

# МЕТОДОЛОГИЯ ЗА АНАЛИЗ НА ФАКТОРИТЕ, ВОДЕЩИ ДО ЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

---

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно чл. 30, ал. 1, т. 12 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) Пленумът на Висшия съдебен съвет изготвя и оповестява годишен доклад за независимостта и прозрачността на дейността на органите на съдебната власт и на собствената си дейност, който предоставя за обществено обсъждане. В закона не са определени срокът за изготвяне на доклада и начинът на оповестяване и провеждане на общественото му обсъждане, нито има уредба относно процедурата по събирането на информацията, необходима за изготвянето му.

За изпълнението на посочената законова разпоредба е необходимо разработването на методология, която да се прилага при събирането и обработването на информацията относно независимостта и прозрачността в дейността на съдебната система за съответния период. За целта методологията трябва да съдържа уредба относно:

- идентифицирането и анализът на факторите, които могат да доведат до зависимост в дейността на съдебната власт;
- отчетността на органите на съдебната власт ви на тази основа осигуряването на прозрачност в работата им;
- източниците на информацията, необходима за изготвянето на доклада;
- методите и средствата за събиране и обработване на информацията;
- методите за анализ и оценка на резултатите от събраната и обработена информация.

Прилагането на методологията създава възможност на основата на отразените в доклада резултати и оценка за съответния период да се направят произтичащите от това изводи и предложения с цел пълно и точно прилагане на принципите на независимостта и прозрачността в дейността на органите на съдебната власт.

## II. ОБЩА ОРГАНИЗАЦИЯ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Съдебната власт в България се състои от три звена: съд, прокуратура и следствие. Правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Със закон могат да се създават и специализирани съдилища, като в България като такива функционират административните съдилища, Специализирания наказателен съд и Апелативния специализиран наказателен съд. Инстанционността на съдебното производство е уредена със Закона за съдебната власт. Върховните съдилища осъществяват върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от съдилищата – ВКС за общите съдилища и ВАС за административните. Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички

прокурори. Следствените органи са в системата на съдебната власт. Те осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон.

Висшият съдебен съвет е постоянно действащ орган, който представлява съдебната власт, осигурява и отстоява нейната независимост, определя състава и организацията на работа на съдилищата, прокуратурите и следствените органи и обезпечават финансово и технически тяхната дейност, без да се намесва в нейното осъществяване. Той осъществява правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия.

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет е самостоятелен орган, с основна функция да проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга тяхната независимост. Главният инспектор и инспекторите се избират от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители. Инспекторатът действа служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи.

Организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност, са уредени със Закона за съдебната власт.

### **III. АНАЛИЗ НА ПРИНЦИПА НА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

Според чл. 8 от Конституцията на Република България държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Съответно чл. 117, ал. 2 постановява, че съдебната власт е **независима** и при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.

Чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи задължава държавите да осигурят на всички независим и безпристрастен съд като най-важна съставка при функционирането на гражданското общество. Съдиите, прокурорите и следователите трябва да са независими, за да изпълняват задълженията си към обществото и към всеки отделен гражданин – безпристрастно и справедливо да приложат закона в случай на конфликт или спор. Следователно независимостта не е привилегия, а гаранция за правата на гражданите, юридическите лица и държавата, тъй като чрез решенията си, постановени при спазване на принципа на независимост, съдилищата осигуряват и укрепват доверието, възложено им от обществото, да се произнасят безпристрастно и честно при разглеждането на споровете и конфликтите, без натиск от публични или частни институции и лица или интерес. Независимостта е от една страна изискване към дейността на съдебната система и същностен белег на актовете на органите от системата на съдебната власт - магистратите дължат независимост на обществото, а от друга, тя е изискване и към обществото и отделните граждани, които трябва да се въздържат от всякакви действия, с които биха засегнали безпристрастността и независимостта на магистратите.

Целта на независимостта на съдебната власт като част от държавната власт е да осигури пълна свобода на магистратите при разглеждането и решаването на възложените им спорове така, че те да се произнасят безпристрастно и в съответствие единствено със закона, да вземат решения само въз основа на представените доказателства и според вътрешното си убеждение, и

никой – нито органи и представители на законодателната и изпълнителната власт, нито други органи на съдебната власт – включително и висшестоящи, да не могат да им оказват влияние при постановяването на актовете им.

Независимостта осигурява върховенството на закона и доверието на обществото като цяло и на отделния гражданин. Според **Принципите от Бангалор за поведение на съдиите**, приети през 2002 г., най-малко три са задължителните условия за независимост на съдебната власт:

- несменяемост на съдиите, прокурорите и следователите;
- финансово осигуряване;
- институционална независимост от други органи, организации и граждани при осъществяване на правораздавателната дейност.

Институционалната независимост на съдебната власт включва т.н. функционален имунитет – съгласно чл. 132 от Конституцията на Република България при осъществяване на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за своите служебни действия за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер.

Институционалната независимост на съдебната власт включва също:

- самоуправлението ѝ, осъществявано чрез независим специализиран орган, какъвто е Висшият съдебен съвет, както и чрез ръководителите на органите на съдебната власт;
- ясни и прозрачни условия за кариерното развитие на магистратите, включително назначаването, точна и безпристрастна оценка при атестирането, понижаването и повишаването, преместването и освобождаването, налагането на дисциплинарни наказания;
- администрирането на правосъдната дейност, включително разпределението и движението на делата и издаването на документи, осъществявани по обективен и безпристрастен начин в съответните съдебни органи;
- контрол върху дейността на органите на съдебната власт от Инспектората към ВСС, който проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на магистратите при осъществяване на техните функции.

Една от съществените гаранции за независимост на съдебната власт е принципът на несменяемост – с придобиването на определен трудов стаж и след атестиране магистратът става несменяем до момента на пенсионирането си, като условията и редът за освобождаването на магистрат са уредени на конституционно ниво. По този начин се създават гаранции за стабилност в професионалното развитие на магистратите и сигурност, че тяхното служебно положение няма да бъде застрашено заради постановените актове и изразените позиции.

Особената значимост на съдебната власт обуславя съществуването на самостоятелен бюджет, управляван самостоятелно от органите от съдебната власт при условия и по ред, определени със закон, така, че да бъдат осигурени необходимите финансови условия, съответстващи на статута на магистратите и техните отговорности. Това включва не само осигуряване на средства за възнаграждение на труда на магистратите, а и на средства за осигуряване на условията им на работа и за управление на имотите на съдебната власт.

Осигуряването на независимостта на съдебната власт е свързано също с нормативно определените и създадени условия и гаранции за недопускане на неправомерна намеса на други държавни органи или техни представители, на организации и граждани в професионалната дейност на органите на съдебната власт, включително и с условията и мерките за противодействие на корупцията.

За създаване на необходимата правна и организационна рамка на независимостта на съдебната власт е необходимо и да бъдат осигурени и регламентирани условията за участие на представители на магистратите при планирането и провеждането на правната и съдебната реформа.

Независимостта на съдебната власт е тясно свързана с принципа на безпристрастността, но въпреки това те са отделни и различни понятия. Докато независимостта отразява статута на съдебната власт по отношение на другите власти, органи и граждани, особено по отношение на изпълнителната власт, безпристрастността определя поведението на магистрата по отношение на страните и при преценка на доказателствата в досъдебното или съдебното производство. Независимостта предполага пълна безпристрастност от страна на съдиите, прокурорите и следователите при разглеждането на споровете.

Независимостта на съдебната власт е обвързана и с отчетността. Отчетността и нейната публичност осигуряват откритост, достъпност и прозрачност в дейността на съдебната власт. Липсата на отчетност води до намаляване на доверието в съдебната система и не позволява да се предприемат действия за подобряване на правораздавателната дейност на база констатираните проблеми, което на практика би могло да затрудни и да попречи на създаването на гаранции за осигуряване на независимостта на съдебната власт.

Прозрачността и отчетността дават възможност за контрол от страна на гражданите и обществото и за констатиране на неблагоприятни за съдебната власт явления и процеси – неправомерен външен натиск, зависимости и др. Прозрачността и отчетността са средство за противодействие на неправомерното влияние и на корупцията в съдебната система и на тази основа за защита на интересите на обществото и гражданите.

Както е посочено в Доклада на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) за независимост, отчетност и качество на съдебната власт – показатели за изпълнение, 2017 г., и от **Стандартите за независимостта на съдебната власт**, приети с решение по Протокол № 31 на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС) от 23 октомври 2018 г., в обхвата на принципа на независимост на съдебната власт се включват:

→ **обективната независимост**, която се отнася до начина на организиране на органите и структурите в съдебната власт и условията и реда за осъществяване на тяхната дейност,

и

→ **субективната независимост**, която се отнася до възприятието за независимостта на съдебната власт сред различните заинтересовани общности, включително обществото като цяло, страните по правни спорове, отделните граждани и магистратите.

## **A. ОБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ**

Обективната независимост на съдебната власт обхваща както независимостта на съдебната власт като цяло при осъществяването на правораздавателната дейност, така и

независимостта на отделния съдия, прокурор или следовател в конкретната му професионална дейност.

## 1. Обективна независимост на съдебната власт

Обективната независимост е независимостта на съдебната власт така, както е уредена нормативно и както се прилага в съдебната система в обобщен вид. Гаранции за обективната независимост се съдържат преди всичко в:

- нормативната уредба на конституционно, законово и подзаконово ниво на структурата и организацията на дейността на съдебната власт, създаващи необходимите условия и увереност, че в работата си съдебните органи ще се съобразяват единствено със закона и че системата ще се самоуправлява,

както и в

- спазването и прилагането на съответните норми и правила в съдебната дейност.

Според [Стандартите за независимостта на съдебната власт](#), приети с решение по Протокол № 31 на Съдийската колегия на ВСС от 23 октомври 2018 г., обективната независимост на съдебната власт включва:

- **правната рамка на независимостта** – конституционната, законовата и подзаконовата нормативна уредба на условията и основанията за осигуряване на независимостта в професионалната дейност на органите на съдебната власт;
- структурата на **управление на съдебната власт**, осигуряваща самоуправлението и организационната ѝ самостоятелност;
- **финансирането на съдебната власт** чрез самостоятелен бюджет, включващ достатъчно средства за осигуряване на условията за работа и професионалния статут на магистратите;
- условията и реда за избор, назначаване, оценка и дисциплинарни мерки срещу съдиите, осигуряващи обективност при взимане на съответните решения;
- осъществяване на правната и съдебна реформа с активното **участие** на органите на съдебната власт;
- **взаимовръзката на обективната независимост на съдебната власт и отчетността**, изразена основно чрез публично достъпна система за случайно разпределение на делата и периодично публично отчитане на съдебната власт.

## 2. Обективна независимост на отделния съдия, прокурор или следовател

Независимостта на съдебната власт е необходимо, но не единствено условие за независимостта на всеки отделен магистрат. Реалната независимост на съдията, прокурора или следователя проличава в постановяваните актове, когато произнасянето е извършено въз основа единствено на закона и събраните доказателства, по вътрешно убеждение, без външно или вътрешно влияние в работата му. При осъществяване на професионалната си дейност съдиите, прокурорите и следователите трябва да бъдат независими от другите магистрати, включително и от административните си ръководители и висшестоящите магистрати, както и от представители на други държавни органи, организации и граждани, включително страните по разглеждания спор или близки и познати на съответния магистрат. В случаите, когато е налице

предвидено в закона обстоятелство, поставящо под съмнение независимостта и обективността на магистрата, който разглежда спора, той трябва да се оттегли и да си направи отвод.

Гаранции за обективната независимост на съдията, прокурора или следователя се съдържат главно в конституционната, законната и подзаконната нормативната уредба, и по-конкретно в разпоредбите относно условията и реда за осъществяване на дейността му и прилагането на съответните норми и правила при изпълнение на служебните му задължения, както и относно статута и кадровото му развитие.

## **Б. СУБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ, ПРОКУРОР ИЛИ СЛЕДОВАТЕЛ**

Субективната независимост на съдебната власт и на отделния съдия, прокурор или следовател се определя от начина, по който обществото, гражданите и самите магистрати преценяват резултатите от правораздавателната дейност. Тя обхваща:

- възприятието на обществото, организациите и гражданите за независимостта на съдебната власт като цяло и на отделните магистрати;
- доверието към съдебната власт, включително в сравнение с доверието към другите държавни власти;
- възприятието на обществото и гражданите за съществуването на корупция в съдебната власт;
- възприятието на участниците в досъдебните и съдебните производства за независимостта на съдебната власт и отделните магистрати;
- възприятието на самите магистрати за независимостта на съдебната власт.

Необходимо е обществото и гражданите да възприемат съдебната власт и съдиите, прокурорите и следователите като независими и безпристрастни при осъществяването на правораздавателната дейност, да вярват, че са осигурени съществените обективни условия и гаранции за тяхната независимост и че те се спазват и прилагат в професионалната им дейност.

## **IV. ФАКТОРИ, ВОДЕЩИ ДО ЗАВИСИМОСТ В ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

С оглед посоченото дотук като пример за фактори, нарушаващи принципа на независимостта и в резултат водещи до зависимост на съдебната власт и отделния магистрат, могат да бъдат посочени:

### **A. ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОБЕКТИВНАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

#### **1. Противоречие на нормативната уредба с принципа на независимост, липса или непълнота на уредбата**

Нормативната уредба трябва да създава обективни и устойчиви гаранции за независимостта на съдебната власт, за да могат да бъдат изпълнени целите на правораздавателната дейност за защита на правата и законните интереси на обществото, организациите и отделните граждани. Нормативната уредба е от съществено значение както за осигуряването на самостоятелност и самоуправление на съдебната власт, така и за взаимодействието на органите на съдебната власт с другите държавни органи при спазване на

принципа на независимост и недопускане на неправомерна намеса в правомощията на друг орган.

От значение е също така и правилната преценка за мястото на съответните правни норми, осигуряващи съдебната независимост, в различните по степен нормативни актове и осигуряване на съответствие между тях – конституционните текстове са най-устойчиви, трудно се променят и следователно осигуряват най-висока степен на защита. Съответно законовите текстове, които следва да са съобразени с Конституцията, създават по-сериозни гаранции от разпоредбите в подзаконовите нормативни актове.

В такъв смисъл фактори, които могат да доведат до зависимост на съдебната власт, са липсата или непълнотата на нормативната уредба, както и противоречия в уредбата относно:

- структурата на съдебната власт и условията за самоуправлението ѝ;
- организацията на правораздавателната дейност, създаваща условия за съдебните органи при разглеждане на споровете и при постановяване на актовете си да се съобразяват единствено със закона;
- проверките на дейността на органите на съдебната власт, проверките за почтеност и конфликт на интереси, за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт или нарушават независимостта ѝ, проверките на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите;
- кадровото развитие на съдиите, прокурорите и следователите, включващо условията и процедурите за избор, назначаване, определяне на възнаграждение, атестиране, повишаване, понижаване, преместване, освобождаване и предприемане на дисциплинарни мерки срещу съдиите, прокурорите и следователите и административните ръководители в съдебната власт;
- условията за несменяемост на съдиите, прокурорите и следователите;
- условията за преместване на съдиите, прокурорите и следователите;
- конфликта на интереси, декларирането на външни дейности и финансови интереси и публичността на декларациите на магистратите;
- отвода и самоотвода на съдиите, прокурорите и следователите;
- подаването на сигнали и заявления срещу съдиите, прокурорите и следователите;
- обучението и квалификацията на магистратите;
- определянето на органи по приемането на подзаконови нормативни актове по прилагането на Закона за съдебната власт.

## **2. Неспазването и неправилното прилагане на нормативната уредба в правораздавателната дейност**

Постановяването на актове и решения в нарушение или при неспазване на разпоредбите, създаващи гаранции за независимостта на съдебната власт, създава прецедент и на тази база дава основание за следващо неправилно прилагане на закона чрез позоваване и обосноваването на решението с вече постановеното такова.



### **3. Неосигуряване на необходимото бюджетно финансиране**

Съгласно Конституцията съдебната власт има самостоятелен бюджет. С бюджета на съдебната власт следва да се създават условия за достойно оценяване на труда на съдиите, прокурорите и следователите в съответствие с техните задължения и отговорности при съобразяване с възможностите на държавния бюджет и в сравнение с възнагражденията в системите на законодателната и изпълнителната власт. Също така бюджетът трябва да осигурява необходимите средства за управление и поддържане на съдебните сгради и издръжка на администрацията. Затова при изготвянето и обсъждането на проекта на бюджет на съдебната власт трябва да бъде гарантирана възможността нейни органи и представители да вземат активно участие и да изразят обосновано и аргументирано становище, както и правят предложения осигуряване правилното функциониране на съдебната система.

Неосигуряването на достатъчно бюджетни средства би създадо условия за неправомерно и нерегламентирано влияние върху органите на съдебната власт при осъществяването на правомощията им от страна на външни лица.

### **4. Неосигуряване на възможност за участие при подготовката на актове, свързани със съдебната реформа и правораздавателната дейност**

Съдебната власт трябва да има гарантирана възможност за участие при подготовката на актовете, свързани със съдебната и правната реформа, тъй като в практиката по прилагането на нормативната уредба нейните органи са изградили съответна експертиза и познания и могат да допринесат за провеждане на съответните реформи и за създаване на необходимата уредба. Приемането на уредбата и провеждането на реформата от органите на другите власти без участието на съдебната власт крие рискове от въвеждане на неправилни решения и несъобразяване с натрупания опит и практика в съдебната дейност.

### **5. Липсата на отчетност, откритост, достъпност и прозрачност**

Отчетността е предпоставка за независимостта на съдебната власт. Независимостта е предоставя и осигурява от обществото, и съответно съдебните органи дължат отчетност пред обществото, което дава възможност за осигуряване на откритост, достъпност и прозрачност в работата на съдебната власт в отговор на предоставената ѝ независимост. Липсата на отчетност затруднява и дори възпрепятства осигуряването на откритост, достъпност и прозрачност и по този начин предизвиква недоверие и отрицателно отношение в обществото, създава условия и поражда основания за предложения, насочени към накърняване на независимостта на съдебната власт.

Липсата на отчетност на практика ограничава или изключва възможността за контрол върху дейността на съдебната власт. Контролът може да се осъществява от обществото или от структура в системата на съдебната власт. Такъв контрол е необходим, тъй като от една страна той дава информация за организацията и начина на работа на органите на съдебната власт и възможност за предприемане на действия за решаване на възникналите проблеми, а от друга, дава възможност на обществото да изгради позиция относно дейността на съдебната власт. По отношение на магистратите изискването за отчетност и публичност ограничава възможностите за допускане на неправомерна намеса в работата им.



## **6. Ниско обществено доверие към съдебната власт**

Ниското обществено доверие води до дистанциране на обществото и гражданите и изграждане на недоверие по отношение на дейността на органите на съдебната власт. Съдебната власт трябва да прави всичко необходимо, за да получи доверието на обществото и гражданите и за да създаде у тях убеждение, че независимостта ѝ е в основата на справедливата и безпристрастна дейност на магистратите.

### **Б. ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОБЕКТИВНАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ, ПРОКУРОР ИЛИ СЛЕДОВАТЕЛ**

Обективната независимост на отделния съдия, прокурор или следовател се преценява въз основа на поведението му при осъществяване на професионалната му дейност – доколко извършените от него действия и постановените актове са съобразени с принципите и нормите, уреждащи правораздавателната дейност и не са повлияни от други фактори и интереси в противоречие с нормативната уредба.

Като пример за фактори, водещи до нарушаване на обективната независимост на отделния магистрат могат да бъдат посочени:

#### **1. Упражняване на пряк или косвен натиск върху отделни съдии, прокурори или следователи от страна на представители на законодателната или изпълнителната власт или от страна на други публични личности, независимо дали заемат длъжности в системата на държавната власт**

По начало осъществяването на натиск или неправомерно влияние под друга форма от страна на представители или органи на законодателната и изпълнителната власт или други публични личности цели налагане на определено решение на съответния магистрат, независимо от неговото вътрешно убеждение и законите разпоредби и може да доведе до зависимост в работата на съответния магистрат. В тази връзка е и нормативно предвиденият политически неутралитет на магистратите, изразен чрез забраната за извършване на политическа дейност под каквато и да е форма, за да не бъдат създавани съмнения за зависимост между магистратите и политическите организации.

#### **2. Упражняване на пряк или косвен натиск върху отделни съдии, прокурори или следователи от страна на административни ръководители, висшестоящи органи на съдебната власт или членове на ВСС**

Йерархията в системата на съдебната власт е законовоустановена, като законът урежда изчерпателно правомощията на висшестоящите органи и административните ръководители по отношение на магистратите. Всякакви други случаи на нерегламентирана намеса в професионалната дейност на отделния съдия, прокурор и следовател са недопустими и могат да бъдат определени като нарушение на обективната независимост на отделния магистрат.

#### **3. Неправомерно въздействие от страна на външни лица**

При изпълнение на служебните си задължения съдията, прокурорът или следователят не трябва да допуска и влияние от страна на външни лица, освен на посочените по-горе две категории. Това включва медийни публикации, изказвания и коментари, изразяващи мнения

или становища по неприключили дела, съобразяване с интереси и мнения на трети лица, включително и близки и познати на съответния магистрат.

#### **4. Нарушаване на нормативните разпоредби относно:**

- конфликта на интереси, осъществяването и декларирането на външни дейности и финансови интереси;
- отвода и самоотвода на съдиите, прокурорите и следователите.

Нарушаването на тези нормативни разпоредби може да създаде зависимост или да породи съмнения за зависимост на отделния съдия, прокурор или следовател, доколкото има основание да се предполага, че при осъществяване на дейността си той няма да бъде напълно безпристрастен и обективен.

#### **5. Корупция по смисъла на Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество**

Корупция е налице, когато в резултат на заеманата длъжност в съдебната власт съдията, прокурорът или следователят злоупотребява с власт, нарушава или не изпълнява служебни задължения с цел пряко или косвено извличане на неследваща се материална или нематериална облага за себе си или за други лица. В този случай нарушението на независимостта се състои не само в оказването на неправомерно въздействие върху магистрата, а има за цел и неговото облагодетелстване и създава отношение на зависимост на съответния магистрат от лицето, предлагащо облагата.

#### **6. Кадрови решения, несъобразени с нормативната уредба и с поведението на съдиите, прокурорите и следователите, включително:**

- нарушаване на условията и реда за избор, назначаване и преместване, атестиране, повишаване, понижаване, освобождаване и предприемане на дисциплинарни мерки срещу съдиите и административните ръководители;
- нарушаване на нормативната уредба относно принципа на несменяемост на съдиите, прокурорите и следователите;
- неоснователно предприемане на дисциплинарни мерки.

Несъобразените с нормативните разпоредби кадрови решения могат да повлияят върху независимостта на отделния магистрат, тъй като засягат неговия статут и служебно положение и дават основание да се приеме, че липсва обективност, безпристрастност и прозрачност при прилагането на разпоредбите относно кадровото развитие на магистратите.

### **В. ПО ОТНОШЕНИЕ НА СУБЕКТИВНАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ, ПРОКУРОР ИЛИ СЛЕДОВАТЕЛ**

Както вече бе посочено, субективната независимост на съдебната власт и на отделния магистрат се отнася до възприятието на обществото, органите на държавната власт, организациите и гражданите за реално съществуващата независимост в съдебната система. В такъв смисъл основните фактори, които биха могли да засегнат субективната независимост на съдебната власт и отделния съдия, прокурор или следовател и да доведат до намаляване на доверието и негативна оценка за дейността ѝ са свързани главно с публикации в средствата за

масово осведомяване, публични изявления и интервюта, коментари и оценки, с които се допуска:

- оказване на натиск върху органите на съдебната власт;
- нарушаване на правото на личен живот на магистратите и техните близки;
- изразяване на становище или обсъждане на фактичката обстановка и доказателствата по висящи дела и неприключили производства;
- оспорване на професионалната компетентност и почтеността на съдиите, прокурорите и следователите.

За да не се допуска неоснователно нарушаване на субективната независимост на съдебната власт и на магистратите, от особено значение е да се намери точният баланс между обществения интерес, свързан със свободата на словото, свободата на изразяване и правото на достъп до информация от една страна, и от друга, правото на лична неприкосновеност, защитата на доброто име и на личните данни на съдиите, прокурорите и следователите.

## **V. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРИНЦИПА НА НЕЗАВИСИМОСТ**

Възприемането на посочените фактори, водещи до зависимост в дейността на съдебната власт като цяло дава основание да се предложат изброените по-долу показатели за изпълнение на принципа на независимост на съдебната власт и на отделните магистрати. Тези показатели са разработени на база показателите за изпълнение, включени в Доклада на Европейската мрежа на съдебните съвети за независимост, отчетност и качество на съдебната власт – показатели за изпълнение, 2017 г. и допълнение с доклада от 2019 г., приети от Общото събрание.

Информацията, която следва от показателите за изпълнение на независимостта, дава възможност да се установят и анализират факторите, водещи до зависимост, както и да се оцени тяхното влияние.

Показателите според доклада на ЕМСС са обективни и субективни. Обективните показатели се отнасят до правните и другите обективно наблюдавани аспекти на правната система, които са съществени за независимостта. Показателите за субективна независимост на съдебната власт се отнасят до възприемането на независимостта и свързаните с нея въпроси от обществото, страните по съдебните спорове и самите магистрати. *Оценяването на тези показатели следва да се извършва от независимия орган, на който е възложено управлението на съдебната система.*

### **A. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ОБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ**

Обективните показатели за изпълнение могат условно да бъдат разделени на две групи: по отношение на обективната независимост на съдебната власт от една страна, и от друга, по отношение на отделния съдия, прокурор или следовател.

## 1. По отношение на обективната независимост на съдебната власт

### 1.1. Състояние на нормативната уредба на независимостта на съдебната власт относно:

- структурата, управлението и организацията на дейността на съдебната власт, осигуряващи самостоятелност и самоуправление на системата чрез независим орган;
- професионалната дейност на съдиите, прокурорите и следователите, гарантираща безпристрастно и справедливо разглеждане на споровете и произнасяне въз основа единствено на закона, взаимодействие с другите магистрати, държавни органи и граждани;
- официални гаранции, за несменяемостта на магистратите
- официален механизъм за определяне на заплащането на магистратите – ясни прозрачни условия за определяне и промяна на възнаграждението;
- участието на представители на съдебната власт при разработването и обсъждането на бюджета ѝ и при разработването и обсъждането и осъществяването на правната и съдебната реформа.

### 1.2. Дейност на ВСС като независим орган, осигуряващ самостоятелност и самоуправление на съдебната власт:

- гарантирани статут и функции на ВСС;
- изпълнение на нормативно установените функции на ВСС; състав на ВСС, самостоятелен контрол на дейността и бюджета си;
- влияние на дейността на ВСС върху работата и развитието на съдебната система.

### 1.3. Финансово състояние на съдебната власт

- наличност на достатъчно бюджетни средства за издръжка на съдебната власт;
- осигуряване на възможност за изразяване на становище по предложения от изпълнителната власт проект на бюджет на съдебната власт;
- осигуряване на възможност за участие на представители на съдебната власт при разработването на бюджета ѝ.

### 1.4. Дейност по управление на структурите на съдебната власт от административните ръководители, осигуряващо независимост и безпристрастност в работата на магистратите:

- общо управление на структурите – съдилища, прокуратури, следствие;
- назначаване на персонал (различен от магистрати)
- разпореждания по отношение на магистратите – преразпределение на магистрати за справяне с временни затруднения с обема работа;
- други решения за персонала, свързани с управлението на човешки ресурси;
- решения относно внедряване и употреба на ИКТ;

- решения относно съдебните сгради;
- решения относно сигурността на съдилища, прокуратури, следствие;
- решения относно дейности за популяризиране и подобряване на комуникацията с обществеността

## **2. По отношение на обективната независимост на отделния съдия, прокурор или следовател**

### *2.1. Кадрови решения във връзка с професионалното развитие на магистрата, включително:*

- избор, назначаване и освобождаване на съдии, прокурори и следователи и административни ръководители;
- оценяване, повишаване в длъжност, атестиране и дисциплинарни мерки;
- обучение и квалификация на съдиите, прокурорите и следователите;

### *2.2. Дисциплинарни производства срещу съдии, прокурори и следователи:*

- официална гаранция за функционален имунитет на магистратите
- спазване на законовите изисквания за образуване на дисциплинарни производства, за прекратяване или за налагане на дисциплинарни наказания;
- обжалване и отмяна на наложени дисциплинарни наказания;
- компетентен орган, който взема решения относно дисциплинарни мерки срещу магистрати.

### *2.3. Непрехвърляемост на магистрати*

- официална гаранция за непрехвърляне на магистрати;
- организиране прехвърлянето на магистрати без тяхно съгласие.

### *2.4. Разпределяне на делата между магистратите*

- яснота и прозрачност на механизма за разпределяне на делата – с какъв акт и по какъв начин е уреден той;
- съдържанието на механизма за разпределение на делата.

### *2.5. Вътрешна независимост на магистратите, свързана с недопускане на влияние при изпълнение на професионалните им задължения от страна на:*

- административните ръководители или магистрати от по-високите нива;
- страните по разглежданите спорове;
- организации или лица извън системата на съдебната власт.

## **Б. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА СУБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ, ПРОКУРОР ИЛИ СЛЕДОВАТЕЛ**

Както бе посочено, показателите за субективна независимост на съдебната власт се отнасят до възприемането на независимостта и свързаните с нея въпроси от обществото, страните по съдебните спорове и самите магистрати. Доверието на обществото към съдебната власт е фактор, в много силна степен влияещ върху институционалната независимост и върху независимостта на отделния магистрат

Те включват:

### **1. Възприятие за независимост от страна на обществото като цяло**

Този показател се отнася до обобщената оценка на възгледите, основно застъпени в обществото, доколко и дали съдебната власт като цяло спазва и съобразява дейността си с принципа на независимост и неговото конкретно съдържание.

### **2. Доверие към съдебната власт от страна на обществото като цяло**

Показателят съставлява оценка на съществуващото в обществото доверие към съдебната власт самостоятелно и в сравнение с доверието към другите държавни власти и техните органи.

### **3. Възприятие за съществуването на корупция в съдебната власт от обществото като цяло**

Показателят служи за измерване на общественото мнение относно съществуването на корупционни практики в органите на съдебната власт.

Оценява се делът на респондентите, които смятат, че корупцията е широко разпространена.

### **4. Възприятие за независимост според страните по разглежданите спорове**

Този показател измерва възприятието за независимост на органите на съдебната власт така, както то съществува в организациите и гражданите – страни по разглежданите спорове.

### **5. Възприятие за независимост според самите магистрати**

Показателят отразява самооценката на магистратите за спазването на принципа на независимост в дейността им от самите тях и от другите органи на съдебната власт.

## **В. ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

Отчетността е задължително условие за независимостта на съдебната власт - независимостта се осигурява и предоставя от обществото, органите на държавна власт, организациите и гражданите, и съответно те имат право и трябва да знаят как и до каква степен се прилага и спазва този принцип в дейността на съдебната система. отчетността дава възможност да се направи оценка на влиянието, идентифициране и анализ на факторите, водещи до зависимост в съдебната власт, на базата на съществуващите данни и информация - събрани, обобщени и анализирани. отчетността създава баланс на самоуправлението на съдебната власт. Именно независимостта на съдебната власт задължително налага

необходимостта от отчетност, за да има прозрачност и информираност в обществото, държавните органи и гражданите за състоянието и дейността на съдебната власт. Отчетността изисква активно поведение от страна на органите на съдебната власт, което включва не само изпълнение на задълженията за съставяне и изготвяне на отчети, а и осигуряване на реална възможност за бърз и лесен достъп до информацията в тях.

Както е посочено в Доклада на Европейската мрежа на съдебните съвети за независимост, отчетност и качество на съдебната власт – показатели за изпълнение, 2017 г., показателите за отчетност на съдебната власт са обективни и могат да се обособят в две групи – обективни показатели за отчетност на съдебната власт като цяло и обективни показатели за отчетност на отделния съдия, прокурор или следовател. Субективни показатели за отчетност, отнасящи се до възприемането на отчетността, все още няма разработени.

## **1. Показатели за обективна отчетност на съдебната власт като цяло**

### *1.1. Процедури по жалби и сигнали във връзка с хода и разглеждането на делата*

Възможността да се подават жалби и сигнали при нарушаване на правилата за разглеждане и произнасяне по преписките и делата е от съществено значение за осигуряване на защита на правата и законните интереси на страните по досъдебните и съдебните производства и дава информация за начина, по който магистратите осъществяват дейността си и изпълняват задълженията си.

Този показател включва:

- нормативна уредба на процедурите за жалби;
- съдържание на процедурите – обхват, участващи страни, решаващ орган;
- оспорване на решения по жалби;
- брой постъпили жалби и резултати от разгледаните и приключили процедури по подадени жалби.

### *1.2. Периодично отчитане на дейността на органите на съдебната власт*

Периодичното отчитане на органите на съдебната власт и публичността на отчетите са условие за прозрачност и откритост на дейността им и начин на изграждане на отношение и доверие в обществото, държавните органи, организациите и гражданите.

При преценката за изпълнението на този показател се взима предвид информацията относно:

- съществуването на задължение за изготвяне и наличие на отчети;
- публикуване на годишните отчети;
- обхват и период на отчетите;
- публикуване и оповестяване на отчетите;
- извършването на периодичен и публичен сравнителен анализ на съдилищата.



### *1.3. Отношения на органите на съдебната власт със средствата за масово осведомяване*

Средствата за масово осведомяване оказват силно влияние върху общественото мнение, тъй като разпространяват информация, която може да създаде или да подкопае доверието на обществото към съдебната власт, да утвърди или да засегне независимостта ѝ. Затова отношенията и взаимодействието със средствата за масово осведомяване също се включват в показателите за изпълнение на отчетността на съдебната власт, доколкото медиите обработват и анализират информацията, предоставена от съдебните органи при спазване на установените норми и правила.

Този показател отчита:

- наличие на норми и правила за взаимоотношения на магистратите с медиите;
- условия и ред за коментари и изявления на магистрати във връзка с конкретни досъдебни или съдебни производства пред медиите;
- публичност на съдебните процеси.

### *1.4. Външен преглед на дейността на органите на съдебната власт*

Този показател отчита наличието на възможност да бъде извършван преглед на дейността на органите на съдебната власт от орган или структура извън системата на съдебната власт. Той включва:

- условия и ред за допускане на външен преглед;
- орган, който може да възложи такъв преглед;
- отговорност за извършването на външния преглед.

## **2. Показатели за обективна отчетност на всеки отделен съдия, прокурор или следовател**

Показателите за обективна отчетност на отделния магистрат включват:

### *2.1. Спазване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати*

Съществуването на Кодекс за етично поведение на българските магистрати е предвидено в Закона за съдебната власт. Действащият кодекс е приет с решение на Висшия съдебен съвет по Протокол № 21 от 20 май 2009 г., изменен с решение на съвета по Протокол № 2 от 18 януари 2011 г. В него са уредени правилата за поведение на магистратите в служебната и извънслужебната дейност.

Този показател отчита:

- съществуването на Кодекс за етично поведение на българските магистрати, приет по предвидения в Закона за съдебната власт ред;
- съдържанието на кодекса – доколко той обхваща различните аспекти на съдебната етика;
- наличие на орган, на който е възложена дейността за предоставяне на насоки и съвети, свързани с етични въпроси, на магистратите.

## *2.2. Конфликт на интереси, отводи и самоотводи*

Независимостта и безпристрастността в професионалната дейност на магистратите налагат при наличие на частен интерес по смисъла на чл. 175и от ЗСВ съответният магистрат да подаде декларация за конфликт на интереси пред Инспектората към ВСС и да прекрати изпълнението на правомощията си по отношение на съответното лице или дейност. В случаите, когато в друг закон са предвидени специални основания за отводи или самоотводи, магистратът следва да се отстрани или да бъде отстранен от участие в производството.

Отчетността във връзка с изпълнението на задължението за безпристрастност включва информация за:

- брой на самоотводите;
- случаи на неспазване на задължението за самоотвод;
- брой искания за отвод;
- решаващ орган;
- обжалване на решението по искане за отвод;
- брой на приети отводи и уважени жалби във връзка със самоотвод или отвод.

## *2.3. Извършване на допълнителни дейности извън професионалните задължения, разкриването на такива дейности и финансови интереси*

Уредените в законодателството ограничения за извършване на дейности извън професионалните задължения и изискването за деклариране на частни интереси от магистратите е основание за включване на показател за обективната отчетност на отделния съдия, прокурор или следовател с информацията относно:

- политика за допускане на изпълнение на допълнителни дейности;
- разрешение за упражняване на допълнителни функции;
- наличност на публичен регистър за допълнителни функции;
- наличност на публичен регистър за финансови интереси на магистратите.

## *2.4. Разбираеми процедури*

- задължение за магистратите да направят процедурите разбираеми за страните;
- задължение за магистратите да направят процедурите разбираеми за различните категории ползватели на съдебни услуги /деца, младежи, хора с увреждания, жертви, лица, за които българският език не е майчин, самопредставляващи се страни по съдебни дела/;
- обучение на магистратите.

## **VI. СТАНДАРТИ ЗА АНАЛИЗ НА ФАКТОРИТЕ, ВЛИЯЕЩИ ВЪРХУ НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

Анализът на факторите, влияещи върху независимостта на съдебната власт се изготвя въз основа на оценка на състоянието на определените показатели за изпълнение на принципа на

независимост. Основен подход при оценката е първоначалното идентифициране на състоянието на показателите и преценка за съответствието му с изведените в тази глава стандарти. При последваща оценка на показателите (за целите на изготвяне на годишен доклад) следва да се анализира наличието на промени в първоначално установеното състояние на показателите и да се оцени дали тези промени подобряват независимостта на съдебната власт или повишават риска от наличие на зависимост.

## **A. СТАНДАРТИ ЗА ОЦЕНКА НА ПОКАЗАТЕЛИ НА ОБЕКТИВНАТА/ НЕЗАВИСИМОСТ**

При оценка на обективната независимост на институционално и индивидуално ниво се приема, че наличието на съответните нормативни гаранции градира от най-високо към най-ниско в следния ред:

- силна защита- наличие на правни норми в Конституцията;
- средна защита - наличие на правни норми в закон;
- слаба защита – наличие на норми и процедури във вътрешни правила или позоваване на обичайна практика

Ако съществуват защиты и гаранции за съответните фактори за независимост на съдебната власт, ключов фактор колко лесно те могат да бъдат променени от другите държавни власти. Най-силната защита е гаранция в Конституцията, в смисъл че позицията на съдебната власт не може да бъде променена с обикновено мнозинство.

### **1. По отношение на обективната независимост на съдебната власт**

#### *1.1. Състояние на нормативната уредба на независимостта на съдебната власт*

Независимостта на съдебната власт следва да е заложена в Конституцията и в нормативната уредба и да е гарантирана от равностойни защиты. Тези мерки имат за цел да гарантират, че промени не могат да се правят без цялостно демократично разглеждане.

Стандартите, които следва да се изпълнени за отделните показатели с оглед осигуряване на гаранции за независимост включват:

- Стандарт 1: Наличие на разпоредби в Конституцията и законодателството, гарантиращи структурирането, управлението и организацията на дейността на съдебната власт по начин, осигуряващ самостоятелност и самоуправление.

Това включва наличие на правни основания, гарантиращи разделението на властите. По отношение на управлението и самоуправлението, предпочитан вариант е управлението за бъде осигурено чрез самостоятелна структура – Съдебен съвет, чиито членове са представители на съдебната власт и който разполага с функции и носи отговорност за организацията, управлението и решаване на въпроси, свързани с финансирането на съдебната власт.

- Стандарт 2: Наличие на разпоредби в Конституцията и законодателството, гарантиращи, че професионалната дейност на магистратите се осъществява по начин, осигуряващ безпристрастно и справедливо разглеждане на споровете и произнасяне въз основа единствено на закона.

Това включва наличие на официални уверения, че при изпълняване на професионалните си задължения, магистратите са обвързани единствено със закона.

→ Стандарт 3: Наличие на официална гаранция за несменяемост

Това включва наличие на официални уверения, че магистратите след назначението си магистратите не могат да бъдат уволнявани или принуждавани да напуснат съдебната власт до пенсионирането си с изключение на изрично предвидените случаи на дисциплинарни нарушения или по собствено желание. В случай, че е предвиден период, след който магистратите придобиват статут на несменяемост, следва да бъде предвидена официална процедура.

→ Стандарт 4: Наличие на официален механизъм за определяне на заплащането на магистратите

Това включва наличие на правни основания и процедури за ясни прозрачни условия за определяне и промяна на възнаграждението на магистратите. Определянето и промяната на възнагражденията следва да се основават на общ стандарт, който не включва оценка на индивидуалната работа на магистратите и който съответства на ролята им в обществото.

→ Стандарт 5: Наличие на гаранции за участието на представители на съдебната власт при разработването и обсъждането на бюджета ѝ

Това включва наличие на правни основания и процедури, гарантиращи достатъчно финансови средства за съдебната власт, които да позволяват прилагането на стандартите за защита на правата на човека и основните свободи, както и осъществяването на задълженията с ефективност и почтеност, допринасящи за изграждане на обществено доверие в правосъдието.

Включва наличието на ясни правила и процедури за участие на представители на съдебната власт в разработването и обсъждането на бюджета ѝ.

→ Стандарт 6: Наличие на гаранции за участието на представители на съдебната власт при разработването, обсъждането и осъществяването на правната и съдебната реформа.

Това включва наличие на правни основания и ясни процедури, гарантиращи възможността представителите на съдебната власт да представят становището си за разработвани и обсъждани проекти на промени в законодателството, отнасящо се до съдебната власт, както и до законодателството като цяло.

За да бъде прилаган ефективно този стандарт, изпълнителната и законодателната власти следва да се придържат към добрите практики при разработване на промени и осъществяване на реформи чрез задължително предоставяне на обратна връзка относно представените становища и причините за тяхното евентуално отхвърляне.

По отношение на съдебната реформа ВСС и магистратите следва да участват в дефинирането на ключови показатели за изпълнение на поставените цели и критерии за оценка ефективността на провежданата реформа.

### *1.2. Дейност на ВСС като независим орган, осигуряващ самостоятелност и самоуправление на съдебната власт*

→ Стандарт 7: Наличие на гарантирани статут и функции на ВСС

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират статута и функциите на ВСС като орган представляващ съдебната власт, осигурява и отстоява независимостта ѝ, определя състава и организацията на работата на съдилищата, прокуратурите и следствените органи и обезпечава финансово и технически тяхната дейност, без да се намесва в нейното осъществяване. Като стандарти следва да се разглеждат препоръките на Комисията за демокрация чрез право към Съвета на Европа (Венецианска комисия), адресирани към българската държава в областта на правосъдието и вътрешния ред, както и стандартите, включени в доклада на ЕМСС от 2019 г<sup>1</sup>.

→ Стандарт 8: Наличие на гарантирана възможност за изпълнение на нормативно установените функции на ВСС; определяне на състав на ВСС, и осъществяване на самостоятелен контрол на дейността и бюджета си

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират изпълнение на нормативно установените функции на ВСС, наличие на ясни процедури за определяне на състав на ВСС по начин, в максимална степен осигуряващ представителство и независимост на съвета от изпълнителната и законодателната власт и политическо влияние, както и възможност за осъществяване на самоуправление от страна на съдиите и прокурорите, самостоятелен контрол на дейността на колегиите и комисииите на ВСС, както и контрол на бюджета на ВСС и съдебната власт. Като стандарти следва да се разглеждат препоръките на Комисията за демокрация чрез право към Съвета на Европа (Венецианска комисия), адресирани към българската държава в областта на правосъдието и вътрешния ред.

### *1.3. Финансово състояние на съдебната власт*

Финансирането на съдебната власт е сред значимите фактори за осигуряване на нейната независимост.

→ Стандарт 9: Наличие на достатъчно бюджетни средства за издръжка на съдебната власт;

Необходимо е да бъдат осигурени достатъчно бюджетни средства за издръжка на съдебната власт, така че магистратите да могат да изпълняват професионалната си дейност в съответствие със стандартите, установени в чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират, че Съдебният съвет може да разпределя средствата от бюджета за отделните органи в съдебната власт, като контролира разходването на средствата от тях.

---

<sup>1</sup>

*1.4. Дейност по управление на структурите на съдебната власт от административните ръководители, осигуряващо независимост и безпристрастност в работата на магистратите*

- Стандарт 10: Наличие на процедури за общо организационно и административно управление на структурите на съдебната власт от страна на административните ръководители, осигуряващо независимост и безпристрастност в работата на магистратите

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират, че административните ръководители разполагат с функции по назначаване и освобождаване на съдебни служители и друг персонал, различен от магистрати, функции по организация на работата на съдиите и съдебните заседатели и управление на човешките ресурси, функции относно сигурността на институцията, управление на сградния фонд, внедряване на ИКТ в процесите на организация и управление, осигуряване на дейностите по популяризиране и подобряване на комуникацията с обществеността.

**2. По отношение на обективната независимост на отделния съдия, прокурор или следовател**

*2.1. Кадрови решения във връзка с професионалното развитие на магистрата*

- Стандарт 11: Наличие на прозрачни процедури и обективни критерии за избор, назначаване и освобождаване на съдии, прокурори и следователи и административни ръководители

Това включва наличие на правни основания, които гарантират, че изборът, назначаването и освобождаването на магистрати се извършват по ясни и прозрачни процедури, осигуряващи в максимална степен отчитане на качествата на магистратите и изключващи възможност за външен и вътрешен натиск.

- Стандарт 12: Наличие на прозрачни процедури и обективни критерии за оценяване и повишаване в длъжност на магистрати

Това включва наличие на правни основания, които гарантират, че оценяването/атестирането и повишаването в длъжност на магистратите се извършват по ясни и прозрачни процедури при определяне, публикуване и прилагане на обективни критерии, осигуряващи в максимална степен отчитането на професионалните и личните качества на магистратите и изключващи възможност за външен и вътрешен натиск.

- Стандарт 13: Наличие на обучение и квалификация на магистратите, извършвано от учебителна организация под ръководството на съдебната власт

Това включва наличие на учебителна организация, чието управление и съответно изготвяне на учебителни програми се осъществява преимуществено от представители на съдебната власт. Предвидено и е осигурено задължително начално и въвеждащо обучение за

магистратите, както и продължаващо обучение за магистрати, членове на ВСС, съдебни заседатели и съдебни служители

## *2.2. Дисциплинарни производства срещу съдии, прокурори и следователи*

→ Стандарт 14: Наличие на гаранции за функционален имунитет на маги

Това включва наличие на правни основания, гарантиращи функционален имунитет на магистратите.

→ Стандарт 15: Наличие на компетентен орган, който взема решения относно дисциплинарни мерки срещу магистрати

Дисциплинарните производства следва да бъдат отговорност на отделен орган, който е независим от изпълнителната власт (Министерството на правосъдието) и е подчинен само на съдебната власт.

→ Стандарт 16: Спазване на законовите изисквания за образуване на дисциплинарни производства, за прекратяване или за налагане на дисциплинарни наказания

Това включва наличие на правни основания и процедури, които осигуряват ясна процедура за образуване, прекратяване или разглеждане, както и за налагане на дисциплинарни наказания. При провеждането на процедурата следва да бъдат съблюдавани Минималните съдебни стандарти относно дисциплинарни производства и отговорност на съдиите, разработени от ЕМСС<sup>2</sup>, вкл. че дисциплинарни наказания не могат да бъдат инициирани срещу магистрати (освен при наличие на умисъл или груба небрежност) поради: тълкуване на закона; преценка на факти; преценка на доказателства. Дисциплинарни наказания не могат да бъдат инициирани срещу магистрати заради изказвания, защитаващи демокрацията или основните свободи.

→ Стандарт 17: Наличие на процедури за обжалване и отмяна на наложени дисциплинарни наказания

Това включва наличие на правни основания и процедури, които осигуряват възможност за обжалване и отмяна на наложени дисциплинарни наказания.

## *2.3. Непрехвърляемост на магистрати*

→ Стандарт 18: Наличие на официална гаранция за непрехвърляемост на магистрати

Това включва наличие на правни основания и процедури, които осигуряват непрехвърляемостта на магистратите без тяхно съгласие.

---

<sup>2</sup> Минимални съдебни стандарти V, Доклад на ЕМСС за 2014-2015



- Стандарт 19: Наличие на процедура за прехвърлянето на магистрати без тяхно съгласие

Това включва наличие на правни основания и процедури, които ясно определят изключения от принципа за непрехвърляемост на магистрати и тези изключения са свързани с дисциплинарно наказание и произтичаща от това санкция, изменение на структурата на съдебната система, както и при нормативно ограничено във времето временно командироване. Решенията относно прехвърляне на магистрати без тяхно съгласие следва да се взимат само от представители на съдебната власт. В случай на прехвърляне на магистрати поради изменение на структурата на съдебната система следва да им бъде гарантирана равностойна длъжност (по отношение на позиция, заплата и т.н.).

#### *2.4. Разпределяне на делата между магистратите*

- Стандарт 20: Наличие на яснота и прозрачност на механизма за разпределяне на делата

Това включва наличие на правни основания, гарантиращи прилагането на принципа за случайно разпределение на делата от органите на съдебната власт, както и на процедури и механизми, гарантиращи яснота и прозрачност на разпределението.

- Стандарт 21: Съдържанието на механизма за разпределение на делата

Механизмът за разпределяне на делата между отделните магистрати в рамките на съответния орган на съдебната власт следва да осигурява безпристрастност и обективност и да не допуска каквато и да е намеса или влияние при определяне на магистрата, който ще разглежда преписката или делото. Механизмът следва да осигурява възможност за отчитане натовареността на магистратите, както и да включва процедури за действие при отсъствие на магистрат или в случаи на самоотвод и отвод.

#### *2.5. Вътрешна независимост на магистратите, свързана с недопускане на влияние при изпълнение на професионалните им задължения*

- Стандарт 22: Наличие на гаранции за независимост от страна на административните ръководители или магистрати от по-високите нива

Това включва наличие на правни основания, които гарантират, че функциите на административните ръководители не създават възможности за упражняване на натиск върху магистратите по отношение произнасянето по конкретни казуси.

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират, че възможни насоки (консултативно становище от общ характер за всички съдилища/ съдии), имащи за цел осигуряване на минимално качество, уеднаквяване и последователност, бързина и ефективност в правораздаването, не представляват вмешателство при вземането на решения от страна на по-високопоставени магистрати или административните ръководители.

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират, че в своята професионална дейност, магистратите се подчиняват единствено на закона.

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират, че Върховните съдилища осигуряват само непротиворечивост и последователност на съдебната практика в страната, чрез тълкуване на закона и произнасяне по конкретни казуси.

- Стандарт 23: Наличие на гаранции за независимост от страна на страните по разглежданите спорове

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират, че магистратите са независими от страните по разглежданите спорове, като се прилага принципа за непреразглеждане на съдебните актове извън инстанционния контрол и са налични ясни процедури за обжалване на постановените актове.

- Стандарт 24: Наличие на гаранции за независимост от страна на организации или лица извън системата на съдебната власт

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират независимост на магистратите, вкл. чрез налични ясни условия за несъвместимост със заеманите длъжности, като изискване за деполитизация, упражняване на търговска дейност под каквато ѝ да е форма явно или непряко, и участие в управлението и контрола на дружества – търговски и с нестопанска цел, и получаване на възнаграждение за извършване на каквато и да е дейност, с изключение на нормативно предвидени изключения, свързани с научна, преподавателска и законотворческа дейност.

## **Б. СТАНДАРТИ ЗА ОЦЕНКА НА ПОКАЗАТЕЛИ НА ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

### **1. По отношение на обективна отчетност на съдебната власт като цяло**

#### *1.1. Процедури по жалби и сигнали във връзка с хода и разглеждането на делата*

- Стандарт 25: Наличие на ясна нормативна уредба на процедурите по обжалване, както и за оспорване на решения по жалби

Това включва наличие на правни основания, гарантиращи правото за обжалване и подаване на сигнали при нарушаване на правилата за разглеждане и произнасяне по преписките и делата за осигуряване на защита на правата и законните интереси на страните по досъдебните и съдебните производства.

#### *1.2. Периодично отчитане на дейността на органите на съдебната власт*

- Стандарт 26: Наличие на задължение за изготвяне, публикуване и оповестяване на отчети за дейността на органите на съдебната власт

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират съществуването на задължение за изготвяне и публикуване на годишни отчети. Процедурите следва да предвиждат ясно периода и обхвата на отчетите, така че набираната и представяна информация да бъде обективна и съпоставима. Изготвяните отчети следва да бъдат публични, а

като добра практика следва да бъде разглеждано представянето им през медии на организирана за целта пресконференция. С цел подобряване на практиките по управление и установяване на проблемни области и/или фактори, въз основа на изготвяните годишни отчети следва да бъде извършван периодичен сравнителен анализ на дейността на органите на съдебната власт, който да бъде публичен.

### *1.3. Отношения на органите на съдебната власт със средствата за масово осведомяване*

- Стандарт 27: Наличие на стандарти за взаимоотношение на магистратите с медиите

Това включва наличие на норми и правила за взаимоотношения на магистратите с медиите, които гарантират ясно начина на предоставяне на информация за медиите, вкл. условията и реда за коментари на служители по комуникации или медийни експерти във връзка с конкретни досъдебни или съдебни производства пред медиите.

- Стандарт 28: Наличие на възможност за публичност на съдебните процеси

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират публичност на съдебните процеси освен в случаи, изрично посочени като изключения.

### *1.4. Външен преглед на дейността на органите на съдебната власт*

- Стандарт 29: Наличие на възможност за извършване на преглед на дейността на органите на съдебната власт от орган или структура извън системата на съдебната власт

Това включва наличие на норми, процедури или практики за извършване на преглед на дейността на органите на съдебната власт от орган или структура извън системата на съдебната власт, които уреждат условията и реда за допускане на външен преглед, орган по възлагане и отговорност за извършване на външния преглед. Предпочитаният вариант е самата съдебна власт да възложи външен преглед, тъй като възможността изпълнителната или законодателната власт да възложи подобен преглед противоречи на принципа за независимост на съдебната власт.

## **2. По отношение на обективна отчетност на всеки отделен съдия, прокурор или следовател**

### *2.1. Кодекс за етично поведение на българските магистрати*

- Стандарт 30: Наличие на Кодекс за етично поведение на българските магистрати

Това включва наличие на Кодекс за етично поведение на българските магистрати, приет по предвидения ред и с обхват, включващ различните аспекти на съдебната етика, както и наличие орган, на който е възложена дейността за предоставяне на насоки и съвети, свързани с етични въпроси, на магистратите

## *2.2. Конфликт на интереси, отводи и самоотводи*

- Стандарт 31: Наличие на ясни процедури за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси на магистратите

Това включва наличие на правни основания, които гарантират ясни процедури за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси на магистратите, вкл. процедури за деклариране на наличие на частен интерес, както и процедури по самоотводи и искане на отводи и възможности за обжалвания на решения по искане на отводи. Следва да е налична възможност за проследяване и анализ на дела на самоотводите, случаи на неспазване на задължението за самоотвод, брой искания за отвод спрямо общия брой дела.

## *2.3. Извършване на допълнителни дейности извън професионалните задължения, разкриването на такива дейности и финансови интереси*

- Стандарт 32: Наличие на ясни ограничения за извършване на дейности извън професионалните задължения и изискването за деклариране на частни интереси от магистратите

Това включва наличие на правни основания и процедури, които гарантират ясно определени ограничения за извършване на дейности извън професионалните задължения и изискването за деклариране на частни интереси от магистратите. Правните основания следва да определят ясна политика за допускане и разрешаване на изпълнение на допълнителни дейности. Следва да е наличен публичен регистър за изпълнение на допълнителни функции, както и публичен регистър за финансови интереси на магистратите.

## *2.4. Разбираеми процедури*

- Стандарт 33: Представяне и обяснение на решенията на магистратите по начин, по който мотивите да бъдат разбираеми за страните, медиите и обществеността

Това включва наличие на процедури, правила и насоки, които гарантират задължение за магистратите да направят процедурите разбираеми за страните, за различните категории ползватели на съдебни услуги (деца, младежи, хора с увреждания, жертви, лица, за които българският език не е майчин, самопредставяващи се страни по съдебни дела). Наличие на възможност за обучение на магистратите за представяне на процедури и решения по разбираем начин.

## **В. СТАНДАРТИ ЗА ОЦЕНКА НА ПОКАЗАТЕЛИ ЗА СУБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ, ПРОКУРОР ИЛИ СЛЕДОВАТЕЛ**

Както бе посочено, показателите за субективна независимост на съдебната власт се отнасят до възприемането на независимостта и свързаните с нея въпроси от обществото, страните по съдебните спорове и самите магистрати. Доверието на обществото към съдебната власт е фактор, в много силна степен влияещ върху институционалната независимост и върху независимостта на отделния магистрат

## **1. По отношение на възприятие за независимост според самите магистрати**

→ Стандарт 34: Редовно проучване и отчитане мнението на магистратите относно независимостта в съдебната власт

Това включва наличие на правила за планиране и използване на инструменти за проучване на мнението на магистратите относно независимостта на съдебната власт. Проучването следва да отразява самооценката на магистратите за спазването на принципа на независимост в дейността им от самите тях и от другите органи на съдебната власт. Следва да са налични правила и насоки за анализ и използване на резултатите от проучванията при анализиране на темата за независимостта и идентифициране на проблемни зони или такива, в които предприети мерки постигат заложен резултат.

## **2. По отношение на възприятие за независимост от страна на обществото като цяло**

→ Стандарт 35: Редовно проучване и отчитане на мнението на обществеността относно степента на независимост на съдебната власт

Това включва наличие на правила за планиране и използване на инструменти за проучване на мнението на обществеността относно степента на независимост на съдебната власт, доколкото и дали съдебната власт като цяло спазва и съобразява дейността си с принципа на независимост и неговото конкретно съдържание. Следва да са налични правила и насоки за анализ и използване на резултатите от проучванията при анализиране на темата за независимостта и идентифициране на проблемни зони или такива, в които предприети мерки постигат заложен резултат.

## **3. По отношение на доверие към съдебната власт от страна на обществото като цяло**

→ Стандарт 36: Редовно проучване и отчитане на мнението на обществеността относно доверието ѝ в съдебната власт

Това включва наличие на правила за планиране и използване на инструменти за проучване на мнението на обществеността относно степента на доверие в съдебната власт самостоятелно и в сравнение с доверието към другите държавни власти и техните органи. Следва да са налични правила и насоки за анализ и използване на резултатите от проучванията при анализиране на темата за независимостта и идентифициране на проблемни зони или такива, в които предприети мерки постигат заложен резултат.

## **4. По отношение на възприятие за съществуването на корупция в съдебната власт от обществото като цяло**

→ Стандарт 37: Редовно проучване и отчитане на мнението на обществеността относно възприятието ѝ за съществуване на корупция в съдебната власт

Това включва наличие на правила за планиране и използване на инструменти за проучване на мнението на обществеността относно съществуване на корупционни практики в органите на съдебната власт. Следва да са налични правила и насоки за анализ и използване на резултатите от проучванията при анализиране на темата за независимостта и идентифициране на проблемни зони или такива, в които предприети мерки постигат заложен резултат.

## **5. По отношение на възприятие за независимост според страните по разглежданите спорове**

→ Стандарт 38: Редовно проучване и отчитане мнението на страните по съдебни спорове и адвокати относно независимостта в съдебната власт

Това включва наличие на правила за планиране и използване на инструменти за проучване на мнението на страните по съдебни спорове и адвокати относно независимостта на съдебната власт. Следва да бъдат отчитани и резултатите от анализа на данни за обжалвания на решения и актове на органите на съдебната власт. Следва да са налични правила и насоки за анализ и използване на резултатите от проучванията при анализиране на темата за независимостта и идентифициране на проблемни зони или такива, в които предприети мерки постигат заложен резултат.

# **VII. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ И СИСТЕМЕН АНАЛИЗ НА ФАКТОРИТЕ, ВОДЕЩИ ДО ЗАВИСИМОСТ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

## **A. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ФАКТОРИ И РИСКОВЕ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

Идентифицирането на факторите, от които произтичат или биха възникнали рискове за независимостта на съдебната власт като цяло и отделния магистрат следва да бъде извършвано чрез преглед на дефинираните в предходната част на методологията показатели и оценка на съответствието им с дефинираните стандарти, на които те трябва да отговарят.

Идентифицирането следва да бъде извършвано на две последователни етапа:

- Етап 1: Показатели/групи от показатели с промени в законодателството и отклонения в прилагането му
  - Етап 1.1. Идентифициране на промени в правните норми и процедури/ в законодателството, които водят до намаляване на съответствието на показателите за обективна/формална независимост с определените стандарти
  - Етап 1.2. Идентифициране на отклонения / нарушения на прилагането на показателите за обективна/формална отчетност
- Етап 2: Показатели/групи от показатели или съответни на тях области, за които са регистрирани ниски оценки на доверие или отклонения при прилагането им от гражданите и/или магистратите и/или страните по делата и/или адвокатите
  - Етап 2.1. Показатели/групи от показатели или съответни на тях области, за които са регистрирани ниски оценки на доверие или ниски оценки на гражданите

- Етап 2.2. Показатели/групи от показатели или съответни на тях области, за които са регистрирани ниски оценки, проблеми или отклонения от прилагането на принципите за независимост от магистратите
- Етап 2.3. Показатели/групи от показатели или съответни на тях области, за които са регистрирани ниски оценки, проблеми или отклонения от прилагането на принципите за независимост от страните по делата (при налични данни)
- Етап 2.4. Показатели/групи от показатели или съответни на тях области, за които са регистрирани ниски оценки, проблеми или отклонения от прилагането на принципите за независимост от адвокати (при налични данни)

Идентифицирането на факторите, от които произтичат или биха възникнали рискове за независимостта на съдебната власт като цяло и отделния магистрат следва да бъде извършвано чрез преглед и оценка на:

- несъответствие по отделните показатели със заложените стандарти или извършване на промени, които намаляват съществуващите гаранции за независимост по съответния разглеждан показател;
- съществени разминавания между обективните и субективните оценки като цяло, въз основа на мненията на магистратите, гражданите, страните по делата и адвокатите.

Логиката при идентифициране на факторите, пораждащи рискове за независимостта стъпва върху разбирането, че показателите за обективна/формална независимост описват състоянието на правните норми и процедурите в сравнение с изведените стандарти. Въпреки наличието на правни гаранции, съответстващи на описаните стандарти, възможно е нормите да бъдат прилагани по начин, водещ до рискове или накърняващ независимостта на съдебната власт като цяло или на отделния магистрат. Ето защо е необходимо, като втора стъпка след изследването на съответствието със стандартите, да бъдат отчетени мненията на магистратите, страните по делата и адвокатите (при наличие на проучвания), по отношение на максимален брой показатели за обективна независимост. В случай, че въпреки наличието на правни норми и процедури, гарантиращи независимост, са налице мнения на магистрати, че тази независимост не е гарантирана в достатъчна степен по определен показател, той следва да бъде идентифициран като потенциален риск и наличните правни гаранции и начина на тяхното използване/прилагане да бъде анализиран приоритетно. Въпреки неговата значимост, мнението на магистратите следва да се отчита с необходимото внимание предвид тежестта му. Също така следва да се отчита и факта, че въпросите в едно такова проучване не могат винаги да обхващат всички аспекти на всички показатели.

Като определящо рискове следва да се разглежда и евентуално наличие на несъответствие между гарантирана чрез правни норми и процедури независимост според стандартите по отделните показатели и мненията на страните по делата и адвокатите, получени чрез специални проучвания.

Като съществен елемент от подхода за идентифициране на рискове за независимостта следва да се разглежда отчитането на мнението на гражданите/ на обществеността като цяло по



отношение както на независимостта и доверието в съдебната власт като цяло, така и по отношение на конкретни аспекти по отделните показатели, когато е приложимо. Ниското доверие, както и широко разпространеното мнение у гражданите за липса на независимост на съдебната власт сами по себе си се явяват рисков фактор, който следва да бъде адресиран чрез всички подходящи инструменти.

## **Б. АНАЛИЗ НА ФАКТОРИ И РИСКОВЕ ЗА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

### **1. Анализ на фактори и рискове за независимост на съдебната власт**

На първо място факторите, от които произтичат или биха възникнали рискове за независимостта на съдебната власт като цяло и отделния магистрат следва да бъдат анализирани от нормативна гледна точка. Следва да бъде направен преглед на наличие на правни норми и процедури в областта на отделните показатели и съответствието им с определените стандарти, предоставящи наличие на гаранции за независимостта. Следва да бъдат идентифицирани и анализирани потенциални пропуски в регулациите, причините за тях, както и да бъде оценено доколко, в каква степен и с какви инструменти те могат да бъдат отстранени.

От изключително значение за постигането на ефективни резултати от прегледа е анализа на прилагането на наличните правни норми и процедури. Въпреки тяхното наличие и съответствието им с гарантиращите независимост стандарти, налични или потенциални пропуски или отклонения в прилагането им би могло сериозно да компрометира независимостта. Това се отнася както до съдебната власт като цяло (напр. процедури за работа на ВСС), така и на отделния магистрат (особено по отношение на процедури в областта на назначаването, повишаването, атестирането и дисциплинарните мерки). Аспектите на показателите, за които са идентифицирани натрупвания на негативни оценки следва да бъдат оценени допълнително относно прилагането на наличните правни механизми.

При анализа на данните от проучване за мнението на гражданите трябва да бъде направена оценка за причините, които в най-голяма степен предизвикват негативното отношение. Фокусът на анализа трябва да произтича от разбирането, че легитимността на съдебната власт и доверието на обществото се основават на безупречна работа, която осигурява ефективно и мотивирано правосъдие. В този смисъл най-добрата гаранция за повишаване независимостта на съдебната власт е качествена и прозрачна професионална дейност, съчетана с наличието на обективни/формални гаранции за независимост. Независимостта, дори и изцяло формално гарантирана, трябва да бъде призната от обществото. В случай на значителни разминавания между състоянието на показателите за обективна независимост и възприятието на обществото, причини трябва да бъдат търсени и във възможно недостатъчно предоставяне на информация или подход за нейното предоставяне, който ограничава възможностите за разбиране на целите, процедурите и дейността на съдебната власт и магистратите от страна на обществеността.

При анализа следва да се отчитат съвременните предизвикателства в управлението и обществения живот, свързани с използването на интернет, социалните медии и бързата комуникация, както и разрастващото се медийно влияние.

При анализа следва да бъдат използвани подходи, които подчертават, че основната цел на независимостта на съдебната власт е осигуряване на справедливо правосъдие, а дейностите за

нейното осигуряване имат за цел повишаване на доверието на обществото в съдебната власт и магистратите. В този смисъл препоръките и идентифицираните мерки за преодоляване на рисковете следва да бъдат свързани с насърчаване на разбирането и зачитането на независимостта в по-голяма степен, отколкото със защита, охраняване и инкриминиране на определени изяви на обществени представители, институции или медии.

## **2. Източници на данни**

Като основни източници на данни, даващи възможност за идентифициране и анализ на факторите, водещи до зависимост в съдебната система, които произтичат от обективната/формална независимост, могат да се посочат:

- Конституцията на Република България
- Закона за съдебната власт
- Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация
- Правилата за работа на съдийската и прокурорската колегии
- Нормативни и вътрешни актове на ВСС
- Годишният доклад за дейността на ВСС
- Годишният доклад за дейността на Инспектората на ВСС
- Годишния доклад за дейността на Върховния касационен съд
- Годишния доклад за дейността на Върховния административен съд
- Сигналите и предложенията на Инспектората на ВСС по чл. 54, ал. 1, т. 7 от ЗСВ до другите държавни органи, включително и до органите на съдебната власт

В закона не е определен кръгът от въпроси, които могат да бъдат предмет на сигналите и предложенията, но е възможно някои от тях да са свързани с необходимостта от предприемане на действия във връзка с осигуряване на гаранции за независимостта на съдебната власт.

- Заявленията по чл. 54, ал. 1, т. 9 от ЗСВ срещу нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок, подавани чрез Инспектората на ВСС до министъра на правосъдието
- Информации, справки и статистически данни по чл. 86, ал. 1, т. 17, чл. 93, ал. 1, т. 16, чл. 106, ал. 1, т. 17 от административните ръководители и по чл. 357, ал. 7, от 5 от главните секретари и съдебните администратори относно нарушения на независимостта на съдебната власт до ВСС, предоставени на съдийската колегия на ВСС и на министъра на правосъдието при условията и по реда на чл. 80, ал. 1, т. 14, чл. 86, ал. 1, т. 17, чл. 93, ал. 1, т. 16, чл. 106, ал. 1, т. 17 от председателите на районните съдилища, председателите на окръжните съдилища, председателите на административните съдилища, председателите на апелативните съдилища
- Информации, справки и статистически данни относно нарушения на независимостта на съдебната власт, предоставени на Пленума на ВСС и на министъра на правосъдието при условията и по реда на чл. 357, ал. 7, т. 5 от главния секретар и съдебния администратор на ВКС, ВАС и главния прокурор
- Информация и данни от единния портал за електронно правосъдие

- Влезли в сила решения за установяване на конфликт на интереси
- Информация за извършените от Инспектората на ВСС проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, и за резултатите от тях
- Преписите от съдебните актове и актовете на прокурорите и следователите, отменени поради нарушение на законовите разпоредби, уреждащи основанията за отвеждане от разглеждане на делата и преписките на съдиите, прокурорите и следователите, изпращани на Инспектората на ВСС от административните ръководители на органите на съдебната власт
- Сигнали и публикации в средствата за масово осведомяване по чл. 175л от ЗСВ за наличие на частен интерес на съдия, прокурор или следовател при изпълнение на служебните му функции или за действия, които противоречат на принципите за почтеност, накърняват престижа на съдебната власт или са свързани с нарушаване на независимостта съдиите, прокурорите и следователите;
- Решенията на Инспектората на ВСС по чл. 175о, ал. 2 за прекратяване на проверка или за предложение за налагане на дисциплинарно наказание или за установяване на конфликт на интереси до съответната колегия на ВСС.
- Решенията на съдийската или прокурорската колегия на ВСС за установяване на конфликт на интереси
- Уведомленията по чл. 175п, ал. 3 от ЗСВ от съответната колегия на ВСС до компетентните органи за образуване на производство за проверка на имущественото състояние на лицето или за реализиране на законоустановените имуществени последици от нарушението

Посочените документи, предвидени в ЗСВ, могат да бъдат източник на информация относно независимостта и прозрачността в дейността на съдебната система, доколкото в тях се съдържат данни в такъв смисъл. Това означава, че ВСС следва да прецени необходимостта за включване на такива обобщени данни в годишните доклади на Инспектората на ВСС и на съдилищата.

Данни за оценката на субективната независимост на съдебната власт могат да бъдат получени от специфични проучвания организирано на национално или европейско ниво.

С оглед реалистичността на събирането и анализа на данни, както и необходимостта от по-дълъг период за отчитане на влиянието от изпълнението на мерки за подобряване на независимостта върху общественото мнение, оценката на субективната независимост следва да бъде изготвяна за период, различен от годишния: за оценката на общественото мнение – чрез нарочно проучване, възложено от ВСС за България, най-малко на всеки две или три години, като за целите на годишния доклад, в междинните години могат да бъдат използвани резултати от проучвания, възложени от ЕМСС или други ЕС източници, както и национални проучвания, осъществени от неправителствени организации и аналитични центрове в България. Използването на тези източници може да бъде в общ план, но при всички случаи е необходимо периодично да бъде възлагано национално представително проучване, чрез въпросник в максимална степен покриващ показателите за оценка на обективната независимост. При планиране на проучванията следва да бъде осигурена обективност, надеждност и сравнимост на данните.

Проучване сред магистратите може да бъде правено също на две три години или и при съществени промени в обективните показатели – в същата година или в годината, следваща прилагането им с цел оценка на промените и влиянието им върху оценката на субективната независимост на магистратите. Проучването сред магистратите е важно, защото позволява да бъдат идентифицирани фактори, реално заплашващи независимостта, като тази оценка може да бъде използвана за коректив на мнението на гражданите, което в много голяма степен може да бъде повлияно от медийната и политическата среда.

## **VIII. ПОДХОД ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА И ПРОЗРАЧНОСТТА НА ДЕЙНОСТТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

### **A. ЦЕЛ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД**

Годишния доклад представлява прилагане на систематичен преглед на функционирането на съдебната власт по отношение на гаранциите за независимост и прозрачност на дейността на органите на съдебната власт. Той следва да представя извършените през отчетния период промени, отнасящи се до наблюдаваните показатели за оценка на независимостта и отчетността на съдебната власт.

Целта на доклада е идентифицирането на области, които са уязвими към заплахи за независимостта и създаване на възможности за ранно предупреждение за проявление на рискове по отношение на независимостта. Изготвянето на доклада ще позволи проследяването на състоянието по предложените показатели, съответстващи на тези, разработени от ЕМСС, което ще осигури съпоставимост на анализите с тези на ниво ЕС.

### **Б. СЪДЪРЖАНИЕ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД**

Докладът трябва да съдържа:

- преглед на резултатите от мерки, предприети в резултат на планираното в предходния годишен доклад по отношение на гарантиране независимостта и отчетността на дейността на органите на съдебната власт;
- преглед на мерки, предприети в рамките на оценяваната година и насочени към гарантиране на независимостта и отчетността;
- оценка на състоянието на показателите и открояване на областите с необходимост от засилване на гаранциите за независимост и отчетност;
- планиране на мерки в областите, нуждаещи се от такова засилване на гаранциите

### **В. ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ**

Като източници на данни за обективна независимост следва да се използват:

- периодични доклади на съдебните органи, вкл. годишен доклад на ВСС

- доклади и информация на независими органи на национално ниво – неправителствени организации, експерти, или на международно ниво – ЕМСС и др., вкл. доклади, финансирани от ОПДУ

#### **Г. МЕХАНИЗЪМ ЗА ИЗГОТВЯНЕ**

Подходящо е годишния преглед да бъде изготвян от експертна група, състояща се от: представители на ВСС – колегиите, както и представители на магистратите от отделните апелативни райони – апелативни, окръжни и районни съдилища и прокуратури, както и външни експерти – представители на Гражданския съвет към ВСС, представители на професионални сдружения, академичните среди.

#### **IX. МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРЕГЛЕД НА МЕТОДИКАТА ЗА АНАЛИЗ НА ФАКТОРИТЕ ЗА НЕЗАВИСИМОСТ И НА ПРОЦЕДУРАТА ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА НЕЗАВИСИМОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

С оглед запазване актуалността на показателите за оценка на независимостта и прозрачността на съдебната власт, както и подходите за набиране на данни и техния анализ, следва да бъде предвиден механизъм за преглед на разработената Методика. Прегледът на Методиката, както и на процедурата за изготвяне на Годишния доклад може да бъде извършван от експертната група, разработваща доклада или от нарочна работна група.