ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ	
Регистрационен индекс	Дата
Вх.№11-00-018	31.07.2015

31.07.15

ДО
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д О К Л А Д

от

членовете на Висшия съдебен съвет - СОНЯ НАЙДЕНОВА (представляващ), МИЛКА ИТОВА, НЕЗАБРАВКА СТОЕВА, и ВАСИЛ ПЕТРОВ

ОТНОСНО: Участие в 11-то Общото събрание на Европейската мрежа на съдебните съвети

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,

В периода 3-5 юни 2015г. в гр.Хага, Холандия, се проведе годишното Общо събрание на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) за 2014 г., под надслов „Насърчаване на ефективни съдебни системи“. Събитието беше домакинствано от Съдебния съвет на Холандия. То събра представители на 22 членуващи организации –съдебни съвети и други автономни организации за независимо управление на съдебната власт, както и на още 15 организации със статут на наблюдатели. В тях се включват и новоприетите на това 11-то годишно Общо събрание нови членове на ЕМСС - съдебни съвети на Хърватска и Унгария, както и приетият като наблюдател съдебен съвет на Албания.

Събранието беше ръководено от президента на ЕМСС съдия Джефри Вос (Съвет на съдиите на Обединено кралство-Англия и Уелс). В първият панел на събранието – закрита сесия с участието на представители само на организациите-членове на ЕМСС, проведена на 03.06.2015г., се обсъждаха въпроси по управление на асоциацията, проведоха избори за членове на управителния съвет и се представиха и гласуваха кандидатури за нови членове и наблюдатели на ЕМСС. Поради ограничения капацитет на залата, определена за провеждане на тази част от събранието, всеки членуващ съдебен съвет/организация се представяше от не повече от 2-ма

представители. От наша страна в събранието участваше представляващия Соня Найденова. Съдия Джефри Вос представи подробен доклад за извършените през 2014-2015г. дейности от президента, от управителния борд, и от постоянния офис и администрация на ЕМСС, включително и дейности по отношение на външните комуникации на асоциацията с Европейския съюз, Съвета на Европа, други европейски правни институционални мрежи. След изслушване и приемане на финансовия отчет за 2014г. и доклада на одиторите, бяха освободени от отговорност членовете на Управителния борд. Одобриха се и разходите за 2014 и бюджета за 2015г., както и новия механизъм на формиране на членската вноска за ЕМСС и годишният й размер за 2016г., за което ВСС по-рано даде одобрението си с решение по т.35, протокол № 19/09. 04.2015г.

Поради изтичане през 2014г. на мандата на четирима от членовете на управителния борд на ЕМСС- тези избрани за срок от 1 година на Общото събрание през 2014г., се проведе гласуване за тези четири позиции, като досегашните представители на съдебните съвети на Франция, Италия и Испания получиха нов 1 годишен мандат, и за нов член на борда беше избран представител на съвета на Обединеното кралство-Ирландия, на мястото на отпадналия представител на Върховния съвет на магистратурата на Румъния. Представени бяха и молбите за приемане на нови членове - от съдебни съвети на Хърватска и Унгария, както и молбата за приемане като наблюдател на съдебния съвет на Албания. И трите молби бяха одобрени единодушно.

Вторият ден на 11-то годишно събрание беше посветен на представяне на докладите от проектите на ЕМСС за 2014-2015г. и на провеждане на партньорски сесии за насърчаване на ефективни съдебни системи.

Официални гости на събранието бяха Вера Юрова – еврокомисар по правосъдие, вътрешен ред и човешки права, Еленор Шарпстън- генерален адвокат в Съда на Европейския съюз, Хосе Строс- представител на екипа от ГД"Правосъдие" на Европейската комисия (ЕК), който подготвя Информационното табло за правосъдие, също Есану Николае - представител на Венецианската комисия.

В речта си пред Общото събрание, комисар Вера Юрова акцентира върху ролята, която ЕМСС изпълнява за насърчаването на ефективни съдебни системи в Европа. Тя изказа удовлетворение от доброто сътрудничество между ЕК и ЕМСС за развитието на Информационното

табло за правосъдие в частта на структурната независимост на съдебната власт, и очакване за бъдеща обща работа по темата за ефективните гаранции за защита на съдебната власт от неподходящо въздействие.

Дейностите и резултатите от Проект 1 : „Независимост и отчетност на съдебната власт“ бяха представени от Франс ван Дайк - общ координатор на проекта (директор на съдебния съвет Холандия), Соня Найденова- ръководител на експертната група за анализ и оценка на приложението на индикаторите, (ВСС, България), Флавиан Попа - съкоординатор на подгрупа за прокурори (Национален съвет на магистратурата, Румъния), Виталис Вигинтас - за пилотната група за диалог (Литва), Сюзан Скот- за пилотното проучването на субективната независимост на непрофесионалните съдии в скандинавските държави (съдебна административна служба, Дания). Тазгодишният доклад по Проект 1 съдържа резултатите от прилагането на изработените индикатори за независимост и отчетност на съдебната власт чрез въпросник при всички членове и наблюдатели на мрежата : съдебни съвети, други независими съдебни организации, министерства на правосъдието. Резултатите сочат широко поле за подобрение както в посока обективна, така и в посока субективна независимост. При обективната независимост, особено ниски са показателите за финансиране и управление на съдебната власт, което показва, че в много страни тя все още е силно зависима финансово и управленчески от дискреционните решения на правителствата. Много съдебни системи се нуждаят от събиране на информация за възприятията на потребителите на правораздавателната дейност.

Докладът представя и първото за Европа проучване за субективните усещания на съдиите за независимост. В него участваха почти 6 хил. съдии от 22 държави в Европа. Проучването сочи, че съдиите са оценили собствената си независимост средно на 8,8 (при скала от 1 до 10), докато независимостта на съдиите като цяло в държавата си на средно на 7,9. Някои от резултатите будят тревога. Голям брой съдии не усещат тяхната независимост да е зачитана от политиците и медиите. Много съдии смятат, че в техните държави назначенията и повишенията не се извършват на база способности и опит. В половината от държавите повече от 30% от съдиите смятат, че има подкупни съдии или не са сигурни, че такива няма.

Проведено в рамките на същия проект пилотно изследване с участието на общо 329 непрофесионални съдии в Норвегия, Швеция и Дания разкрива същото ниво на усещане за независимост при тях, както

при професионалните съдии. Заключението е, че на този етап резултатите не бива да се генерализират, и въпросникът в тази част се нуждае от по-нататъшно осмисляне преди решение за прилагането му в други държави, където заседават непрофесионални съдии/съдебни заседатели.

Пилотната диалогова група, съставена от представители на съдебните съвети на Италия, Литва, Словения и съдебната служба на Норвегия, имаше за с цел да тества възможността от провеждането на пълноценен разговор между представители на 4 организации от ЕМСС за обсъждане на резултатите от прилагането на индикаторите за независимост и отчетност на съдебната власт, и търсене на възможни решения за идентифицираните слабости. Представиха се изводи за ползата от такъв диалог във формат 3 до 4 държави, позволяващ навлизане в дълбочина на проблемите и предизвикателствата пред отделните съдебни власти, и тяхното открито представяне и по-добро разбиране.

Един от идентифицираните общи проблеми е финансирането на съдебната власт, за който се предлага отделяне на специално внимание от страна на ЕМСС.

Съгласно решение на 10-то Годишно събрание на ЕМСС проведено в Рим, Италия през 2014г., и одобрения работен план, в рамките на многогодишния проект „Независимост и отчетност на съдебната власт“ се обособи подгрупа, съставена от представители на съдебните съвети със смесени компетенции за съдии и прокурори(Белгия, България, Италия, Франция и Румъния). В работата й се включиха и представители на Съвета на съдиите на Англия и Уелс, Испания, както и от министерство на правосъдието на Германия (наблюдател в ЕМСС). Тази подгрупа трябваше да прецени кои, от изработените през предходната година, и приложени индикатори за измерване независимостта и отчетността при съдиите, са приложими и при прокурорите. На база идентифициране и анализ на международните документи, касаещи прокуратурата, подгрупата е изработила рамка, съобразно която положението на прокурорите и прокуратурата като цяло, с известни различия и доработки, следва да се подчинява на почти същите критерии/индикатори за независимост и отчетност, като съдиите, в 5-те държави, където съдебните съвети – участващи в подгрупата, имат общи компетенции спрямо съдиите и прокурорите. Подгрупата не препоръчва на този етап индикаторите да се прилагат дори при тези 5 държави, в които съдебните съвети имат общи компетенции спрямо съдии и прокурори, докато не се получат становища

от другите членове и наблюдатели на ЕМСС, както и поради факта, че сходното конституционно положение на съдиите и прокурорите в 5-те държави-участници в подгрупата предполага, че резултатите при тях ще са сходни като тези при съдиите.

Джон Хердиган (Съдебна служба, Ирландия) и Хосе Мигел (Висш съдебен съвет, Испания) направиха резюме на доклада на Проект 2 : „Минимални съдебни стандарти V – Дисциплинарни процедури и отговорност на съдиите“ . На база релевантни международни документи и доклади на ЕМСС, и отговорите на тематичен въпросник, подадени от участващите в проектната група представители на членове и наблюдатели на ЕМСС, са изработени минимални стандарти и съответни индикатори в 5 основни области : съдебна дисциплина и нейната съотносимост към съдебната независимост, връзките между съдебната дисциплина и кодексите за поведение на съдиите/етични кодекси, поведение на съдиите, което може да доведе до дисциплинарна отговорност, провеждането на дисциплинарни процедури (вкл. органът, компетентен да отговори на дисциплинарните оплаквания срещу съдии), и гаранциите за защита правата на съдиите в дисциплинарните процедури.

В третият панел на събранието, озаглавен „Ефективни съдебни системи“, се представиха 12 теми, предизвикателни за членуващи организации и наблюдатели на ЕМСС, както следва (на две сесии по 6 теми) : „Институционална комуникация между съдебната власт и гражданите за възстановяване на доверието им“ (Италия), „Бюджетна независимост на съдебната власт“ (България), „Борба с корупцията в съдебната власт“ (Румъния), „Подобряване общественото доверие в съдебната власт (Литва), „Участие на министъра на правосъдието в управлението на съдебната власт” (Полша), „Създаване на съдебен съвет“ (Ирландия), „Оценяване работата на съдиите с цел повишение“ (Франция), „Качество срещу количество- реформа, целяща заместване на съдебен състав с едноличен съдия при обжалване“ (Белгия), „Нова система за управление на съдилищата“ (Португалия), „Осъществяване на допълнителни функции от съдиите“ (Словакия), „Създаване на етичен кодекс“ (Испания), и „Необходимо ли е създаване на регистър за интересите на съдиите“ (Обединено кралство-Шотландия).

Участниците в събранието се разпределиха на две сесии по 6 групи за провеждане на дискусии по темите, т.нар. партньорски сесии.

Проблемите по темата „Бюджетна независимост на съдебната власт“, одобрена с решение на ВСС по доп.т.12, протокол № 19/09.04.2015г.,бяха представени от Соня Найденова, Незабравка Стоева и Васил Петров. Основен акцент бе отказът на правителството да бъде изпълнена действащата разпоредба на чл.218, ал.2 от ЗСВ, позовавайки се на новата разпоредба на ал.6 на чл.2 от ЗДБРБ за 2015г. Споделен бе изводът на ВСС, че това поведение застрашава независимостта на бюджета на съдебната власт в България. В партньорска сесия по тази тема, освен българската делегация, се включиха и представители от Белгия, Англия, Ирландия, Литва, Унгария, Шотландия. Част от участниците-представители на съдебните власти на други държави, изложиха виждане, че в случа се касае за решение на политиците, доколкото определянето на средства на съдебната власт винаги е политическо решение, което е извън контрола на съдебната власт. В последвалия дебат българската делегация изложи доводи, че в случая с отказа на правителството да спази чл.218, ал.2 от ЗСВ е налице безпрецедентен пример за нарушаване на закона, и това вече е не вътрешно-политически въпрос, а правен въпрос, въпрос на нарушаване на независимостта на съдебната власт, и на върховенството на закона – принципи, за утвърждаването на които ЕМСС работи упорито в продължение на 10 години. Повечето от участниците в групата направиха извод, че в тази ситуация може допълнително ВСС да отправи молба за сътрудничество към президента на ЕМСС по темата.

При представянето на втората група от предизвикателства, българската делегация се разпредели в две теми : Атестиране за нуждите на повишаване на съдиите, и нуждата от регистър на интересите на съдиите. По първата тема участие взе Соня Найденова като представител на българската делегация. Представителите на съдебния съвет на Франция споделиха затрудненията си при преценката кои съдии да бъдат повишени, след като почти всички имат еднакви атестации (атестациите се извършват от председателя на съда), макар изпълнението на работата да се различава. Подобни затруднения при оценяване работата на съдиите споделиха и други участващи в сесията представители от Дания, Германия, Австрия. Всички участници резюмираха начина по който се оценява работата на съдиите в държавите, както и целите, за които се извършва атестирането. Направи се обобщение, че е важно какви ще са критериите за оценяване работата на съдиите. От страна на представителят на Англия и Уелс сподели ползата от техния опит с провеждането на конкурс при

назначаване от комисия, важен елемент при което е участието на гражданите в нея.

Регистър на интересите и неговата практическа стойност - тема, поставена от представителя на Съвета на съдиите на Шотландия. В обсъжданията по тази тема участие взеха Незабравка Стоева и Васил Петров като представители на България, и представители на съдебните съвети на Румъния, Холандия, Литва, Унгария, Белгия и Франция. Незабравка Стоева и Васил Петров споделиха опита на България по приложението на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси /ЗПУКИ/ в сила от 01.01.2009г. и в частност за установения му режим по подаването на декларации и воденето на техния регистър. Представени бяха основни изводи по приложението на ЗПУКИ, а именно: с режима на деклариране нито се предотвратява, нито се установява конфликт на интереси; създава се едно ненужно административно задължение за магистратите по декларирането, при неизпълнението на което следват тежки имуществени санкции; създават се условия да бъде смутена или накърнена независимостта на магистратите, като основен принцип в тяхната работа, тъй като санкциите се налагат от друг държавен орган.

В подкрепа на регистъра на интересите и декларациите на съдиите се изказаха единствено представителите на Румъния. Всички останали представители в партньорската група изразиха становище, че установяването на режим на деклариране на интересите на магистратите не носи ползи и резултати за целите, за които е установен. Ефектът е ненужно ограничаване на личните права на съдиите и създаване на реални условия за външно вмешателство в тяхната безпристрастна и независима правораздавателна дейност.

Събранието продължи на 5 юни с панел, отнасящ се до съдебното обучение. Генералният секретар на Европейската мрежа за съдебно обучение Войчех Постулски представи ролята и дейностите на тази мрежа, и предизвикателствата пред съдебното обучение в Европа, а проф.Мари-Клер Фобле представи проучване на Института по социална антропология „Макс Планк“, посветено на правото и предизвикателствата пред него от увеличаващото се културното многообразие в Европа.

Последва обобщение на обсъжданията по време на 12-те партньорски сесии. Президентът на ЕМСС Джефри Вос акцентира върху финансовата независимост на съдебната власт – критерий и за съдебна

независимост, като проблем, който стои пред повечето съдебни системи в Европа, и обобщи, че представената от българската делегация на Общото събрание тема трудно намира решение какво повече може съдебния съвет да направи в такава ситуация, и че спазването на законовите положение е въпрос на спазване на върховенството на закона. Българската делегация имаше възможността отново да подчертае пред участниците в 11-то годишно събрание на ЕМСС, че отстояване на независимостта на съдебната власт през призмата на защита на финансовите й интереси е ценност, която ЕМСС отстоява неизменно, и следва да подкрепя. Удовлетворително е, че важността на финансирането на съдебната власт и нейната независимост се приема като приоритетна и обща на организациите на ЕМСС тема, и става част от работния план на асоциацията за 2015-2016г.- проект 3 (вж. по-долу).

Съдия Колин Тайър от Съвета на съдиите на Шотландия обобщи, че в партньорската група, обсъждаща необходимо ли е създаване на регистър на интересите на съдиите, никой от участващите в нея не е изразил позиция, че има полза от това там, където регистър на допълнителните дейности на съдиите съществува. Сподели притеснение, че ситуацията в Румъния със задължението да се декларират толкова много обстоятелства относно финансовото състояние на съдиите, е несправедливо от гледна точка на осигуряване на съдийска почтеност, и едва ли обслужва тази цел, за която се прокламира, че е създаден подобен регистър(деклариране), както и изрази притеснение от идеята за разпростирането на подобен модел на деклариране и в България.

Последният панел на събранието беше посветен на управление дейностите на асоциацията. В него се приеха препоръките от представените на събранието доклади по Проект 1- „Независимост и отчетност на съдебната власт“ и Проект 2 – „Минимални съдебни стандарти V- Дисциплинарни производства“. Докладите са налични на английски език и с оглед големия им обем, ще се представят за запознаване след превода им на български език. Нийлс Грубе (съдебната служба, Дания) представи проведения регионален семинар за „Навременност на съдебните производства“ с участие на представители на организации в Северозападна Европа, а Катарджина Гонера (Национален съвет на съдебната власт, Полша) поднесе кратка информация за начина, по който докладите на ЕМСС се прилагат. Одобри се и годишната програма на Асоциацията за следващия период 2015-2016г., която предвижда работа по

три основни проекта : продължава Проект 1- Независимост и отчетност, и нови Проект 2 – Стандарти VI – За представителството на гражданското общество в управлението на съдебната власт, Проект 3 – Финансиране на съдебната власт, както и провеждане на семинар за навременност на съдебните дела в югоизточния регион на Европа (ще се проведе в Румъния), и на семинар за служители. Прие се да продължи сътрудничеството с други европейски институции и мрежи - Европейския парламент, Европейската комисия, Европейската мрежа за съдебно обучение, Съвета на Европа, Института Макс Планк.

Общото събрание одобри и декларацията на ЕМСС от Хага за насърчаване на ефективни съдебни системи.

Следващото годишно Общо събрание ще се проведе в периода 8-10 юни 2016г. във Варшава, Полша.

Приложение : работен план на ЕМСС 2015-2016 г., декларация от Хага.

С УВАЖЕНИЕ :

СОНЯ НАЙДЕНОВА

МИЛКА ИТОВА

НЕЗАБРАВКА СТОЕВА

ВАСИЛ ПЕТРОВ