



CCJE(2015)4

Лондон, 16 октомври 2015 г.

## КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС)

### СТАНОВИЩЕ № 18 (2015)

„Положението на съдебната власт и отношението ѝ с останалите власти в държавата в модерната демокрация“

#### I. Въведение. Причини за приемане на становището и неговия обхват.

1. През последните десетилетия отношенията между трите държавни власти (законодателна, изпълнителна и съдебна) претърпяха трансформации. По-голяма взаимозависимост е налице между изпълнителната и съдебната власти. Намалени са правомощията на законодателната власт при контрола над изпълнителната <sup>1</sup>. В същото време ролята на съдебната власт стана по-голяма. Драматично се увеличи броят на делата, отнесени до съдилищата и броят законодателни актове, които съдилищата следва да прилагат. По-конкретно, увеличаването на правомощията на изпълнителната власт доведе до повече оспорени в съда действия, като това на свой ред постави в определени аспекти под въпрос приложното поле на ролята на съдебната власт като проверяваща изпълнителната. Налице са все по-голям брой обжалвания в съдилищата по отношение на съдебните правомощия и действия. В резултат на това съдебната власт все повече трябваше да проверява и понякога дори да ограничава действията на другите две власти<sup>2</sup>. Днес, за страните по съдебен спор, както и за обществото като цяло, съдебният процес предоставя вид алтернативно демократично поле на изява, където се обменят аргументи между обществото и държавните власти и се обсъждат въпроси от общ характер. Съдилищата се произнасят по въпроси от голямо икономическо и политическо значение. Международните институции, особено Съветът на Европа и Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ), Европейският съюз и Съдът на Европейския съюз оказват значително влияние на държавите членки, по-конкретно в укрепване на

<sup>1</sup> Вж. Гардбаум (Gardbaum), „Разделението на властите и нарастването на съдебния контрол в развитите демокрации (или защо все повече се отрича моделът на превъзходство на съдебната власт?)“, Американски журнал по сравнително право № 62 (2014) 613.

<sup>2</sup> Учените са идентифицирали „глобалната експанзия на съдебната власт“ вж. Тейт и Валиндър (ред.), Глобалната експанзия на съдебната власт, Пресслужба на Университета на Ню Йорк, 1997 г.

независимостта на съдебната система и ролята ѝ в защитата на правата на човека. Освен това, прилагането на европейските и международните правила и стандарти и изпълнението на решенията на ЕСПЧ и Съда на Европейския съюз породиха нови предизвикателства пред съдебните системи в държавите членки и понякога прилагането им от съдилищата е оспорвано от политици или анализатори.

2. Макар, че като цяло „разделението на властите“ се приема от всички държави членки, през последните години възникнаха редица конфликти и напрежение, които пораждат опасения. Подобни опасения бяха изложени в Докладите на Генералния секретар на Съвета на Европа през 2014 и 2015 г.<sup>3</sup>, както и в Докладите на КСЕС относно състоянието през 2013 и 2015 г. В някои държави, например, новите политически мнозинства оспорват длъжностите на вече назначени съдии<sup>4</sup>. През 2015 г. Генералният секретар на Съвета на Европа отбеляза недостатъците при изпълнението на съдебните решения<sup>5</sup>. В някои държави членки изпълнителната власт оказва значително влияние върху администрацията на съдебната власт, като по този начин поставя под въпрос институционалната независимост на съдебната власт и независимостта на отделните съдии<sup>6</sup>. Икономическата криза и хроничното недофинансиране на съдебната система в няколко държави членки повдига въпроса относно бюджетната отговорност на законодателната власт спрямо съдебната<sup>7</sup>. Липсата или (другата крайност) бързата смяна на законодателства може да противоречи на принципа на правна сигурност<sup>8</sup>. Наблюдаваха се и вербални атаки към съдебната власт от членове на изпълнителната и законодателната. През 2014 и 2015 г. Генералният секретар на Съвета на Европа отбеляза, че политиците и други анализатори, които като публично са критикували съдебните решения през последните години, са подкопали общественото доверие в съдебната власт в различни държави<sup>9</sup>. Политиците и медиите предполагат, че съдебните власти не са достатъчно „подотчетни“ на обществото. Подобни коментари, които съдържат изявления, поставящи под въпрос „легитимността“ на съдебните власти, са докладвани от държави членки в отговор на въпросника, изпратен с цел изготвяне на настоящото становище. Ясно е, че всички тези коментари и действия трябва да се разглеждат в светлината на факта, че днес в повечето европейски държави традиционните източници на власт вече не са толкова лесно приемливи, както преди. Наблюдава се спад на „уважението“ към публичните институции. В същия аспект, понастоящем често се твърди, че прилагането на основните демократични принципи изисква наличие на по-голяма нужда за откритост и прозрачност в работата на държавните институции. Всичко това означава, че участващите в предоставянето на обществени услуги все по-често трябва да се „отчитат“ относно начина, по който изпълняват служебните си задължения.
3. Поради това, в съответствие с мандата, възложен му от Комитета на министрите, Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС) реши да отрази легитимността и отчетността на съдебната система и правилната връзка между трите власти на държавата в условията на модерната демокрация и техните отговорности една към друга и към обществото като цяло в 21-ви век.

---

<sup>3</sup>Вж. съответно Докладите на Генералния секретар за „Състоянието на демокрацията, основните права и принципите на правовата държава“ за 2014 и 2015 г., наричани по-нататък „Докладът на Генералния секретар на СЕ (2014 г.)“ и „Докладът на Генералния секретар на СЕ (2015 г.)“.

<sup>4</sup>Вж. доклада на КСЕС относно състоянието на съдебната власт и съдиите в държавите членки на Съвета на Европа (2013 г.), параграфи 13-18.

<sup>5</sup>Вж. Доклад на Генералния секретар на СЕ (2015 г.), стр. 14, 17 и 27.

<sup>6</sup>Вж. Доклад на Генералния секретар на СЕ (2015 г.), стр. 20-21.

<sup>7</sup>За правна помощ вж.: Доклад на Генералния секретар на СЕ (2015 г.), стр. 22-23.

<sup>8</sup>Вж. Доклад на Генералния секретар на СЕ (2015 г.), стр. 19.

<sup>9</sup>Вж. Доклад на Генералния секретар на СЕ (2014 г.), стр. 22 и Доклад на Генералния секретар на СЕ (2015 г.), стр. 27.

4. Настоящото становище разглежда следните въпроси:

- i. Какви взаимоотношения трябва да има между съдебната власт на държавата и законодателната и изпълнителната власти?
- ii. Въз основа на какво съдебните власти установяват правото си да действат като такива в демократичните общества? По какъв начин се демонстрира „легитимността“ на съдебната власт?
- iii. До каква степен и по какъв начин трябва съдебните власти да отговарят пред обществата, на които служат, както и пред другите държавни власти?
- iv. Как може трите власти в държавата да упражняват съответните си правомощия така, че да се постигне и поддържа подходящ баланс помежду им и да действат в интерес на обществото, на което всички служат?

Настоящото становище няма да разглежда основните принципи на независимостта на съдебната власт, защото е изложено в Становище № 1 на КСЕС от 2001 г. Връзките на съдилищата с медиите са обсъдени в Становище № 7 от 2005 г., част В, така че няма да бъдат подробно разглеждани в настоящото становище.

5. Настоящото становище е изготвено въз основа на предишни становища на КСЕС, Магна харта на съдиите (2010 г.) и съответните официални документи на Съвета на Европа, по-специално Европейската харта за статута на съдиите (1998 г.) и Препоръка CM/Rec (2010)12 на Комитета на министрите относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности (наричана по-нататък „Препоръка CM/Rec (2010)12“). При изготвяне на становището са взети предвид и Препоръките към Киев от ОССЕ във връзка с независимостта на съдебните системи в Източна Европа, Южен Кавказ и централна Азия (2010 г.) — съдебна администрация, подбор и отчетност (по-нататък наричани „Препоръките от Киев“); докладът от 2013-2014 на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) относно независимостта и отчетността на съдебната власт (наричан по-нататък „Докладът на ЕМСС за 2013-2014 г.“); докладите на Венецианската комисия относно правовата държава (март 2011 г.), за независимостта на съдебната система, част I: независимост на съдиите (март 2010 г.) и Становище № 403/2006 г. на Венецианската комисия относно назначенията в съдебната система, прието на 70-тата пленарна сесия, проведена на 16-17 март 2007 г. (наричани по-нататък „Венецианска комисия, съдебни назначения, 2007 г.“), принципите от Бангалор за поведение на съдиите (2002 г.); докладите на Генералния секретар на СЕ от 2014 и 2015 г.; Кодекса на Ню Делхи за минимални стандарти за съдебна независимост (стандарти от Ню Делхи, 1982 г.). В настоящото становище се вземат предвид отговорите на държавите членки на въпросника относно независимостта на съдебната власт и връзките ѝ с другите държавни власти в модерната демокрация, както и подготвителния доклад, изготвен от научния експерт г-жа Ане Сандерс (Германия), назначен от Съвета на Европа. Освен това, при изготвяне на становището са използвани изказвания, направени по време на семинар, проведен в Страсбург на 19 март 2015 г.<sup>10</sup> Становището почерпи информация от семинара, организиран от Норвежката съдийска асоциация, проведен в Берген (Норвегия) на 4 юни 2015 г.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Освен членовете на КСЕС, в семинара взеха участие професор Робърт Хейзъл (отдел конституция, Университетски колеж, Лондон, Обединено кралство), г-н Андрю Држемчевски (ръководител правни въпроси и права на човека на Секретариата на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа), г-жа Анна Мария Телвис и г-жа Ан Спек (Асоциация за права на човека) и г-н Зия Таняр (Секретариат на Венецианската комисия на Съвета на Европа).

<sup>11</sup>Изказвания направиха професор Йорн Йойрехаген Сунде (Jørn Øyrehaugen Sunde) (университет на Берген), г-жа Ан Софи Грев (председател на Апелативния съд на Норвегия, бивш съдия в Европейския съд по правата на човека) и г-жа ИнгјердТуне (IngridThune) (председател на Норвежката съдийска асоциация).

## II. Конституционна рамка в модерната демокрация: къде е мястото на съдебната власт?

6. Общоприето е, че модерната демократична държава трябва да бъде основа на разделение на властите<sup>12</sup>. Съдебната власт е един от трите основни и равнопоставени стълба в модерната демократична държава<sup>13</sup>. И трите власти работят в полза на обществото и трябва да търсят отговорност помежду си за действията си. В модерната демократична държава, подчинена на принципа на правовата държава, никоя от трите власти в държавата не действа в свой интерес, а в интерес на хората като цяло. В демократична държава, подчинена на принципа на правовата държава („Etatdedroit“ или „Rechtsstaat“), и трите власти трябва да действат на основа и в рамките на ограниченията, предвидени по закон. Отговорите на държавите членки на въпросника показват, че всички държави членки признават тези основни принципи.
7. В едно демократично общество отговорност на законодателната власт е да създаде правната рамка, в която и посредством която обществото да живее. Изпълнителната власт отговаря за управлението на обществото (доколкото държавните служители трябва да правят това) в съответствие със правната рамка, установена от законодателната власт. Функцията на съдебната власт е да се произнесе по въпроси между обществото и държавата, както и между самите членове на обществото. Често от съдебната власт се иска да се произнася относно отношенията между две или дори и между трите власти в държавата<sup>14</sup>. Всичко това трябва да става в съответствие с принципите на правовата държава. Независимата и ефективна съдебна система представлява крайъгълен камък на правовата държава<sup>15</sup>. Целта на независимата и ефективна съдебна система следователно е да гарантира честното и безпристрастно произнасяне по правни спорове, като отстоява правата и свободите на всички, търсещи правосъдие. За постигане на тази цел, във всеки конкретен случай съдът трябва да установи съответните факти посредством справедлива процедура, да приложи закона и да предостави ефективни средства за защита. В наказателните дела съдебната система трябва безпристрастно и независимо да вземе решение дали и как определени действия заслужават наказание<sup>16</sup>. В модерните демократични държави независимата съдебна система гарантира, отговорността на правителствата за действията им, които са подсъдни и отговаря за гарантиране правилното прилагане на надлежно приетите закони. В по-голяма или по-малка степен (в зависимост от конкретните конституционни уредби в държавата), съдебната власт гарантира също така, че законите са съгласно съответните конституционни разпоредби или по висш закон, като например този на Европейския съюз<sup>17</sup>.
8. Твърде различните исторически, културни и правни традиции на държави членки на Съвета на Европа са създали различни „моделни“ конституционни структури, които в много случаи са непрекъснато развиващи се. Глобализацията и нарастващото влияние на международните и европейските организации обуславят промени в конституционните структури на отделните държави членки. По-конкретно, решенията на ЕСПЧ са допринесли много за напредъка в защитата правата на човека и съдебната независимост и са оказали въздействието си върху конституциите на държавите членки. Всички тези въздействия обаче са причина за напрежение във

<sup>12</sup>Вж. Становище на КЕС № 3 от 2002 г., параграф 16.

<sup>13</sup>Вж. Становище на КЕС № 1 от 2001 г., параграф 11, вж. също Магна харта на съдиите на КЕС (2010 г.), параграф 1.

<sup>14</sup>КЕС признава, че тази последна задача понякога се изпълнява от Конституционния съд и че в някои системи конституционните съдилища не е необходимо да бъдат част от съдебната власт.

<sup>15</sup>Вж. Доклад на Генералния секретар на СЕ (2014 г.), стр. 22.

<sup>16</sup>За функциите на съдебната власт вж. също: Garapon, Perdrille, Bernabé, Synthèse du rapport del'NEJ La prudencet l'authorité: L'office du juge au XXI esiecle (2013 г.).

<sup>17</sup>Вж. Становище на КЕС № 1 от 2001 г., параграф 11.

отношенията между трите власти в държавата, особено между съдебната и останалите две власти.

9. По принцип, трите власти в демократичната държава следва да се допълват взаимно, като нито една от тях не е „по-висшестояща или доминираща над другите“<sup>18</sup>. В демократичните държави изцяло волята на народа, изразена чрез конкретен демократичен процес, е най-висша (суверенитет на народа). Също така е погрешна представата, че всяка от трите държавни власти въобще може да работи в пълна изолация от останалите. Трите власти разчитат една на друга при съвместното служене на обществото, необходимо в демократичните общества. Така, докато законодателната власт осигурява правната рамка, съдебната власт е тази, която трябва да я тълкува и прилага по силата на своите решения, а изпълнителната власт често носи отговорност за прилагането на съдебните решения в интерес на обществото<sup>19</sup>. По този начин трите власти функционират в отношения на взаимозависимост или на конвергенция и дивергенция. Следователно, никога не може да има пълно „разделение на властите“<sup>20</sup>. Вместо това трите власти в държавата функционират като система за контрол и баланс, които са взаимно подотчетни в интерес на обществото като цяло. Поради това трябва да се приеме, че е неизбежно определено напрежение между властите в държавата в условията на демокрация. В случай, че е налице подобно „творческо напрежение“, това показва, че всяка власт извършва необходимия контрол върху другите, като така допринася за поддържането на правилното равновесие. В случай, че между трите власти няма подобно напрежение, може да се породят съмнения, че една или две от тях вече не държат под отчет другата от името на обществото като цяло и така една или повече власти са поели доминантна роля над останалите. По този начин, фактът, че съществува напрежение между съдебната власт и другите две власти в държавата не следва задължително да се разглежда като заплаха за съдебната власт или за нейната независимост, а по-скоро като знак, че съдебната система изпълнява конституционното си задължение за търсене на отчетност от другите две власти от името на обществото като цяло.

### III. Независимост на съдебната власт и разделение на властите

10. За да изпълни ролята си в тези аспекти, съдебната власт трябва да бъде независима от другите власти в държавата, обществото като цяло и страните по съдебните спорове<sup>21</sup>. Независимостта на съдиите не е прерогатив или привилегия, предоставена в техен интерес, а в интерес на правовата държава и на всички, търсещи и очакващи правосъдие. Съдебната независимост е начинът, по който се гарантира безпристрастността на съдиите. Това следователно е предпоставка за гаранция, че всички граждани (и другите власти в държавата) са равни пред съдилищата<sup>22</sup>. Съдебната независимост е присъщ елемент на задължението за безпристрастно произнасяне по делата<sup>23</sup>. Само една независима съдебна власт може да изпълнява ефективно правата на всички членове на обществото, особено на групите, които са уязвими или не са харесвани от хората<sup>24</sup>. Следователно независимостта е основно

<sup>18</sup>В брой № 78 на списание Федералист Александър Хамилтън описва съдебната власт като най-малко опасната от трите власти, тъй като „няма силово или бюрократично влияние върху останалите .... Може наистина да се каже, че няма нито СИЛАТА, нито ВОЛЯТА, а просто взема решения и в крайна сметка трябва да зависи от помощта на изпълнителния орган дори и за ефективността на своите решения“. Гледната точка на Хамилтън може да не отразява действителното превъзходство на съдебната власт над изпълнителните или дори законодателните действия в Европа през 21-ви век.

<sup>19</sup>Вж. становище на КЕС № 13 от 2010 г. относно ролята на съдиите при изпълнение на съдебните решения.

<sup>20</sup>Вж. Ахейрън Барак „Съдията в демократичното общество“ (Принстън Прес 2008 г.), глава 2.

<sup>21</sup>Вж. Становище на КЕС № 1 от 2001 г., параграфи 11 и 12.

<sup>22</sup>Вж. Становище на КЕС № 3 от 2002 г., параграф 9.

<sup>23</sup>Например, всички съдии от Англия и Уелс при назначаването си трябва да положат клетва да решават казусите „съгласно законите и обичаите на Кралството, без страх или извличане на облаги, афект или зложелателство“.

<sup>24</sup>Вж. решения на ЕСПЧ по следните дела: *Orsus v. Coratia* от 16.03.2010 г. – 15766/03 – пар. 147; *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* от 22.12.2009 г. – 27996/06 и 34836/06 – пар. 43; *Muñoz Díaz v Spain* от 08.12.2009 г. –

изискване, което позволява на съдебната власт да защитава демокрацията и правата на човека<sup>25</sup>.

11. Принципът на разделение на властите сам по себе си е гаранция за съдебна независимост<sup>26</sup>. Все пак, въпреки често изразяваното значение на независимостта на съдебната система, трябва да се отбележи, че никой – включително в съдебната система – не може да е напълно независим от всички влияния, по-конкретно социалните и културни влияния в обществото, в което работи. В крайна сметка: „Никой не е остров, сам за себе си“<sup>27</sup>. Нито една съдебна власт, както и никоя власт в демократичните държави, не е напълно независима. Съдебната власт разчита на другите за предоставянето на ресурси и услуги, особено на законодателната за осигуряване на финансиране и правна рамка, която да тълкува и прилага. Въпреки че задачата за решаване на делата по закон се възлага на съдебната власт, обществото разчита на изпълнителната власт да прилага съдебните решения. Недостатъците в изпълнението на съдебните решения уронват престижа на съдебната власт и поставят под въпрос разделения на властите<sup>28</sup>. Макар и трите власти да делят отговорността за гарантиране, че е налице правилното разделение между тях, нито този принцип, нито този на независимостта на съдебната система следва да изключва диалога между властите в държавата. Вместо това има съществена нужда от уважение между тях, като преди всичко се вземе под внимание както необходимото разделение, така и необходимата взаимозависимост между властите. Важно е обаче съдебната власт да остане независима от неуместни връзки с и неправомерно влияние от страна на другите власти в държавата<sup>29</sup>.

#### IV. Легитимност на съдебната власт и нейните елементи

##### A. Важност на легитимността

12. И трите власти в държавата упражняват значителни правомощия. Законодателната власт изготвя законите и разпределя държавния бюджет. Изпълнителната власт упражнява правомощия, дори до степен на използване на физическа сила (в рамките на позволеното от закона) за да поддържа и прилага законите на държавата. Съдебната власт не само решава въпроси, които са от основно значение за отделните граждани и за обществото като цяло, но също така влияе чрез решения и определения дори при обикновени дела на хората, които търсят помощта на съдилищата. За тази цел на съдиите се предоставят обширни правомощия и власт. Подобни правомощия и власт се упражняват от името на обществото като цяло. Вследствие на това обществото и другите власти в държавата имат право да бъдат сигурни, че всички, на които са предоставени правомощията и властта (а именно съдиите, поотделно и заедно), имат легитимно основание да ги упражняват в името на обществото като цяло. Във всички модерни демократични държави най-малко една съставна част на законодателната власт се избира пряко от гражданите на държавата. Има тежест в аргумента, че законодателната и изпълнителната власт, които се назначават (пряко или косвено) чрез избрани представители, следователно трябва да имат „демократична легитимност“. Напълно основателно е да се постави въпроса: откъде

---

49151/07 – пар. 61, *D.H. and others v. Ukraine* от 23.11.2007 г. – 57325/00 – пар. 176; *Gorzelik v. Poland* от 17.02.2004 г. – 44158/98, параграфи 89-90, *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova* от 13.12.2001 г. – 45701/99 – пар. 116, *Sidiropoulos v. Greece* от 10.07.1998 г. – 26695/95 – пар. 41, във връзка със защитата на малцинствата от съдилищата: *Sandalow*, Съдебна защита на малцинствата, Mich. L. Рев. 75 (1977) 1162; *Cover*, Произход на съдебните действия за защита на малцинствата Правен архив на правния факултет на Йейл (1982 г.).

<sup>25</sup>Вж. *Volkov v Ukraine* от 09.01.2013 г. – 21722/11 – пар. 199.

<sup>26</sup>Вж. също Доклад на Генералния секретар на СЕ (2014 г.), стр. 22.

<sup>27</sup>Английският поет Джон Дън, Медитация XVII.

<sup>28</sup>Вж. Доклад на Генералния секретар на СЕ (2015 г.), стр. 14, 17 и 27, вж. също Становище на КЕС № 13 от 2010 г. относно ролята на съдиите при изпълнение на съдебните решения

<sup>29</sup>Вж. Становище на КЕС № 1 от 2001 г., параграф 11.

съдебната власт черпи своята „легитимност“?

## **Б. Различни елементи на легитимността на съдебната власт**

### **(1) Съдебната власт като цяло**

13. Съдебната власт е създадена като част от конституционната рамка на демократичните правови държави. Следователно, по дефиниция, ако конституционната рамка на такава държава е легитимна, тогава основата на съдебната власт като част от тази конституция е точно толкова легитимна, колкото е необходима като част от демократичната държава, също както и другите две съставни власти<sup>30</sup>. Всички държави членки имат определена форма на конституция, която, по различни начини (например чрез обичайна практика или народно гласуване) се приема като легитимната основа на държавата. Конституциите на всички държави членки признават и създават (пряко или косвено) ролята на съдебната власт, която е да поддържа правовата държава и да решава казусите посредством прилагане на закона в съответствие със законодателството и съдебната практика. Така обстоятелството, че конституцията създава съдебната власт с цел да изпълнява тази роля, само по себе си придава легитимност на съдебната власт като цяло. При решаване на дела всеки съдия упражнява правомощията си като част от съдебната власт. Следователно, самият факт, че съдебната власт е част от конституцията на една държава дава легитимност не само на съдебната власт като цяло, но и на всеки отделен съдия.

### **(2) Конституционна или формална легитимност на отделните съдии**

14. За да изпълнява съдебните функции по силата на конституцията, всеки съдия трябва да бъде назначен и така да стане част от съдебната власт. Всеки съдия, който е назначен съгласно конституцията и други приложими правни норми, придобива своите конституционни правомощия и легитимност. Това е заложено в това назначение в съответствие с конституционните и законовите правила, чрез които отделните съдии по този начин се овластяват и получават необходимите правомощия да прилагат закона, както е създаден от законодателната власт или както е формулиран от други съдии. Легитимността, предоставена на съдиите от назначаването им в съответствие с конституцията и други правни норми на конкретна държава представлява „конституционна или формална легитимност“ на всеки съдия.

15. КСЕС е отбелязал различните методи на назначение на съдии в държавите членки на Съвета на Европа<sup>31</sup>. Това включва, например, назначаване от съдебен съвет или друг независим орган, избиране от парламента и назначаване от изпълнителната власт. Както КСЕС изтъкна, всяка система има предимства и недостатъци<sup>32</sup>. Може да се твърди, че назначаването с гласуване от Парламента и в по-малка степен, от изпълнителната власт може да придаде допълнителна демократична легитимност<sup>33</sup>, въпреки че тези методи за назначаване носят със себе си риск от политизация и зависимост от тези две власти<sup>34</sup>. За преодоляване на тези рискове, КСЕС препоръча

<sup>30</sup>Вж. Становище на КСЕС № 1 от 2001 г., параграф 11, вж. също Магна харта на КСЕС за съдиите (2010 г.), параграф 1.

<sup>31</sup>Вж. Становище на КСЕС № 1 от 2001 г., параграфи 19-23, вж. също Венецианска комисия, назначения на съдиите (2007 г.), параграфи 9-17.

<sup>32</sup>Вж. Становище на КСЕС № 1 от 2001 г., параграф 33.

<sup>33</sup>Вж., например: Фабиан Витрек (Fabian Wittreck), (Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Mohr-Siebeck, Tübingen), 2006 г. Той изтъква че легитимността на всички държавни служители произтича в крайна сметка от „волята на народа“ (чл. 20, ал. (2) от Конституцията на Германия). Подобно твърдение може да бъде отнесено и до други конституции. Вж. например чл. 3 от Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г., интегрирана във френската конституция. „Принципът на всеки суверенитет се корени основно в нацията“ („Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation“).

<sup>34</sup>Вж. Становище на КСЕС № 1 от 2001 г., параграф 33.

всяко решение, свързано с назначението или кариерата на съдия следва да бъде основано на обективни критерии и да бъде взето или от независим орган или да бъде предмет на гаранции, че не е взето извън основата на такива критерии<sup>35</sup>. КСЕС препоръча също участието на независим орган със значително представителство, избрано демократично от други съдии, при вземане на решения във връзка с назначаването или повишаването на съдии<sup>36</sup>. Конституционната легитимност на съдиите, които се ползват със сигурност на мандата, не трябва да бъде възпрепятствана от законодателни или изпълнителни мерки, предизвикани в резултат на промени в политическата власт.

### (3) Функционална легитимност на отделните съдии

16. Назначаването в съдебната система, в съответствие с Конституцията и законодателството на една държава, упражняването на конституционната роля на съдиите при решаване на делата в съответствие с правната рамка, изготвена от законодателната власт и необходимостта всеки съдия да трябва да поеме ангажимент, да работи в рамките на установените правни норми на поведение, всичко това гарантира първоначалната легитимност за съдията. Но легитимността не може да почива на това. Както преди КСЕС изтъкна, общественото доверие и уважението към съдебната власт са гаранциите за ефективността на съдебната система<sup>37</sup>. За постигане и непрекъснато поддържане на легитимност, всеки съдия и съдебната власт като цяло може само да печели и запазва общественото доверие. Вторият тип легитимност може да се нарече „функционална легитимност“.
17. „Функционалната легитимност“ трябва да се печели посредством възможно най-висококачествена работа, която отговаря на високите етични стандарти. В свои предишни становища КСЕС е обсъдил различни аспекти на добрата съдебна работа и начините за поддържане и подобряване на качеството и ефективността на съдебните системи в интерес на обществото. Така КСЕС е дал становища относно различни начини за постигане на това, т.е. първоначално обучение и обучение без откъсване от работа за съдии<sup>38</sup>, справедлив процес в разумен срок<sup>39</sup>, ефективно прилагане на международното и европейското право<sup>40</sup>, съветът на съдебната власт в служба на обществото<sup>41</sup>, качеството на съдебните решения<sup>42</sup>, ефективното изпълнение на съдебните решения<sup>43</sup>, информационни технологии<sup>44</sup>, специализацията на съдиите<sup>45</sup>, както и оценяването на съдиите<sup>46</sup>. КСЕС е заявил, че за да предоставя съдебни услуги с високо качество, съдебната власт трябва да работи и с прокурорите<sup>47</sup> и адвокатите<sup>48</sup>.

<sup>35</sup>Вж. Становище на КСЕС № 1 от 2001 г., параграф 37.

<sup>36</sup>Вж. Становище на КСЕС № 1 от 2001 г., параграф 45, т. 4; Становище № 10 от 2007 г., параграфи 48-51. Според ЕСПЧ съдебните назначения от съдебната и изпълнителната власти са допустими, доколкото назначените съдии са независими от влияние или натиск при изпълнение на съдебната им функция. Вж.: *Flux v. Moldova* от 03.07.2007 г. – 31001/03 – пар. 27. Идеята за разделение на властите и значението ѝ при назначенията в съдебната система е обсъдена и от ЕСПЧ: вж. *Volkov v. Ukraine* от 09.01.2013 г. – 21722/11 – пар. 109 и *Maktouf and Damjanovic v. Bosnia and Herzegovina* от 18.07.2013 г. – 34179/08 – параграф 49. Венецианската комисия счита назначаването на обикновените съдии чрез гласуване в парламента за неуместно (Венецианската комисия, съдебни назначения, 2007 г., пар 12) и препоръчва назначаването да се извършва от съдебен съвет със значителен брой или мнозинство от членовете, които се избират от съдебната власт: Венецианската комисия, съдебни назначения, 2007 г., пар 29.

<sup>37</sup>Вж. Становище на КСЕС № 3 от 2002 г., параграф 22.

<sup>38</sup>Вж. Становище на КСЕС № 4 от 2003 г.

<sup>39</sup>Вж. Становище на КСЕС № 6 от 2004 г.

<sup>40</sup>Вж. Становище на КСЕС № 9 от 2006 г.

<sup>41</sup>Вж. Становище на КСЕС № 10 от 2007 г.

<sup>42</sup>Вж. Становище на КСЕС № 11 от 2008 г.

<sup>43</sup>Вж. Становище на КСЕС № 13 от 2010 г.

<sup>44</sup>Вж. Становище на КСЕС № 14 от 2011 г.

<sup>45</sup>Вж. Становище на КСЕС № 15 от 2012 г.

<sup>46</sup>Вж. Становище на КСЕС № 17 от 2014 г.

<sup>47</sup>Вж. Становище на КСЕС № 12 от 2009 г.



С прилагането на тези принципи, отделните съдии и съдебната власт като цяло следва да постигнат общата цел за произнасяне на съдебни решения от възможно най-високо качество в съответствие с високите етични стандарти. Отделните съдии, заедно със съдебната власт ще поддържат легитимността и уважението на гражданите си със ефективността им и качеството им на работата.

18. Съдиите трябва да изпълняват задълженията си в рамките на разпоредбите, заложи в дисциплинарните и процедурните правила<sup>49</sup> и (очевидно) наказателното право. Правомощията на съдиите са свързани с ценностите на истината, правосъдието, справедливостта и свободата. Поради това съдиите трябва да изпълняват задълженията си в съответствие с най-високите стандарти на професионално поведение<sup>50</sup>. В своето Становище № 3 от 2002 г. КЕС обсъжда тези стандарти и принципи на професионално поведение<sup>51</sup>. Работата с тези принципи помага за гарантиране на легитимността на отделните съдии, които са част от съдебната власт като цяло.
19. Както всички други власти, съдебната власт трябва също да спечели доверието и увереността като отговаря пред обществото и другите власти в държавата<sup>52</sup>. Следователно е необходимо в следващите редове да се разгледа как съдебната власт и отделните съдии трябва да отговарят пред обществото.

## V. Отчетност на съдебната власт

### A. Защо е от значение?

20. През последните години обществените услуги станаха по-отворени и се прие, че трябва да предоставят пълно обяснение на функционирането си в името на обществото, на което служат. В резултат на това, понятието за отчетност пред обществото е придобило нарастващо значение в целия обществен живот<sup>53</sup>. Публичен орган ще бъде „отговорен“, ако предоставя обяснения за своите действия и поема отговорността за тях, като и двете са с еднаква важност. Тази „отчетност“ е от съществено значение за съдебната власт, както и за другите власти в държавата, тъй като тя, както и те, съществува, за да служи на обществото<sup>54</sup>. Освен това, при условие че се спазва внимателен баланс, двата принципа на независимостта на съдебната власт и отчетността не са непримирими противоположности. В съдебния контекст, „отчетност“ трябва да се разбира изискване за отчетност, а именно: обосновка и обяснение на решения и поведение във връзка с дела, които съдиите трябва да решават. „Отчетност“ не означава, че съдебната система е отговорна пред или подчинена на друг власт в държавата, защото това ще бъде предателство спрямо конституционната ѝ роля на независим орган на хора, чиято функция е да решават делата безпристрастно и в съответствие със закона. Ако съдебната система е „отчетна“ на друга власт в държавата, в смисъл, че отговаря или е подчинена на нея, тогава, когато казусите включват другите държавни власти, съдебната власт не може

---

<sup>48</sup>Вж. Становище на КЕС № 16 от 2013 г.

<sup>49</sup>Един пример за необходимо процедурно правило е необходимостта на съдия да си направи отвод, когато може да възникне действителен или привиден конфликт на интереси.

<sup>50</sup>Вж. Становище на КЕС № 3 от 2002 г., параграф 8.

<sup>51</sup>Вж. също Доклад на Генералния секретар на СЕ (2015 г.), стр. 9.

<sup>52</sup>В доклада си за 2013-2014 г. ЕМСС обяснява, че съдебна власт, която претендира независимост, но която отказва да отговаря пред обществото, няма да се ползва с общественото доверие. Вж. Доклад на ЕМСС за 2013-2014 г., стр. 4.

<sup>53</sup>За обсъждания на съдебната отчетност вж.: Греъм Гий, Робърт Хейзъл, Кейт Мелсън и Патрик О'Брайън „Политиките на съдебната независимост в променящата се Конституция на Обединеното кралство“ „Пресслужба на Университета Кеймбридж, 2015 г., стр. 16 – 22.

<sup>54</sup>Относно важността на доброто управление и съдебната власт вж. Становище на КЕС № 7 от 2005 г., Становище на КЕС № 10 от 2007 г. и Становище на КЕС № 14 от 2011 г.

да изпълни своята конституционна роля, както е посочено по-горе.

21. Съдебната (както и другите две власти в държавата) служи на обществото. Подразбира се, че тя следва да отчита (в смисъла, обяснен по-горе) на обществото, на което служи. Съдебната власт трябва да се упражнява в интерес на правовата държава и на търсещите и очакващите правосъдие<sup>55</sup>. Поради това съдебната власт се изправя пред отговорността да демонстрира на другите власти в държавата и на обществото като цяло как употребява властта си, правомощията си и независимостта си, които са ѝ предоставени<sup>56</sup>. Налице е нарастващо търсене от потребителите на услугите на съда за по-ефективна съдебна система. По-добрият достъп до съдилища придобива все по-голяма важност<sup>57</sup>. Ефективността и достъпността са аспекти на демонстрирането на „отчетността“. КСЕС е признал тези насоки преди. При определянето, че съдебните системи следва да осигуряват правосъдие от най-високо качество и подходяща отчетност в демократичните общества, КСЕС подчертава един аспект на осигуряването на съдебна „отчетност“ пред обществото като цяло<sup>58</sup>.
22. Съществуват още основания, обуславящи отчетността на съдебната власт пред другите власти в държавата по смисъла, обсъждан по-горе. На първо място, законодателната власт е тази, която създава законодателната рамка, която съдебната власт прилага. Поради това законодателната власт има право да получава отчет, при правилно формулирани основания в решения, относно тълкуването на законите, изготвени от нея и прилагането им от съдебната власт. Второ, за изпълнение на задълженията си към обществото, съдебната власт получава финансови ресурси въз основа на решения на законодателната власт и в много държави членки, на изпълнителната. Както КСЕС подчертава преди, че всички общи принципи и стандарти на Съвета на Европа поставят задължение пред държавите-членки да предоставят финансови ресурси, които да отговарят на нуждите на различните съдебни системи<sup>59</sup>. От отговорите на въпросника на КСЕС е очевидно, че административната и финансовата автономия на съдебните власти в държавите членки се различава до голяма степен. КСЕС препоръчва увеличаване на административната и финансовата автономия на съда с цел защита на съдебната независимост<sup>60</sup>. Въпреки това, независимо от начина на организация на бюджетното и административното обезпечаване на съдебната власт в конкретна държава, ресурсите за съдебната власт се разпределят от парламента и идват в крайна сметка от данъците на гражданите. Така, както законодателната и изпълнителната власт отговарят за разпределянето на ресурсите, така съдебната власт трябва да отчита пред обществото как разходва разпределените ѝ финансови ресурси при изпълнение на задълженията ѝ към обществото<sup>61</sup>.

## **В. Как се осъществява отчетността?**

### **(1) За какво следва да отговаря съдебната власт?**

23. Правосъдието има за цел да разрешава спорове и чрез решенията, които постановява, съдебната власт играе както “нормативна”, така и “образователна” роля, давайки на гражданите необходимите насоки, информация и сигурност в закона и практическото му прилагане<sup>62</sup>. Следователно, на първо място и преди всичко, съдебната власт трябва

<sup>55</sup>Вж. Становище на КСЕС № 1 от 2001 г., параграф 11; Становище № 10 от 2007 г., параграф 9.

<sup>56</sup>Вж. Доклад на ЕМСС за 2013-2014 г., т. 13.

<sup>57</sup>Вж. Становище на КСЕС № 6 от 2004 г., параграф 1.

<sup>58</sup>Вж. Становище на КСЕС № 17 от 2014 г., параграф 23.

<sup>59</sup>Вж. Препоръка СМ/Рес(2010)12, параграф 32 и Становище на КСЕС № 2 от 2001 г., параграф 4; Становище № 10 от 2007 г., параграф 37; Становище № 17 от 2014 г., параграф 35.

<sup>60</sup>Вж. Становище на КСЕС № 2 от 2001 г., параграф 14 и Становище № 10 от 2007 г., параграф 12.

<sup>61</sup>Задължение на другите власти в държавата е да осигуряват необходимите средства за съдебната власт. Становище на КСЕС № 2 от 2001 г.

<sup>62</sup>Вж. Становище на КСЕС № 7 от 2005 г., параграф 7.

да се отчита чрез работата на съдиите при вземането на решения по казуси, отнесени до тях, по-конкретно чрез решенията им и основанията за тях. Съдебните решения трябва да позволяват преглед и обжалване<sup>63</sup>. Това може да се нарече „съдебна отчетност“ и е от първостепенно значение. В съответствие с основния принцип на независимостта на съдебната система, системата за обжалване по принцип е единственият начин, чрез който едно съдебно решение може да бъде отменено или променена след постановяването му и единственият начин, чрез който съдиите могат да бъдат държани отговорни за своите решения, освен в случаите, когато са действали недобросъвестно.

24. В държави, където съдиите отговарят за управлението на съдебната система (което понякога включва и бюджета на съда), съдебната власт трябва да отговаря за подотчетността им на другите власти в държавата и обществото като цяло<sup>64</sup>. В тази област съдиите, на които е поверено управлението на публични средства са по принцип в същата позиция, както всеки друг публичен орган, който отговаря за разходването на средствата на данъкоплатците.

### **(2) На кого се отчитат съдиите?**

25. Отделните съдии и съдебната власт като цяло се отчитат на две равнища. Първо, се отчитат (в смисъла, описан по-горе) пред конкретните страни в съдебните процеси, които търсят правосъдие чрез определени съдебни производства. Второ, те се отчитат (в същия смисъл) пред другите власти в държавата и чрез тях, пред обществото като цяло.

### **(3) Как се извършва това?**

#### **(a) Различни елементи на отчетността**

26. Съществуват различни форми на отчетност. Първо, както е обяснено по-горе, съдиите отговарят за своите решения чрез процеса на обжалване („съдебна отчетност“). Второ, съдиите трябва да работят по прозрачен начин. Чрез открити съдебни заседания и постановяване на обосновани решения, които са представени на обществеността (освен при изключителни обстоятелства), отделните съдии обясняват своите действия и решения пред страните по делото, които търсят правосъдие, съдията също отговаря за своите действия пред другите власти в държавата и пред обществото като цяло. Тази форма на отчетност може да бъде описана като „обяснителна отчетност“. Трето, в случай, че съдия вземе участие в неправомерни действия, той/тя трябва да носи по-строга отговорност, например чрез изпълнението на дисциплинарни процедури и, ако е уместно, чрез наказателното право. Това може да се нарече „наказателна отчетност“.

#### **(b) Обяснителна отчетност**

##### **i) Открити съдебни заседания и съдебни решения**

27. Основните принципи на съдебната дейност, като например изискването да се провеждат открити съдебни заседания и да се постановяват мотивирани решения, които са на разположение на обществеността, са основани на принципа, че съдиите трябва да дават отчет за своето поведение и решения. При открити заседания съдиите изслушват показанията на страните по делото и свидетелите, както и пледоариите на

<sup>63</sup>В „Съчетаване на независимостта и отчетността на съдебните системи“, Трети правен преглед на Утрехт, 2007 г., стр. 26 и 31-32, Контини и Мор наричат това „правна и съдебна отчетност“.

<sup>64</sup>В „Съчетаване на независимостта и отчетността на съдебните системи“, Трети правен преглед на Утрехт, 2007 г., стр. 26 и 33-34, Контини и Мор наричат това „отчетност на управлението“.

адвокатите. Съдията (обикновено) обясняват закона публично. Обществото като цяло може да присъства на открити заседания и да бъде в течение със закона и поведението на съдията (или съдиите) пред страните, изправени пред тях<sup>65</sup>. Тази открита процедура гарантира справедлив съдебен процес в съответствие с чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека. Освен това, чрез присъствие по време на заседания (или, в някои държави, чрез гледането на заседанията по телевизията<sup>66</sup> или онлайн) и чрез докладите от заседанията, общественото може по-добре да разбере съдебния процес. По този начин съдиите и съдебната власт като цяло също са държани отговорни. Докато формалните процедурни правила са важни за общественото доверие в съдебната власт, практическият опит на гражданите при наблюдението ѝ в действие и предоставянето на точна информация, публикувана от медиите за провеждането на отделните съдебни процеси са от решаващо значение.<sup>67</sup>

28. Съдиите трябва да посочват основания за решенията си, които следва да се произнасят публично, освен при изключителни обстоятелства. Така съдиите се отчитат за решенията си и позволяват на страните по делото и общественото като цяло да разбират и да поставят под въпрос основанията им. Следователно решенията трябва да бъдат лесно разбираеми, както преди беше определено от КСЕС<sup>68</sup>. В дело, в което губещата страна не е съгласна с решението, тя може да го обжалва. Наличието (дори само заплахата от) система за обжалване може да осигури висок стандарт на съдебните решения, като доведе до произнасянето им в разумни срокове. Това е в интерес на страните и общественото като цяло. В случай, в който съдебният процес не е приключил в разумен срок<sup>69</sup>, могат да се търсят специални правни средства за защита, за предпочитане в местни съдилища или, в случай, че не са налични такива правни средства за защита, в Европейския съд по правата на човека. След като съдията изпълни задължението си и постанови решението, общественият интерес налага бързото и ефективното му изпълнение<sup>70</sup>. В тази връзка, съдебната власт често разчита на изпълнителната власт за изпълнение на решенията ѝ.

## ii) Други механизми на обяснителната отчетност

29. Съществуват няколко други начина, по които съдебната власт отчита дейността си и — ако е приложимо — за стопанисването на системата на правораздаването. Другите власти в държавата никога не трябва да злоупотребяват с подобни средства, за да се намесват в работата на съдебната власт. Очевиден начин е външен: например, чрез годишни доклади, които са публично достъпни. Други външни методи, посредством, които съдебната власт може да бъде държана под отговорност: проверки на работата на инспекторатите<sup>71</sup> и следствените органи, извършвани от обществен одитен комитет. На местно или национално равнище много държави членки са създали институцията „Омбудсман“, обществени или граждански адвокати или медиатори или генерални инспектори, назначени от изпълнителната власт или от парламента, често със значителна степен на независимост. Те често работят за изискване на отчетност от

<sup>65</sup>Относно връзки на съдилищата с участниците в съдебните процедури, вж. Становище на КСЕС № 7 от 2005 г., параграфи 24-26. Изключение може да се направи в случай, в който интересите на страните по делото по отношение на личния им живот го налагат.

<sup>66</sup>За деликатния въпрос относно телевизията и съдебните процедури вж.: Становище на КСЕС № 7 от 2005 г., параграфи 44-50.

<sup>67</sup>Вж. Становище на КСЕС № 7 от 2005 г., параграфи 9, 24-26, вж. също Бюлман и Кунц, „Доверие в съдебната система: Сравнение на независимостта и легитимността на съдебните системи“, Западноевропейски политики, том 34, № 2 (2011 г.), стр. 317, 332.

<sup>68</sup>Относно качеството на съдебните решения вж. Становище на КСЕС № 11 от 2008 г.; Становище № 7 от 2005 г., параграф 56.

<sup>69</sup>Вж. Становище на КСЕС № 6 от 2004 г.

<sup>70</sup>Вж. Становище на КСЕС № 13 от 2010 г.; вж. също доклад на Генералния секретар на СЕ (2015 г.), стр. 14, 17 и 27.

<sup>71</sup>Вж. Становище на КСЕС № 1 от 2001 г., параграфи 27 и 69. изр. 10.

съдебната власт. (Въпросът как да се постигне подходящ баланс между отчетността и външната намеса ще бъде обсъден в раздел VI по-долу).

30. Другите начини са вътрешни: чрез индивидуална оценка на съдиите. В повечето държави членки съдиите подлежат на определена форма на индивидуална оценка на определен етап от кариерата им след назначаване. Оценката може да бъде полезен начин за отчетността на съдиите. Както е обяснено от КСЕС, индивидуалната оценка на работата на съдиите може да помогне за получаване на информация относно възможностите на отделните съдии и относно силните и слабите страни на съдебната система. Оценката може да помогне за определяне на най-добрите кандидати за повишение, като по този начин се поддържа или дори повишава качеството на съдебната система<sup>72</sup>. С оценката не бива да се злоупотребява, например чрез политически натиск върху определени съдии или поставяне под въпрос на отделни съдебни решения.

### iii) Обсъждания с други власти в държавата

31. Ефективната работа на всяка от трите власти в държавата зависи от другите две. Обсъжданията между всички са от ключово значение за подобряване на ефективността на всяка власт и сътрудничеството ѝ с другите две. При условие, че подобни обсъждания са предприети в атмосфера на взаимно уважение и имат специално отношение към опазването на независимостта и безпристрастността на всички съдии, които участват в подобни обмени<sup>73</sup>, тези обсъждания ще бъдат от полза и за трите власти в държавата<sup>74</sup>. КСЕС подчертава значението на участието на съдиите в дебати, засягащи националната съдебна политика. Освен това съдебната власт трябва да бъде консултирана и да играе активна роля в изготвянето на законодателство, касаещо техният статут и функционирането на съдебната система<sup>75</sup>. Експертният потенциал на съдиите също е ценен, когато се касае за въпроси извън съдебната политика. Например, чрез представяне на доказателства на парламентарните комисии, представителите на съдебната власт (напр. най-висшият орган на съдебната власт или на Висшия съдебен съвет) може да се породят опасения относно законодателни проекти и да се представи гледната точка на съдебната система по различни практически въпроси. Някои държави членки отчитат положителен опит при подобни обмени<sup>76</sup>. В някои държави членки съдебната власт участва в диалог с изпълнителната, когато съдиите вземат временен отпуск или отсъстват от работа в гражданските или наказателните отдели на Министерство на правосъдието<sup>77</sup>. В други държави членки обаче това се счита за нарушаване на съдебната независимост<sup>78</sup>.

### iv) Диалог с обществото

32. Както отбелязва преди КСЕС, диалогът с обществото, пряко или чрез медиите, е от ключово значение за подобряване на осведомеността на гражданите относно правото и увеличаване на доверието им в съдебната власт<sup>79</sup>. В някои държави членки, назначаването на съдебни заседатели се разглежда като предоставяне на полезна

<sup>72</sup>Вж. Становище на КСЕС № 17 от 2014 г.

<sup>73</sup>Вж. ЕСПЧ: *Baka v. Hungary* от 27.05.2015 г. – 20261/12 – параграфи 99-102

<sup>74</sup>В „Съчетаване на независимостта и отчетността на съдебните системи“, Трети правен преглед на Утрехт, 2007 г., стр. 26 и 41-42, Контини и Мор застъпват идеята за „съвместна отчетност“.

<sup>75</sup>Вж. Становище на КСЕС № 3 от 2002 г., параграф 34; Белгия и Черна гора докладват подобен род обмени.

<sup>76</sup>Относно отношенията между съдиите и парламента в Обединеното кралство вж.: Греъм Гий, Робърт Хейзъл, Кейт Мелсън и Патрик О’Брайън „Политиките на съдебната независимост в променящата се Конституция на Обединеното кралство“, Пресслужба на Университета Кеймбридж, 2015 г., стр. 92 – 125.

<sup>77</sup>Вж. Становище на КСЕС № 3 от 2203 г., параграф 36.

<sup>78</sup>Вж. Решение на конституционния съд на Литва от 21.12.1999 г. IV 9.

<sup>79</sup>Вж. Становище на КСЕС № 7 от 2005 г.

връзка между съдебната власт и обществеността. В своето Становище № 7 от 2005 г. КСЕС отправя препоръка относно „правосъдието и обществото“, според която съдебната власт и отделните съдилища следва пряко да контактуват с медиите и обществеността<sup>80</sup>. Например, съдилищата следва да поемат образователна роля чрез организиране на посещения за деца от училищата и студенти, чрез предоставяне на информация, както и чрез активно обяснение на съдебните решения пред обществеността и медиите с цел подобряване на разбирането и недопускане на недоразумения<sup>81</sup>. Докато съществува риск при поемане на ангажменти с медиите, съдилищата могат да помогнат за избягване на обществени недоразумения чрез активен контакт и обяснение. По този начин съдебната власт може да се отчита пред обществеността и да гарантира, че публичните възприятия относно съдебната система са точни и отразяват усилията, положени от съдиите. Така съдиите могат също да разяснят на обществеността, че съществуват ограничения по отношение на това, което системата може да върши<sup>82</sup>.

### (с) „Наказателна отчетност“

33. Както КСЕС е обсъждал преди, всички съдебни действия трябва да бъдат в съответствие с приложимите принципи на професионално поведение, установените дисциплинарни правила и — при условия, които запазват независимостта и безпристрастността на съдебната система — наказателното право. Принципите на професионално поведение се отделят от прилагането им посредством дисциплинарни системи<sup>83</sup>. Предвид значението на етиката и интегритета за общественото доверие в съдебната власт, съдиите трябва да демонстрират почтеност както при изпълнение на официалните им функции, така и в личния си живот<sup>84</sup> и да отговарят за поведението си, в случай че е извън общоприетите норми. Понякога поведението на отделни съдии е твърде нетипично, за което просто обяснение не е достатъчно. Естествена последица от подобни обширни правомощия и доверие, гласувано на съдиите от обществеността е, че трябва да има някакво средство за търсене на отговорност на съдиите и дори отстраняването им от длъжност в случаи на тежки простъпки, които да дават основание за предприемане на такова действие<sup>85</sup>. Това е така, особено в случаи на корупция в съдебната система<sup>86</sup>, която подкопава из основи общественото доверие в съдебната безпристрастност и независимост. В други случаи на неправомерно поведение на съдии, е подходящо търсенето на наказателна<sup>87</sup>, гражданска<sup>88</sup> или дисциплинарна отговорност<sup>89</sup>, в зависимост от характера на нарушението.

## VI. Как изискванията за „легитимност“ и „отчетност“ се отразят на отношенията между съдебната власт с останалите две власти в държавата?

34. Легитимността и отчетността са тясно свързани. Съдебната власт следва да се стреми да запази и демонстрира легитимността си чрез отчетност пред обществеността. Основният начин за това са гарантиране на работа с възможно най-високо качество и чрез обяснение на действията си и поведението към другите власти в държавата и, както чрез тях, така и пряко, пред обществеността като цяло. Както вече е отбелязано, никоя власт в държавата не може да действа в пълна изолация и отделно от другите

<sup>80</sup>Вж. Становище на КСЕС № 7 от 2005 г., С.

<sup>81</sup>Вж. Становище на КСЕС № 7 от 2005 г., параграфи 7 и 23.

<sup>82</sup>Вж. Становище на КСЕС № 7 от 2005 г., параграф 27.

<sup>83</sup>Вж. Становище на КСЕС № 3 от 2002 г., параграф 49, препоръка iii.

<sup>84</sup>Вж. Становище на КСЕС № 3 от 2002 г., параграф 50, препоръка ii.

<sup>85</sup>Вж. Становище на КСЕС № 3 от 2002 г., параграф 51.

<sup>86</sup>Вж. Доклад на Генералния секретар на СЕ (2015 г.), стр. 24-25; вж. също дейността на Групата на държавите, борещи се срещу корупцията (ГРЕКО) в четвъртия цикъл на оценяване [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

<sup>87</sup>Вж. Становище на КСЕС № 3 от 2002 г., параграфи 52-54.

<sup>88</sup>Вж. Становище на КСЕС № 3 от 2002 г., параграфи 55-57.

<sup>89</sup>Вж. Становище на КСЕС № 3 от 2002 г., параграфи 58-74, вж. също Препоръките от Киев, параграфи 25-26.

две. Всички власти функционират в отношения на взаимозависимост. Поради това се препоръчва обмен и диалог между съдебната власт и другите власти в държавата Докато обаче всички описани по-горе механизми могат да имат стойност при гарантиране на отчетността на съдебната власт, те също така носят риск от злоупотреби.

35. Пълното признаване на основните гаранции за независимостта на съдебната власт, като например сигурност на мандата, без промяна на длъжността или местоназначението без съгласието на съдията, назначаване и повишаване, независими от политическо влияние, достатъчно възнаграждение, както и безопасността на живота и имуществото<sup>90</sup>, е предпоставка за задоволителни обсъждания между трите власти в държавата. В случай, че се спазват тези основни гаранции, независимостта на съдебната власт няма да пострада, а напротив, ще се ползва от повече легитимност, спечелена чрез комбинация от задоволителното упражняване на конституционната функция на съдебната власт и участието на съдиите в обмените. Непрекъснатостта на независимостта на съдебната власт и съдебната легитимност не е автоматичен процес: и двете трябва постоянно да се печелят<sup>91</sup>. Легитимността на съдебната власт и нейната независимост се гарантира най-добре посредством отлична ефективност. За да се постигне това и да се спечели уважението на обществеността, независимата и отчетната съдебна система е отворена за основателни критики, учи се от грешките си и по този начин постоянно подобрява своята работа. Така независимостта и отчетността не влизат в противоречие а напротив, взаимно се усъвършенстват. Важно е обаче да се подчертае, че съдиите не носят отговорност за политиките от предишното правителство или режим. Съдиите не трябва да бъдат подлагани на критики или дисциплинарни процеси просто защото са приложили закона, установен от предишния режим, освен ако не са приложили неправилно закона недобросъвестно.
36. Особено трудно е да се балансира необходимостта от защита на съдебния процес срещу изкривяване и натиск от политически източници спрямо необходимостта от открито обсъждане на въпроси от обществен интерес относно правораздаването. От една страна, както КЕСС изтъква, съдиите трябва да приемат, че са обществени личности и не трябва да бъдат прекалено сензитивни<sup>92</sup>. По този начин, когато съдиите се занимават с другите власти в държавата и обществото като цяло, те трябва да поемат отговорност сами за гарантиране на своята независимост<sup>93</sup> и безпристрастност. От друга страна, във всичките си отношения със съдебната власт, другите власти в държавата трябва да спазват принципите за съдебната независимост и безпристрастност. Диалогът между съдебната власт и другите власти в държавата, както и с обществеността като цяло, може да бъде предмет на злоупотреба с цел нарушаване на независимостта на съдебната власт. Например, не е приемливо за другите власти в държавата да критикуват съдебни решения по начин, който е в ущърб на съдебната власт, както и да насърчават неподчинение и дори насилие срещу съдии<sup>94</sup>. Освен това не е приемливо основателните критични бележки от страна на член на съдебната власт, към някоя от другите власти в държавата (или нейни членове), които са отправени в хода на съдебните задължения, следва да бъдат повод за отстраняване от съдебна длъжност от една или друга власт в държавата<sup>95</sup>. От съществено значение е диалогът между трите власти в държавата и между съдебната

<sup>90</sup>Вж. Становище на КЕСС № 1 от 2001 г.; Препоръка CM/Rec(2010)12, глава II, V и VI; вж. Магна харта на съдиите (2010 г.), параграфи 2-13;

<sup>91</sup>Вж. Доклад на ЕМСС за 2013-2014 г., стр. 4, 9.

<sup>92</sup>Вж. Становище на КЕСС № 1 от 2001 г., параграф 63.

<sup>93</sup>Докладът на ЕМСС описва възприятията на съдиите относно собствената им независимост като аспект на „субективна независимост“, доклад на ЕМСС за 2013-2014 г., стр. 13, т. 3.3.2.

<sup>94</sup>Вж. Препоръка CM/Rec(2010)12, параграф 18.

<sup>95</sup>Вж. ЕСПЧ: *Baka v. Hungary* от 27.05.2015 г. – 20261/12.

власт и населението, както и предприети проверки и разследвания, да се провеждат в условия на взаимно уважение. Тези процеси никога не трябва да се използват за влияние върху конкретно съдебно решение или за насърчаване на неуважение и неподчинение на съдебните решения.

37. По отношение на гражданската, наказателната и дисциплинарната отговорност (това, което по-горе се нарича “наказателна отговорност”), КСЕС подчертава, че основното средство за защита срещу съдебни грешки, които не включват недобросъвестност, трябва да бъде процесът по обжалване. Освен това, за да се защити независимостта на съдебната власт от неправомерен натиск, трябва да се подхожда много внимателно при очертаване на отчетността на съдиите по отношение на наказателната, гражданската и дисциплинарната отговорност<sup>96</sup>. Задачите за тълкуване на закона, преценяване на тежестта на доказателствата и преценка на фактите, които са извършват от съдията при определяне на казусите, не трябва да доведе до търсене на гражданска или дисциплинарна отговорност от съдията, освен в случаите на злонамерени действия, умишлено неизпълнение или, евентуално, проявена груба небрежност<sup>97</sup>. Освен това, в случай, че държавата е трябвало да изплати обезщетение на някоя от страните по дело заради проблеми в правораздаването, само държавата, а не страната по делото, следва да има правомощието да установи, чрез съдебни действия, гражданската отговорност на съдията<sup>98</sup>.
38. Оценява се, че съществуват значителни различия в конституционните структури на държавите членки в резултат на което са налице значителни разлики в опита на отделни държави за това как трите власти си взаимодействат. Всяка държава обаче може да се учи от опита на другите. Могат да се обменят не само добри практики; на първо място и преди всичко международните обмени могат да помогнат за разбирането на общите проблеми и принципи. Следователно опитът и практиките на всички държави членки следва да се обменят посредством международните и европейските институции, включително и по-конкретно органите на Съвета на Европа.

## **VII. Необходимостта от взаимно възпиране на властите**

39. Както вече е обсъдено, трите власти функционират в отношения на взаимозависимост. В този смисъл, никога не може да има пълно „разделение на властите“. Въпреки това, за да се постигне правилен баланс между трите власти в държавата, всяка от тях трябва да проявява съответната сдържаност в своите отношения с другите.

### **A. „Съдебно възпиране“**

40. Като една от трите власти в държавата, съдебната власт е отговорна пред обществото, на което служи. Съответно съдебната власт, както другите власти в държавата, винаги трябва да поставя на първо място интереса на обществеността като основна своя

---

<sup>96</sup>Вж. Препоръка CM/Rec(2010)12, Глава VII; Становище на КСЕС № 3 от 2002 г., параграф 51; вж. като пример за подобна злоупотреба: *Volkov v. Ukraine*, решение на ЕСПЧ от 09.01.2013 г. – 21722/11 – конкретно параграф 199.

<sup>97</sup>Вж. Становище на КСЕС № 3 от 2002 г., параграфи 75 и 76, вж. също Препоръка CM/Rec (2010)12, параграфи 66-71. Отговорността на държавата е друг въпрос, по който настоящото становище няма да взема отношение. В следните решения Съдът на Европейския съюз се е произнесъл срещу държавата по отношение на отговорността ѝ за вреди, нанесени вследствие на съдебни решения. Съдът на Европейския съюз не споменава за отговорност на съдиите, които са постановили решенията, довели до въпросните вреди. Съд на Европейския съюз (30 септември 2003 г., C-224/01, *Köbler vs. Austria*; Голямо отделение, 13 юни 2006 г., C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo s.p.a. in liquidazione v. Repubblica Italiana*; 24 ноември 2011 г., C-379/10, *Commission v. Repubblica Italiana*; 9 септември 2015 г., C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito v. Estado português*).

<sup>98</sup>Вж. Препоръка CM/Rec(2010)12, параграфи 66 и 67. Вж. Магна харта на съдиите (2010 г.), параграф 22.



грижа. Това налага съдебната власт да признае социалните и икономическите условия, в които другите две власти в държавата трябва да работят. Освен това, съдебната власт трябва да е наясно, че съществуват ограничения за съдебна и правна намеса във връзка с политически решения, които трябва да се вземат от законодателната и изпълнителната власти. Следователно всички съдилища в рамките на съдебната власт трябва да се стараят да не излизат извън легитимното поле на упражняване на тази власт. КЕСЕС признава, че законодателната и изпълнителната власти изпитват основателни опасения, че съдебната власт не бива да излиза извън рамките на ролята си.

41. В отношенията с другите две власти в държавата, съдебната власт трябва да се стараят да избягва да бъде разглеждана като отстояваща своите собствени интереси, като по този начин увеличи конкретните опасения. По-скоро съдебната власт трябва да поеме отговорност за обществото, на което е в услуга. Съдебната власт трябва да демонстрира разбиране и отговорност спрямо нуждите на обществото и изискванията на държавната хазна. Съдебната власт може да предостави своите виждания относно възможното въздействие на предложеното законодателство или изпълнителни решения по отношение на способността ѝ да изпълни своята конституционна роля. Съдебните власти трябва да се стараят също да не оспорват всички предложени промени в съдебната система, като ги определят като посегателство върху съдебната независимост. Ако обаче съдебната независимост или способността на съдебната власт да упражнява конституционната си роля са поставени под заплаха или са обект на нападки, то тя трябва без съмнение да отстоява позицията си. Примери за решения, които могат да влязат в такива категории са масивни ограничения в правната помощ или закриване на съдилища поради икономически или политически причини.
42. Ако е необходимо да бъдат отправени критики към друга власт в държавата или конкретен неин член в хода на съдебно решение по спор или когато това е необходимо в интерес на обществото, то трябва да се направи. Поради това, например, съдилищата могат да отправят критики към законодателството или невъзможността законодателната власт да определи кое съдът следва да счита за правилното законодателство. Както обаче и с другите власти в държавата по отношение на съдебната власт, тя трябва да предприема критиките в условията на взаимно уважение. Съдиите, както всички други граждани, имат право да вземат участие в обществени дебати при условие, че това е съвместимо с поддържането на тяхната независимост и безпристрастност. Съдебната власт никога не трябва да насърчава неподчинение или неуважение спрямо изпълнителната и законодателната власти. В професионалните и личните си взаимоотношения с представителите на другите власти, съдиите трябва да избягват конфликти на интереси и поведение, което би могло да породи възприятия за съмнение в независимостта и безпристрастността, както и достойнството на съдебната система като цяло. Когато критиките са отправени в условията на взаимно уважение, това може да бъде от полза за цялото общество. Не може обаче твърде често да се изтъква, че не е приемливо, че на основателните критични бележки от съдебната власт към другите власти в държавата трябва да се отговаря с отстраняване от съдебна длъжност или други репресивни мерки<sup>99</sup>. КЕСЕС подчертава също, че недопустимото поведение от страна на представител на законодателната и изпълнителната власти и от страна на политиците може да възникне под формата на мълчаливо одобрение и, в някои случаи, подкрепа на агресия или дори радикални, силови и незаконни действия срещу съдебната власт<sup>100</sup>. Пряката или непряката подкрепа на подобни действия срещу съдебната власт е абсолютно неприемлива. Подобни действия не само представляват

<sup>99</sup>Вж. ЕСПЧ: *Baka v. Hungary* от 27.05.2015 г. – 20261/12.

<sup>100</sup>Вж. Отвореното писмо на Върховния съд на Украйна, стр. 2.

пряко нападение срещу съдебната независимост, а и потискат законния обществен дебат на съдиите.

## **В. Възпиране от другите власти**

43. Съдебното възпиране трябва да бъде съчетано с еднаква степен отговорност и съдържаност от другите власти в държавата. Преди всичко другите власти в държавата трябва да признаят легитимната конституционна функция, която съдебната власт изпълнява и да ѝ гарантират, че разполага с достатъчно ресурси за това. Тази функция за произнасяне по всички правни спорове и за тълкуването и прилагането на закона има толкова фундаментално значение за благосъстоянието на една модерна демократична държава, ръководена от принципа на правовата държава, колкото функциите на законодателната и изпълнителната власт в държавата. В държава, управлявана от принципа на разделение на властите, конфликтите между действията на едно разделение на държавата и други трябва да протичат в границите на закона и международно приетите стандарти. КСЕС счита, че при неоправдана намеса, властите в държавата трябва да си сътрудничат лоялно, за да възстановят баланса и оттам доверието на обществото в безпрепятственото функциониране на държавните институции. Във всички случаи на конфликт със законодателната или изпълнителната власт с участието на отделните съдии последните следва да бъдат в състояние да се обърнат към Съдебния съвет или друг независим орган или трябва да имат на разположение други ефективни средства за защита<sup>101</sup>.

### **(1) Поставяне под въпрос назначението на вече избрани съдии**

44. Решения, които премахват основни гаранции за независимостта на съдебната власт са неприемливи, дори когато са прикрити<sup>102</sup>. Например, новото парламентарно мнозинство и правителство не трябва да поставят под въпрос назначаването или мандата на съдиите, които вече са назначени законосъобразно. Мандатът на отделните съдии може да се поставя под въпрос само когато нарушение на дисциплинарните правила или наказателното право от страна на съдия е ясно установено в съответствие със съответните съдебни процедури.

### **(2) Законодателство: промени в съдебната система**

45. Въпросът кога и колко често законодателство трябва да се променя е отговорност на законодателната власт. При възможност обаче трябва да се избягват твърде много промени за кратък период от време, най-малкото в сферата на правораздаването<sup>103</sup>. Когато се извършват промени в правосъдната система, трябва да се внимава те да са придружени от необходимите финансови, технически и процедурни условия и достатъчно човешки ресурси<sup>104</sup>. В противен случай съществува риск от нестабилност в правилното правораздаване и обществото може да придобие (погрешни) възприятия, че грешките в управлението на новата система са грешки на съдебната власт. Това може да доведе до излишно недоверие и конфликти.

### **(3) Законодателната власт: парламентарни разследващи комитети**

46. Съществува опасност от припокриване между съответната роля на съдиите и тази на парламентарните разследващи комитети. КСЕС признава, че националните или местните парламентарни органи могат, по силата на законодателството в редица

<sup>101</sup>Вж. Препоръка (2010)12, чл. 8.

<sup>102</sup>Вж. доклада на КСЕС относно състоянието на съдебната власт и съдиите в държавите членки на Съвета на Европа (2013 г.), параграфи 13-18.

<sup>103</sup>Вж. Доклад на Генералния секретар на СЕ (2015 г.), стр 17.

<sup>104</sup>Вж. Становище на КСЕС № 11 от 2008 г.

държави членки, да създават анкетни комитети за разследване на социални явления или твърдени нарушения или незадоволително правоприлагане. Правомощията на тези комитети често наподобяват тези на съдебните органи, като например правото да призовават свидетели, да разпореждат или изземват писмени доказателства и т.н. В становището на КСЕС, за да се запази правилното разделение на властите, като цяло докладите на анкетни комитети никога не трябва да възпрепятстват разследвания или съдебни процеси, които са или предстои да бъдат инициирани от съдебните органи. В случай, че тези доклади трябва да коментират съществуващи съдебни решения в отделни случаи, те трябва да направят това с необходимото уважение и да се въздържат от отправяне на критики, които биха били равнозначни на преразглеждане на вече взетите решенията. Но в случай, че разследването е свързано с евентуални грешки в правораздаването, които са се появили в конкретен случай, подобни производства могат да бъдат проучвани с необходимото внимание. Разследването никога не може да замести истинския съдебен процес.

#### **(4) „Обмудсман“, обществени или граждански адвокати или медиатори и генерални инспектори**

47. „Обмудсманът“, обществените или гражданските адвокати или медиатори и генерални инспектори, назначени от изпълнителната власт или от парламента, често действат със значителна степен на независимост. Те имат за задача отстояване на обществените интереси посредством разследване и разглеждане на жалби на граждани, в които се твърдят нарушения на правата им, обикновено от страна на публични органи. Задачите на тези органи са да разследват жалби и да се опитват да ги разрешават, обикновено чрез препоръки (задължителни или не) или посредничество. Това обаче може да доведе до намеса в хода на отделни случаи, които са или предстои да бъдат отнесени до съда. Подобна намеса трябва да не се допуска. Поради това КСЕС препоръчва законодателството на държавите членки да изясни отношенията между правомощията на „обмудсмана“ (или сходни представителства) и тези на съдилищата. Добро решение може да се намери в правилото, прието в някои държави, с което такива представителства трябва да бъдат достъпни преди отнасянето до съда; но когато е образувано съдебно производство, страните могат да се явяват пред представителство само по препоръка на съдията, отговарящ за случая.

#### **(5) Управление на съдилища и проверки**

48. През последните десетилетия е въведено самоуправление на съдебната власт или приложното ѝ поле е разширено в много държави членки. Моделите, използвани по отношение на управлението на съдебната власт, се различават. В някои държави управлението на съдебната власт се поема от Министерството на правосъдието, в други – от независими представителства, а в трети – от Съдебните съвети. По тези въпроси КСЕС е отправил препоръки<sup>105</sup>. В някои държави изпълнителната власт, чрез министерствата на правосъдието, упражнява значително влияние върху управлението на съдилищата чрез председателите на съдилищата и съдебни проверки или в случаи, в които съдебната администрация е пряко зависима от министерството на правосъдието. Трябва да се избягва присъствието на държавни служители на изпълнителната власт в организационните органи на съдилищата и трибуналите. Подобно присъствие може да доведе до намеса в съдебната дейност, като по този начин се застрашава съдебната независимост.

49. Проблеми във взаимодействието между изпълнителната и съдебната власт могат да се появят в държави, в които министърът на правосъдието или други министерства или

<sup>105</sup>Вж. Становище на КСЕС № 10 от 2007 г.

представителства, например тези, които имат правомощия за одит и/или финансов контрол, имат правомощията да разпореждат проверки на съдилища. Подобни проверки могат да преследват различни цели. Проверката, например, може да има за цел да получи информация за вземане на решения за финансови разпределения или информация във връзка с евентуална реорганизация на съдебните услуги, или да получи информация с цел предприемане на евентуални дисциплинарни мерки срещу съдебни служители и/или съдии. Инспекторатите понякога са съставени от съдии или бивши съдии, а понякога се създават дори към висшите съдебни съвети. КСЕС счита, че докато становищата на външни разследващи могат да помогнат за откриване на недостатъци в конкретна институция, като например съдебната власт, от съществено значение е дейностите на проверяващите никога да не влизат в конфликт с хода на съдебните разследвания и процеси. Правото на други власти в държавата да бъдат информирани или да разследват съдебната система във всички случаи трябва да се упражнява предвид ограниченията, наложени върху съдебната независимост и (когато законът предвижда) от тайната на съдебните разследвания. Проверките никога не трябва да се отнасят до отделни дела и конкретни случаи, по които предстои съдебен процес.

#### **(6) Бюджетна автономност**

50. Последниците от обществени финансови затруднения, особено тези в резултат на икономическата криза от 2008 г. доведоха до сериозни проблеми в много държави членки. Ограничен беше достъпа до съдилища и правна помощ, увеличи се натоварването на съдилищата и съдебната власт беше пререструктурирана. В отговорите си на въпросника, много държави членки докладват обсъждания във връзка с възнаграждението на съдиите. Заплатите на съдиите са замразени от много време или дори намалени през последните години.
51. Прието е, че при спазване на конституционни разпоредби, в крайна сметка решенията за финансиране на съдебната система и възнаграждението на съдиите трябва да попада под отговорността на законодателната власт. Европейските стандарти обаче трябва винаги да се спазват. КСЕС е отправил препоръки относно финансирането на съдебната власт<sup>106</sup>. Съдебната власт следва да обоснове нуждите си пред парламента и, ако е приложимо, пред министерството на правосъдието. В случай на сериозна икономическа криза, съдиите, както и всички останали членове на обществото, трябва да живеят в рамките на икономическото състояние на обществото, на което служат. Хроничният недостиг на финанси в съдебната система обаче трябва да се разглежда като неприемливо от обществото като цяло. Това се дължи на факта, че подобен хроничен недостиг уронва основите на демократичното общество, ръководещо се от принципа на правовата държава.

#### **(7) Критики от членове на изпълнителната и законодателната власт**

52. Политиците и други, заемачи обществени длъжности в държавите членки, често коментират, че съдебните правомощия трябва да бъдат ограничени, или показват слабо разбиране на ролята на независимата съдебна система. Подобни коментари се отправят особено по време на предизборни кампании, когато се вземат решения по конституционни въпроси или неприключени дела. По принцип, съдебната власт трябва да приеме, че критиките са част от диалога между трите власти в държавата и обществото като цяло. Според КСЕС обаче съществува ясна разделителна линия между свободата на изразяването и законните критики от една страна, и неуважението и неправомерния натиск срещу съдебната власт, от друга страна. Политиците не трябва да използват опростени или демагогски аргументи, за да

---

<sup>106</sup>Вж. Становище на КСЕС № 2 от 2001 г.

отправят критики към съдебната власт по време на политически кампании само в името на спора, или за да отклонят вниманието от собствените си недостатъци. Нито срещу отделните съдии трябва да се отправят нападки на лична основа. Политиците никога не трябва да насърчават неподчинение спрямо съдебните решения, да не говорим за насилие срещу съдии, както това се случи в някои държави членки. Изпълнителната и законодателната власти са длъжни да предоставят цялата необходима и адекватна защита, когато функциите на съдилищата са застрашени от посегателства или заплахи, насочени към представители на съдебната власт. Небалансираните критични забележки, отправени от политиците, са безотговорни и предизвикват сериозен проблем, тъй като общественото доверие в съдебната система по този начин може да бъдат неволно или умишлено застрашено. В подобни случаи съдебната власт трябва да подчертае, че такова поведение представлява посегателство срещу конституцията в демократичната държава, както и срещу легитимността на друга власт в държавата. Подобно поведение също така нарушава международните стандарти.

53. Отделните съдилища и съдебната власт като цяло трябва да обсъждат начините за отговор на подобни критики. Съдии, срещу които са били отправяни нападки, често се колебаят да се защитават (особено в случай на неприключени дела), за да се запази тяхната независимост и за да се докаже, че остават безпристрастни. В някои държави съдебните съвети или Върховният съд помагат на съдиите в подобни ситуации. Тези отговори могат да премахнат натиска от съдиите. Те могат да бъдат по-ефективни, ако са организирани от съдии, които притежават медийни компетенции.
54. Правилото, че всички анализи и критики от една власт на държавата към другите власти следва да се предприемат в условия на взаимно уважение, се отнася както за съдебната власт, така и за членовете на законодателната и изпълнителната власти. Всъщност, дори е по-важно за съдебната власт да внимава повече, тъй като съдиите често трябва да решават дали изпълнителната или законодателната власти се държат както повелява закона. Освен това, няма да има доверие в решения на съдебната власт, което позволява на нейни членове да отправят неоснователни или неуважителни забележки към другите власти в държавата. Тези видове забележки ще доведат само до „словесна война“, която сама по себе си ще подрони общественото доверие в съдебната власт. В крайна сметка, подобна „война“ може да доведе до невъзможност съдебната власт да изпълнява конституционната си функция за решаване на спорове между гражданите и между гражданите и държавата по начин, който е и трябва да бъде независим и безпристрастен. Това би било в ущърб на обществото и демокрацията, на които задължение на съдебната власт е да служи и да защитава.

### **VIII: Обобщение на основните аспекти**

1. Съдебната власт е една от трите власти в демократичната държава. Те се допълват взаимно, като нито една от тях не е „по-висшестояща“ от другите или доминира върху тях (вж. параграф 9).
2. В демократичната държава трите власти функционират като система за контрол и баланс, които са взаимно подотчетни в интерес на обществото като цяло (вж. параграф 9).
3. Принципът на разделение на властите сам по себе си е гаранция за съдебна независимост. Съдебната власт трябва да бъде независима да изпълнява конституционната си роля във връзка с другите власти в държавата, обществото като цяло и страните по конкретните съдебни спорове (вж. параграф 10).

4. Легитимността на съдебната власт и на отделните съдии е дадена, на първо място, от конституцията на всяка една от държавите членки, всички от които са демокрации, ръководени от принципа на правовата държава. Конституцията създава съдебната власт и по този начин ѝ придава легитимност като цяло, както и на отделните съдии, които упражняват правомощията си като част от нея: „конституционна легитимност“. Конституционната легитимност на съдиите, които се ползват със сигурност на мандата, не трябва да бъде възпрепятствана от законодателни или изпълнителни мерки, предизвикани в резултат на промени в политическата власт (вж. параграфи 13 – 15 и 44).
5. Тази конституционна легитимност на съдебната власт се потвърждава от общественото доверие и уважение към нея. Те трябва да бъдат постоянно печелени и запазвани от съдебната власт чрез отлична работа, отговаряща на най-високите стандарти: това е, което КСЕС нарича „функционална легитимност“ (вж. параграфи 16 – 19).
6. Съдебната (като другите две власти в държавата) извършва услуга в полза на обществото. Поради това съдебната власт, както и другите власти, носи отговорност да демонстрира на другите власти в държавата и на обществото като цяло как употребява властта си, правомощията си и независимостта си, които са ѝ предоставени. Това може да се нарече „отчетност“ (вж. параграфи 20 – 22) Тази „отчетност“ приема няколко форми.
7. Първо, съществува система за обжалване. Системата за обжалване по принцип е единственият начин, чрез който съдебно решение може да бъде отменено или променено след като е било постановено и единственият начин, чрез който съдиите, действащи добросъвестно, могат да бъдат държани отговорни за своите решения. КСЕС нарича това „съдебна отчетност“ (вж. параграфи 23, 26).
8. Второ, съдиите се отчитат като работят по прозрачен начин, чрез открити заседания и чрез постановяване на обосновани решения, като се ангажират с обществеността и другите власти в държавата. КСЕС нарича тази форма на отчетност „обяснителна отчетност“ (вж. параграфи 27-32).
9. Трето, в случай, че съдия участва в неправомерни действия с достатъчна тежест, той/тя трябва да носи строга отговорност, например чрез изпълнението на дисциплинарни процедури и, ако е уместно, чрез наказателното право. КСЕС нарича това „наказателна отчетност“. Във всички случаи трябва да се внимава да се запази съдебната независимост (вж. параграфи 33 и 37).
10. Що се отнася до отношенията между трите власти в държавата: първо, съдиите, както и всички останали граждани, имат право да участват в обществения дебат, при условие че това съответства с поддържането на тяхната независимост и безпристрастност (вж. параграф 42).
11. Другите власти в държавата следва да признаят легитимната конституционна функция, която съдебната власт изпълнява и да ѝ гарантират, че разполага с достатъчно ресурси за тази цел. Анализи и критики от една власт на държавата към другите власти следва да се предприемат в условия на взаимно уважение (вж. параграф 42).
12. Съдебната власт трябва да е наясно, че съществуват ограничения за съдебна и правна намеса във връзка с политически решения, които трябва да вземат от законодателната и изпълнителната власти. Следователно всички съдилища в рамките

на съдебната власт трябва да се стараят да не излизат извън легитимното поле на упражняване на тази власт (вж. параграф 40).

13. Решения, които премахват основни гаранции за независимостта на съдебната власт, са неприемливи, дори когато са прикрити (вж. параграф 44).
14. Министерствата на правосъдието не трябва да оказват влияние върху управлението на съдилищата чрез председателите им и съдебните проверки по никакъв начин, който би могъл да застраши независимостта на съдебната власт. Трябва да се избягва присъствието на държавни служители на изпълнителната власт в организационните органи на съдилищата и трибуналите. Подобно присъствие може да доведе до намеса в съдебната дейност, като по този начин се застрашава съдебната независимост (вж. параграфи 48-49).
15. За да се запази правилното разделение на властите, анкетните или разследващите комитети (парламентарни или други) не трябва никога да се намесват в разследвания или съдебни процеси, които са или предстои да бъдат инициирани от съдебните органи. Подобни извънсъдебни разследвания никога не са заместител на съдебния процес (вж. параграф 46).
16. КСЕС препоръчва законодателството на държавите членки да изясни отношенията между правомощията на „омбудсмана“ (или сходни представителства) и тези на съдилищата (вж. параграф 47)
17. Хроничният недостиг на финанси в съдебната власт трябва да се разглежда от обществото като цяло, като неприемлива намеса в конституционната ѝ роля, тъй като това подронва основите на демократичното общество, ръководено от принципите на правовата държава.
18. Анализи и критики от една власт на държавата към другите власти следва да се предприемат в условия на взаимно уважение. Небалансираните критични забележки, отправени от политиците, са безотговорни и могат да предизвикат сериозен проблем. Те могат да подронят общественото доверие и увереност в съдебната система и в изключителни случаи могат да се превърнат в заплаха за конституционния баланс на демократичната държава (вж. параграф 52). Отделните съдилища и съдебната власт като цяло трябва да обсъждат начините за отговор на подобни критики (вж. параграф 53).
19. Изпълнителната и законодателната власти са длъжни да предоставят цялата необходима и адекватна защита, когато функциите на съдилищата са застрашени от физическо посегателство или заплахи, насочени към представители на съдебната власт (вж. параграф 52).
20. Политиците никога не трябва да насърчават неподчинение спрямо съдебните решения, както се случи в определени държави, да не говорим за насилие срещу съдии, (вж. параграф 52).

*Аз, долуподписаният, Явор Стоянов Профиров, удостоверявам верността на направения от мен превод от английски на български език на приложения документ. Преводът се състои от 23 (двадесет и три) страници.  
Преводач: Явор Стоянов Профиров*