглеждат бързо по различни причини: 1) по-голям брой заведени дела, който води до нарастване на броя на делата, гледани от един съдия; 2) недостиг на съдебни

зали и недобро насрочване на заседанията; 3) безразличие на съдиите към забавянето по делата; 4) възползване на адвокатите от законовите възможности за отлагане; 5) хонорарите, които адвокатите получават за всяко съдебно заседание; и 6) склонността на българското общество към водене на съдебни дела, поради която стремежът е по-скоро противникът да бъде затруднен чрез забавяне на делото, отколкото то да бъде решено.

Ако съдилищата не изтъкнат основателна причина за забавянето на делото, обществото си намира обяснения за това и никога не приема радушно оправданията, което допринася за лошата репутация на съдебната власт в България.

Фактор 29: Компютри и офис-оборудване

Съдебната система разполага с достатъчно компютри и друго оборудване, което ѝ позволява да се справи достатъчно ефективно с натоварването си.

Заключение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↑
Снабдяването на съдилищата с компютри и друго офис-оборудване е значително по-добро.		

Анализ / правна уредба:

Не всички съдии имат собствен компютър и не във всеки съд има достатъчно офис-оборудване, което да позволява ефективното и правилно обработване на делата. Въпреки това обзавеждането на повечето съдилища в България с компютри и друго необходимо оборудване значително се е подобрило.

Към юни 2004 г. 1127 съдии са получили собствен компютър. В съдилищата са разпределени и 936 принтера.

Наред с Върховния касационен съд и Върховния административен съд, единадесет от общо 21 съдилища, които участват в програмата за образцови съдилища и съдилища – партньори, са изцяло компютъризирани. Сред тези 21 съдилища има единадесет образцови съдилища: Софийски апелативен съд и Апелативен съд – Пловдив, Софийски окръжен съд, Софийски районен съд (само брачна колегия), Окръжен съд и Районен съд - Благоевград, Окръжен съд и Районен съд – Габрово, Окръжен съд и Районен съд – Смолян, и Окръжен съд - Шумен, като всички те са компютъризирани; както и десет съдилища – партньори: Окръжен съд – Кърджали, Окръжен съд – Монтана, Окръжен съд – Велико Търново, Окръжен съд - Враца, Районен съд – Чепеларе, Районен съд – Гоце Делчев, Районен съд – Севлиево, Районен съд – Шумен, и Софийски районен съд (наказателна); в четири от тях компютъризацията е около 50 на сто, а в шест – около 30 на сто.

Други съдилища, например Районен съд – Пловдив, също са добре оборудвани с компютри главно поради инициативността на председателя на съда. След като се установява, че Висшия съдебен съвет не разполага с достатъчно средства за закупуване на компютри, Районен съд – Пловдив, сключва договор с една местна банка за доставка на достатъчен брой компютри, чрез които да централизира компютърната си дейност.

След пълната си компютъризация тези съдилища съществено са подобрили своите системи за управление на делата и са станали по-прозрачни, като предоставят и повече информация на гражданите.

Министерството на правосъдието предвижда 12 млн. евро за изпълнение на своя Проект за реформа на съдебната власт, като 9,3 млн. евро от сумата ще бъдат получени по програма ФАР на Европейския съюз. 7,7 млн. евро от общата сума са предназначени за компютъризацията като компонент на стратегията и ще бъдат използвани за закупуване на

хардуер, сървъри и мрежово оборудване за автоматизация на съдилищата и за управление на делата.

Фактор 30: Разпространение и каталогизиране на действащото законодателство

Съществува система, чрез която всички съдии своевременно получават действащите национални нормативни актове и съдебната практика, както и национална система за проследяване и организация на измененията в законодателството.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↔
-------------------	-------------------------------	---------------------

Съществува система, чрез която съдиите получават действащите национални нормативни актове своевременно и на достъпна цена; но е по-малко вероятно съдебната практика и международните договори, по които България е страна, да бъдат системно разпространявани сред всички съдии.

Анализ / правна уредба:

Разпределението и каталогизирането на действащото законодателство в България е добро, но далеч не е идеално. Повечето съдии в страната имат незабавен достъп до националното законодателство, но някои съдилища на по-ниските равнища не получават своевременно актуалната редакция на актовете. Често инициативата на председателя на един районен съд е решаващият фактор за получаване на своевременно достъп до действащото законодателство. В много съдилища съдиите не получават собствен екземпляр от "Държавен вестник" и са принудени да правят фотокопия за лично ползване. Многобройните изменения в множество закони са постоянен проблем, поради което за съдиите е много трудно да бъдат добре запознати с текста на действащото право.

Няколкото правно информационни системи, които съдържат текста на всички закони и подзаконовни актове и основните съдебни решения в електронен вид продължават да бъдат достъпни в съдилищата в България. Въпреки това много съдии не разполагат с техническо оборудване, за да имат достъп до интернет или до софтуерните приложения.

Съдиите посочват два основни недостатъка при разпространението на съдебната практика. Първо, нужни са повече коментари на националните актове, които имат основно значение за тяхната работа, особено като се има предвид бързото развитие на законодателството в България. Второ, необходим е ефикасен достъп до международните конвенции, правото на Европейския съюз и монографии по международноправни въпроси. Много съдии признават, че им липсват основни познания за правото на ЕС или международните конвенции. Без лесен достъп до международното право тези съдии както и други служители не са в състояние или дори се въздържат да прилагат международноправните норми по дела с местна подсъдност.