



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Независимост и отчетност на съдебната власт и на прокуратурата

Индикатори за изпълнение, 2015 г.

Доклад на ЕМСС 2014-2015 г.



Съфинансиран по програма „Правосъдие“ на Европейския съюз

Това издание е осъществено с финансовата подкрепа на програма „Правосъдие“ на Европейския съюз. Отговорността за съдържанието на тази публикация е изцяло на ЕМСС и по никакъв начин не може да се счита, че отразява възгледите на Европейската комисия.

ВАЖНА БЕЛЕЖКА: Информацията в този доклад е събрана от ЕМСС и нейните членове и следва да се използва само за подходящи цели като се посочва произхода на данните.

Съдържание

РезюмеError! Bookmark not defined.

Общ предговорError! Bookmark not defined.

Раздел 1 Независимост и отчетност на съдебната власт..... 12

1. Въведение 13

2. Методика на индикаторите 16

3. Индикатори и подиндикатори за независимост и отчетност 2015 г. (версия 0 индикаторите)..... 19

3.1 Области, обхванати от индикаторите 19

4. Състояние на независимостта и отчетността в Европа 24

4.1 Метод на представяне 24

4.2 Състояние на независимостта и отчетността в Европа: общи резултати 24

4.3 Състояние на независимостта и отчетността: резултати за членовете на ЕМСС..... 26

4.4 Състояние на независимостта и отчетността: резултати за наблюдателите на ЕМСС 35

5. Проучване сред съдиите 40

5.1 Методика 40

5.2 Замисъл на анкетата 40

5.3 Процент на попълнените анкетата по страни и представителност 43

5.4 Резултати 44

5.5 Докладване и обратна информация за съдиите 60

5.6 Извлечени поуки 60

6. Пилотно проучване сред съдебните заседатели относно усещането им за действителната им независимост..... 62

7. Пилотна група за диалог	78
7.1 Бъдещето на групите за диалог	79
8. Изводи и последващи дейности	80

Раздел 2 Независимост и отчетност на прокурорите 81

1. Въведение	82
2. Общ преглед.....	83
3. Въведение: Методика и цел на проекта	86
4. Европейски и международни стандарти за независимостта и отчетността на прокурорите	87
5. Рамка за независимостта и отчетността на прокурорите	88
5.1 Въведение.....	88
5.2 Основни компоненти на независимостта на прокуратурите и на отделните прокурори ..	89
5.3 Обективна независимост	89
5.3.1 Външна независимост на прокуратурите.....	89
5.3.2 Външна независимост на прокурорите.....	90
5.3.3 Вътрешна независимост	92
5.4 Субективна независимост на прокурорите	94
5.5 Обосновка на отчетността	94
5.5.1 Отчетност на прокуратурите	94
5.5.2 Отчетност на прокурорите	95
6. Индикатори за независимост и отчетност на прокурорите	95
6.1 Правно основание за независимост	97
6.1.1. Формални гаранции за независимост	97
6.1.2. Формално ниво на увереност, че прокурорите се подчиняват единствено на закона ..	97
6.1.3. Формални методи за определяне на заплатите на прокурорите	97
6.1.4. Формална ангажираност на прокурорите с развитието на правната и съдебната реформа и с наказателната политика на държавата.....	98
6.2 Организационна самостоятелност на прокуратурите	98
6.3 Финансиране на прокуратурите	100
6.4 Управление на прокуратурите.....	101
6.4.1 Обективна независимост на прокурорите: решения за прокурорите в областта на човешките ресурси	101
6.4.2 Стабилност на заеманата длъжност	104
Обективна независимост на прокурорите: вътрешна независимост	
6.6 Субективна независимост	107
6.6.1 Независимост според възприятието на гражданите като цяло.....	107

Доверие към прокуратурите на гражданите като цяло в сравнение с доверието към други институции в държавата.....	107
6.6.3 Корупцията сред прокурорите според възприятието на гражданите като цяло	108
6.6.4 Субективна независимост: независимостта според възприятието на ползващите услугите на прокуратурите.....	108
6.6.5 Субективна независимост: независимостта според възприятието на прокурорите.....	108
6.7 Обективна отчетност на прокуратурите.....	109
6.7.1 Разпределение на делата.....	109
6.8 Процедура по обжалване.....	110
6.9 Периодично отчитане	111
6.10 Информирание на пресата и на обществеността	111
6.11 Външен преглед	112
6.12 Обективна отчетност на прокурора	113
6.12.1 Етичен кодекс.....	113
6.12.2 Оттегляне и отвод.....	113
6.12.3 Позволено ли е на прокурорите да осъществяват външни дейности и оповестяват ли те такива дейности и интереси?.....	114
6.12.4 Разбираеми процедури	115
Приложение А – Доклад на пилотната група за диалог	Error! Bookmark not defined.
Приложение Б – Въпросник	Error! Bookmark not defined.
Приложение В – Правила за точкуване	Error! Bookmark not defined.
Приложение Г – Проучване на данни сред съдии	Error! Bookmark not defined.
Приложение Д – Проучване сред професионални съдии относно тяхната независимост	Error! Bookmark not defined.
Приложение Е – Източници Раздел 2	Error! Bookmark not defined.

В периода 2013-2014 г. Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) разработи рамка и визия за независимостта и отчетността на съдебната власт и набор от индикатори за оценка на реалното състояние на независимостта и отчетността на съдебните системи в Европейския съюз (ЕС). ЕМСС започна със съдебната власт в тесен смисъл, без да включва прокуратурата. На своето Общо събрание през 2014 г. ЕМСС реши да осъществи тези дейности в няколко насоки. В настоящия доклад са представени, от една страна, резултатите от действителното приложение на индикаторите в съдебните системи на членовете и наблюдателите на ЕМСС, които изявиха желание да участват, както и няколко разширения (Раздел 1). От друга страна, в него е представено разширението на концептуалната рамка, обхващащо прокуратурата (Раздел 2).

Раздел 1: Независимост и отчетност на съдебната власт

Индикатори за изпълнение

Почти всички членове и наблюдатели са приложили индикаторите в съдебните си системи. В рамките на процеса индикаторите бяха усъвършенствани.

В доклада са представени резултатите за всяка от страните членки и наблюдатели, които са участвали индивидуално. Резултатите следва да се използват предимно от всяка съдебна власт за размисъл относно нейните силни страни и слабости и за работа по преодоляване на последните. Данните трябва да се ползват внимателно, защото все още е трудно да се обхванат от индикаторите твърде разнообразните правни системи. Дадени са някои статистически данни по индикатори за цялата група участници. Въз основа на тези данни бяха направени следните изводи (1) има още много да се желае по отношение както на независимостта, така и на отчетността, съдейки по различията между реалните точкови резултати и уредбите, считани за добри. (2) Като цяло, резултатите на страните са по-добри относно обективната независимост (формалните характеристики на правните системи), отколкото относно субективната независимост (усещането за независимост). (3) По отношение на обективната независимост, с най-ниски точкови резултати са финансирането на съдебната система и управлението на съдилищата. Като цяло финансирането на съдебната власт не е добре уредено и съдебните системи са зависими от решения, вземани от правителствата по тяхно усмотрение. Управлението на съдилищата все още е в ръцете - пряко или косвено - на министерствата на правосъдието. (4) По отношение на отчетността, нисък брой точки получават външният преглед на съдебната власт и (оповестяването на) външните функции на съдиите. Въпросът с външния преглед е сложен, защото, ако не е възложен от самата съдебна система, външният преглед отваря вратата за външна намеса в съдебната власт, което накърнява нейната независимост.

Проучване сред съдиите относно усещането им за действителната им независимост

По време на Общото събрание през 2014 г. беше отбелязано, че на съдиите никога не им е бивал задаван системно въпроса как възприемат собствената си независимост и че това е довело до празнота в индикаторите за субективната независимост. Беше ре-

шено да се предприеме проучване сред европейските съдии. 22 организации на съдии проявиха желание да се включат и в много кратък срок успяха да организират провеждането на проучването в своите страни. Общият брой на участвалите съдии е 5878. Представени са резултатите за всички участвали страни. Могат да се направят следните общи изводи:

(1) Въпреки че има различия между страните, преобладаващото мнозинство от съдиите не са били подлагани на неправилен натиск да постановят определено решение по дело през последните две години. В съответствие с това заключение е и средният брой точки, определени от съдиите от всяка страна, когато били помолени да оценят своята независимост по скала от 0 до 10 (където 10 е изцяло независим) - той е 8 или по-висок. Когато били запитани за независимостта на съдиите в собствената им страна като цяло, средната оценка била 7 или по-висока (с едно изключение - 6). При наличие на неправилен натиск, той се упражнява от различни страни, както външни, така и вътрешни.

(2) Приемането на подкупи е друга форма на отказ от независимост. По отношение на вярванията сред съдиите за това дали се приемат подкупи, в Европа съществува отчетливо раздвоение. Въпреки че почти никой не счита, че съдиите вземат подкупи редовно, в приблизително половината от страните съдиите не вярват, че изобщо се вземат подкупи, докато в другата половина значителен процент от съдиите считат, че се приемат подкупи от време на време или като рядко изключение. (3) Според съдиите, вътрешните въпроси като разпределянето на делата и дисциплинарните мерки не са голям проблем, що се касае до изхода от съдебните дела. Също така, ръководствата на съдилищата почти никога не упражняват натиск върху съдиите да постановяват определени решения по съдебните дела. Много съдии обаче са подлагани на натиск да решават дела в определен срок. Това се случва и в страни, които иначе имат много висок точков резултат по показателя независимост. На съдиите не е задаван въпросът дали възприемат това като заплаха за своята независимост и е спорно дали този натиск е добро или лошо явление. Същото се отнася за вземането на решения съгласно насоки, изготвени от съдии от същия ранг.

(4) Влиянието на медиите (традиционните) върху решенията на съдиите е важен проблем. В много страни съдиите считат, че решенията са повлияни от медиите. Такова пряко влияние не се упражнява (все още?) от страна на социалните медии.

(5) На съдиите беше зададен и въпросът за промените в условията им на труд и за тяхното въздействие върху независимостта им. Заплащането, натовареността с дела и ресурсите се посочват като фактори, оказващи влияние върху независимостта.

(6) Важен въпрос е назначаването и повишението на съдиите. Много съдии в почти всички страни считат, че съдиите се назначават и повишават поради други причини, а не въз основа на техните способности и опит.

(7) Накрая, считат ли съдиите, че тяхната независимост се зачита от другите? Това зачитане включва не само липсата на натиск, упражняван спрямо съдиите, за да постановят определени решения по съдебни дела. То е реалното признаване на значението на съдебната независимост. Голям процент от съдиите в повечето страни не считат, че тяхната независимост се съблюдава от правителството, парламента и медиите (включително социалните). С малки изключения те смятат, че тя се съблюдава от вътрешните органи на съдебната власт: ръководствата на съдилищата, съдебните съвети, върховните съдилища, конституционните съдилища и асоциациите на съдиите. Макар че вторият резултат вероятно не е изненадващ, първият буди тревога.

Пилотно проучване сред съдебните заседатели относно усещането им за действителната им независимост

В много от съдебните системи в Европа се използват не само професионални съдии, но и съдебни заседатели. Те са неразделна част от тези съдебни системи. Но тъй като обикновено съдебните заседатели прекарват само малка част от своето време в рамките на съдебната система, не беше ясно дали сред тях може да се проведе смислено проучване. Ето защо беше осъществено пилотно проучване сред съдебните заседатели в Норвегия, Швеция и Дания. Констатациите са представени по страни. Основните резултати от пилотното проучване са следните: (1) Мненията на съдебните заседатели са сходни с тези на съдиите. Съдебните заседатели не се чувстват по-малко независими от съдиите. Въпреки че може да се очаква, че те усещат влиянието на съдиите, особено когато заседават заедно, това не се проявява в резултатите. Не се съобщава за неправилен натиск в рамките на съдебната власт. (2) Като цяло в отговорите на съдебните заседатели се проявява повече несигурност, отколкото в тези на съдиите, както се вижда от по-голямата честота на използване на отговора „не мога са определя“, въпреки че това не се отнася за всички въпроси. (3) Съдебните заседатели в трите разглеждани страни имат доста различни мнения за зачитането на независимостта им от страна на правителството, парламента и медиите (включително социалните). Това е област, в която съдебните заседатели са по-прямки при изразяване на мненията си от професионалните съдии. Въпреки че пилотният проект беше реализиран само в три скандинавски съдебни системи и следователно не могат да се правят обобщени изводи за всички съдебни системи, в които се използват съдебни заседатели, тези резултати са обещаващи. Изглежда няма голяма разлика между съдиите и съдебните заседатели от гледна точка на независимостта, което означава, че независимостта, като основна ценност, се отстоява от всички съдии. От методологическа гледна точка резултатите също са обнадеждаващи. Възможно е да не се наложи разширяване на обхвата на проучването сред съдиите, така че да обхваща и съдебните заседатели, за да се получи надежден общ преглед на мненията на двете групи. Това обаче са първите резултати и за да се стигне до по-окончателни изводи проучването трябва да бъде повторено при други (и разнообразни) съдебни системи с широко използване на съдебни заседатели.

Пилотна група за диалог

Целта на индикаторите за независимост и отчетност е с тяхна помощ да се проведе информирана дискусия по тези въпроси в рамките на и между съветите и други органи на властта и да се предприемат мерки за преодоляване на слабостите в правните системи в това отношение. Разработен беше форматът на групата за диалог за провеждане на обсъждания между съветите и други органи. Както е описано в доклада „Независимост и отчетност на съдебната власт 2013-2014 г.“, замисълът на групите за диалог е да се обсъдят резултатите от прилагането на индикаторите и да се определят действителните проблеми, свързани с независимостта и отчетността на съдебната власт във всяка страна, както и да се набележат корективни мерки. Беше решено също така групите за диалог да се отчитат пред Изпълнителния борд, а веднъж годишно и пред Общото събрание на ЕМСС. За да се провери дали е възможно да се проведе смислен диалог за независимостта и отчетността въз основа на индикаторите, през март 2015 г. беше проведена пилотна среща. Пилотната група за диалог се състоеше от участници от Италия, Словения, Литва и Норвегия. Въпреки че срещата не можа да оправдае всички очаквания, тя се счита за успешна, тъй като даде възможност за истински задълбочен диалог.

Раздел 2: Независимост и отчетност на прокурорите

Този раздел от доклада е изготвен от подгрупа, състояща се от представителите на пет от членовете на ЕМСС, които имат съвет с участието както на съдии, така и на прокурори (Белгия, България, Франция, Румъния и Италия), заедно с някои заинтересовани наблюдатели. Следователно, възгледите и препоръките, съдържащи се в този раздел, са тези на споменатите пет съвета, а не на цялата ЕМСС.

Работата на подгрупата беше да обмисли кои от индикаторите, определени от ЕМСС като приложими спрямо независимостта и отчетността на съдиите, са също така приложими спрямо независимостта и отчетността на прокурорите. Подгрупата стигна до заключението, че преобладаващата част от индикаторите може да се отнесе не само към съдиите, но и към прокурорите, с малки изменения в акцента в някои случаи. Подгрупата се постара да определи всички относими международни и европейски документи, които обхващат общоприложими стандарти, касаещи независимостта и отчетността на прокурорите и да ги включи в анализа на членовете и наблюдателите на ЕМСС. В резултат на този анализ беше изготвена рамката за отчетността и независимостта на прокурорите.

В крайна сметка беше взето решение индикаторите за независимост и отчетност на прокурорите, разработени от подгрупата и представени в този раздел, да не се прилагат на този етап дори спрямо петте участващи съвета. Главната причина беше предпочитанието първо да се видят реакциите на други членове и наблюдатели на ЕМСС, чиито съвети не включват прокурори. Освен това, като се имат предвид конституционните сходства в положението на съдиите и прокурорите в страните, представени в подгрупата, може да се очаква, че резултатите от прилагането на индикаторите за прокурорите биха били много близки до тези за съдиите.

Препоръки към съдиите и прокурорите

1. В периода 2015/2016 г. групите за диалог следва да се разширят и да обхванат всички заинтересовани членове и наблюдатели. Резултатите трябва да се обобщят и по време на Общото събрание във Варшава да се представят изводите за състоянието на независимостта и отчетността в Европейския съюз и в страните кандидатки и за стъпките, които следва да се предприемат за справяне с предизвикателствата, било то на национално или наднационално ниво.
2. Методиката за индикаторите за изпълнение на независимостта и отчетността на съдебната власт и правилата за точкуване трябва да бъдат усъвършенствани. Може да се предприеме анализ на чувствителността, за да се оцени въздействието на различните правила за точкуване върху точковите резултати. Също така, резултатите от дейността на групите за диалог могат да доведат до промени в индикаторите. Преработените индикатори (Версия 1) следва да бъдат въведени в периода 2016/2017 г.
3. Логичната следваща стъпка след създаването на индикатори, свързани с независимостта и отчетността на съдебната власт, е да се помисли за създаване на индикатори за качеството на правораздаването, тъй като целта на една неза-

висима и отчитаща се съдебна власт е да постигне качествено правосъдие за гражданите. Съответно се препоръчва да се извърши работа по създаването на методика за изготвяне на индикатори за качеството на правосъдието като продължение на настоящия проект. Това ще бъде трудна задача, но ще си заслужава усилията.

4. Анкетното проучване сред съдиите следва да се усъвършенства (Версия 1), а на членовете и наблюдателите трябва да се даде достатъчно време да се подготвят за следващото проучване, което трябва да се проведе в периода 2016/2017 година. Тъй като независимостта и отчетността са взаимосвързани, следва да се разгледат възможностите за включване на отчетността в проучването.
5. Последващата дейност относно независимостта и отчетността на прокурорите в системите със съвети, включващи както съдии, така и прокурори, ще бъде поставена за разглеждане от Изпълнителния борд и от Общото събрание.
6. Препоръчително е да се повтори проучването на Евробарометър за правосъдието в ЕС по отношение на възприятието на населението, касаещо (най-малкото) независимостта. За да се постигне това, следва да се започнат разговори с Европейската комисия.

Общ предговор

В опит да се постигне нещо повече от обсъждане на независимостта и отчетността на съдебната власт на теоретично ниво, в периода 2013/2014 ЕМСС разработи рамка и визия за независимостта и отчетността, както и набор от индикатори за оценка на реалното състояние на независимостта и отчетността в съдебните системи в Европейския съюз. В началото ЕМСС съсредоточи вниманието си върху съдийското съсловие в тесен смисъл, тъй като дори това беше трудна задача, като темата за независимостта и отчетността на прокурорите беше отложена за следващата фаза. Заслужава си да изложим тук рамката и визията така, както бяха обобщени в доклада:

“Независимостта на съдебната власт като цяло и тази на отделните съдии е в основата на върховенството на закона. Без нея съдебната власт не може да изпълнява своите функции. Но независимостта не е изолирана. Трябва да се признае, че независимостта е пряко свързана с отчетността. Съдебна власт, която претендира за независимост, но която отказва да се отчита пред обществото, не се ползва с доверието на обществото и не постига независимостта, към която се стреми.

Визията на ЕМСС е, че независимостта трябва да се заслужи. В никакъв случай тя не е автоматична. Съдебната власт постига легитимност и печели уважението на гражданите с безупречно представяне, което води до обективни и добре обосновани решения. Най-добрата гаранция за независимост е отлично и прозрачно изпълнение. По този начин съдебната власт изпълнява мандата си и демонстрира, че го прави. Макар грешките да са неизбежни и да провокират критики, една независима и отчетна съдебна власт е открита за основателна критика и се учи от грешките си. Този механизъм осигурява силна връзка между независимост и отчетност.

Безупречното представяне не може да замени формалните гаранции. Следователно важни са както обективната, така и субективната независимост на съдебната власт. Обективната независимост отразява необходимите формални гаранции, а субективната независимост се отнася до възприятията на обществото, включително тези на самите съдии. Съдебните съвети не трябва да се съсредоточават единствено върху формалните гаранции, а трябва да работят в посока подобряване на представянето и информиране на обществеността за функциите и функционирането на съдебната власт. Всеки съдия играе важна роля в това отношение.”

Що се отнася до набора от индикатори, беше проведено пилотно проучване в четири страни. На своето Общо събрание ЕМСС стигна до извода, че този емпиричен метод е дал полезни резултати и може да се прилага от всички членове и, по желание, от наблюдателите на ЕМСС. Формулирано беше и заключението, че обхватът на проекта би могъл да се разшири и да обхване прокуратурата. Създадена беше нова група по проекта, която да се заеме с тези задачи. В настоящия доклад са представени резултатите от дейностите. Той се състои от два раздела. Раздел 1 разглежда съдебната власт. Раздел 2 е посветен на прокуратурата. Докато в раздела за съдебната власт са представени реалните резултати от прилагането на индикаторите във всички участващи страни и резултатите от свързаните с тях дейности, разделът относно прокуратурата е все още на концептуално ниво. В него се разглежда прилагането на рамката и на набора от индикатори, разработени за съдебната власт, спрямо прокуратурата и осъществяването на необходимите адаптации. Следва да се подчертае, че докато всички съвети, които участват в ЕМСС имат правомощия по отношение на съдийското съсловие, само някои от тях имат отговорности спрямо прокурорите. Поради това само няколко съдебни съвети на страни членки участваха в определянето на рамката и индикаторите за независимостта и отчетността на прокурорите в системите, които имат съвети, включ-

ващи както съдии, така и прокурори. Предстои да се обсъди въпросът дали сега би било удачно да се проведат консултации с наднационални органи на прокуратурата.

Раздел 1 Независимост и отчетност на съдебната власт

1. Въведение

Както беше посочено в общия предговор, в периода 2013/2014 г. ЕМСС разработи набор от индикатори за независимостта и отчетността на съдебните системи в ЕС. Индикаторите бяха изпробвани по време на пилотно проучване, проведено в четири страни. На своето Общо събрание ЕМСС стигна до извода, че този емпиричен метод е дал полезни резултати и може да се прилага от всички членове и, по желание, от наблюдателите на ЕМСС. Също така беше решено да се подкрепи прилагането на индикаторите от членовете и наблюдателите, а резултатите да бъдат оценени от експертна група, състояща се от 4 члена - трима от ЕМСС и един външен експерт. Експертната група ще осигури последователността и точността на отговорите на въпросника, който ще се използва за набиране на данни за индикаторите. По време на Общото събрание беше определена група по проекта, която да се заеме с тези дейности. Настоящият доклад е изготвен от нея. В него са представени прецизираните индикатори, както и резултатите за всички участвали страни - общо 23. Предвидената експертна група беше създадена и изигра решаваща роля за усъвършенстване на индикаторите и за съгласуване на точкуването.

Освен това, на Общото събрание беше посочено, че на съдиите никога не е бил задаван въпроса как възприемат собствената си независимост. Техните усещания се считат за съществена информация, в допълнение към мненията в обществото и тези на потребителите на съдебни услуги. Ето защо беше решено да се проведе проучване сред съдиите в Европа. Групата по проекта разработи анкетата и организира нейното провеждане. Резултатите са отчетени в настоящия документ. Тези резултати осигуряват измерителя за един от индикаторите, който липсваше до този момент. Проучването обаче на спира до тук. То предоставя редки аналитични данни за възприятията на съдиите, които могат да се уловят чрез този единствен индикатор, поради което резултатите са обсъдени по-подробно в този доклад. Участваха 22 страни. Поради краткото време, с което разполагахме, не всички организации на съдии успяха да участват. В много от правните системи в Европа се използват не само професионални съдии, но и съдебни заседатели. Възприятията на съдебните заседатели са също много важни, но една анкета сред тях повдига специфични въпроси. Пилотното проучване беше проведено в две съдилища в Швеция, две съдилища в Дания и три съдилища в Норвегия. Резултатите са представени в настоящия доклад.

Разработката и измерването на индикаторите не е самоцел. С индикаторите се цели да се осигури фактическа основа за проучване на силните и слабите страни на правните системи и за започване на диалог между органите на съдебната власт в Европа. Намеението на Общото събрание беше да разгледа най-благоприятните методи за внедряване на групи за диалог. Беше постигнато споразумение да се създадат определен брой групи за диалог, състоящи се от по 4 члена на ЕМСС от различни части на Европа (и евентуално страни наблюдатели, ако желаят да участват), с цел да се обсъдят резултатите от прилагането на индикаторите и идентифициране на реалните проблеми, касаещи независимостта и отчетността на съдебната власт във всяка страна и определяне на корективни мерки. Групата по проекта сформира пилотна група за диалог. В настоящия доклад се прави оценка на опита, натрупан във връзка с тази група за диалог.

Замисълът беше групите за диалог да продължат да действат с години. Освен това, прилагането на индикаторите, включително анкетата сред съдиите, ще се повтарят на всеки 2 години, за да се установи подобряването или влошаването на независимостта и отчетността с течение на времето. Вече е създадена рамката за осъществяване на тази дейност. По-нататъшни подобрения са възможни и следва да се предприемат през идните години. Това е процес на увеличение и постепенно обогатяване на знанията ни за независимостта и отчетността на съдебната власт и постепенно усъвършенстване на самата независимост и отчетност. В доклада се правят предложения за проследяването.

В крайна сметка, по време на Общото събрание се стигна до извода, че в допълнение към настоящия набор от индикатори, приложими спрямо съдиите, следва да се разработят и индикатори за независимостта и отчетността на прокурорите в системите, в които има съвети, включващи както съдии, така и прокурори. Независимостта и отчетността са от първостепенно значение и за прокурорите, за да могат те да изпълняват ролята си в правната система. Поставено е началото и на тази дейност. Резултатите са представени в раздел 2 от настоящия доклад.

Членовете на групата по проекта включваше представители на съдебните съвети на 19 члена и 7 наблюдателя. Координацията на групата по проекта се осъществяваше от г-н Фриц Бакер и г-н Франс ван Дийк от Съдебния съвет на Нидерландия. В началото секретар беше г-жа Миръл Берлинг, също от съвета на Нидерландия. След нея тази длъжност се изпълняваше от г-жа Имке Люхте.

Групата по проекта беше разделена на две подгрупи, както следва:

1. Всички дейности, касаещи съдиите, се координираха от Съдебния съвет на Нидерландия;
2. Всички дейности относно прокурорите, се координираха от г-н Хоратиус Думбрава и от г-н Флавиан Попа от Върховния съвет на магистратурата на Румъния.

Експертната група се председателстваше от г-жа Соня Найденова (ВСС България). Останалите членове бяха: Нуриа Диас (Генерален съвет на съдебната власт на Испания), Колин Тайър (Съдебен съвет на Шотландия), Свен Йохансон (Съдебен съвет на Швеция) и Моник ван дер Гос (Офис на ЕМСС), която изпълняваше ролята на секретар. Трима от членовете бяха представители на съвети, а един - на наблюдателите, като външен експерт. Експертната група проведе заседания на 6 октомври 2014 г. в Хага и на 26 януари 2015 г. в Брюксел.

Групата по проекта проведе следните срещи:

в периода 18-19 септември 2014 г. в Мадрид, Испания
в периода 1-2 декември 2014 г. в Брюксел, Белгия
в периода 12-13 февруари 2015 г. в Букурещ, Румъния
в периода 9-10 април 2015 г. в Лисабон, Португалия

Настоящият раздел, посветен на съдиите, е организиран по следния начин: В точка 2 е обобщена методиката, на която се основават индикаторите за изпълнение и тяхното измерване, а в точка 3 се прави общ преглед на индикаторите и на съставните им части. В точка 4 са изложени резултатите от прилагането на индикаторите за всички страни взети заедно и за всяка страна поотделно. В точка 5 се разглежда анкетата, проведена сред съдиите и касаеща техните усещания за действителната им независимост,

както и резултатите от проучването, докато в точка 6 е описано пилотното проучване сред съдебните заседатели. В точка 7 се докладва за използването на индикаторите при обсъждането на силните страни и слабостите на отделните съдебни системи и при определянето на корективни мерки, които са били изпробвани в група за диалог. Накрая се правят предложения за последващи действия.

2. Методика на индикаторите

В доклада на ЕМСС „Независимост и отчетност на съдебната власт за 2013-2014 г.“ е изложена концептуалната рамка на независимостта и отчетността, на която се основават индикаторите, и е представено подробно описание на индикаторите. Основните аспекти са обобщени тук накратко. Независимостта и отчетността са взаимосвързани и многомерни понятия. За да се отчете сложния им характер, е необходима обща рамка. Тази рамка може да се обобщи чрез пет основни идеи.

1. Независимостта и отчетността вървят ръка за ръка: отчетността е предпоставка за независимостта. Независимостта се предоставя от обществото. Съдебна власт, която не желае да се отчита пред обществото и не забелязва неговите потребности, няма да спечели доверието му и ще застраши своята независимост в краткосрочен или дългосрочен план. Отчетност без независимост свежда съдебната власт до държавна агенция.
2. Наличието на формални гаранции за независимост (обективна независимост) не е достатъчно, за да бъде даден съдия независим. Реалната независимост зависи от неговото поведение и се проявява в неговите решения и това намира отражение във възприемането на независимостта от обществото и съставляващите го групи, както и на самите съдии (субективната независимост). Следва да се отбележи, че често се наблюдават различия между възприятията на групите в обществото.
3. За да бъде независима съдебната власт, е нужна независимост както на съдебната система като цяло, така и на отделния съдия. Трябва да се прави разграничение между независимостта на съдебната власт като цяло и независимостта на съдията. Макар че независимостта на съдебната власт като цяло е необходимо условие за независимостта на съдията, тя не е достатъчно условие. Индивидуалната независимост може да бъде засегната от външното влияние на държавни организации и други субекти и от вътрешни влияния в рамките на съдебната система.
4. За да е налице отчетност, не е достатъчно да са изпълнени формалните изисквания за отчетността - нужно е населението да възприеме съдебната власт като отчитаща се. Дори когато съществуват формални обективни процедури за гарантиране на отчетността на съдебната власт, не по-малко важно е субективното възприятие на гражданите за отчетността на съдийското съсловие. Например, на съдиите и на съдебната система може да се гледа като на „затворен клуб“, който действа само в своя собствена полза, но не и за благо на обществото.

5. Отчетността, подобно на независимостта, касае както съдебната власт като цяло, така и отделния съдия. На ниво съдебна власт като цяло отчетността означава прозрачно изпълнение, докато отчетността на отделния съдия е свързана с по-специално с прозрачността на съдебните му решения.

Тъй като в рамката се прави разграничение между обективна и субективна независимост и отчетност, необходимо е те да се дефинират. Обективната независимост е свързана с начина, по който са организирани на практика съдебните структури, докато субективната независимост касае начина, по който съдебната власт се възприема от различните групи по интереси, включително от гражданите като цяло, от ползвателите на услугите на съдилищата и от съдиите.

Индикаторите за изпълнение биват обективни и субективни. В съответствие с дефинициите, обективните индикатори се отнасят до правните и други обективно наблюдаеми аспекти на правната система, които са от съществено значение за независимостта и отчетността. Що се отнася до измерването на тези обективни аспекти, точкуването или категоризацията се извършват от съветите или, при липса на съвет, от други органи на управление, при използване на стандартизиран въпросник. Това е самооценка, но тя включва аспекти, които могат да бъдат проверени от всеки, който е запознат със съответните правни системи.

Субективните индикатори са свързани с възприятието за независимостта и свързаните с нея теми от страна на населението, ползвателите на услугите на съдилищата и самите съдии. Субективни индикатори за отчетността все още не са създадени. ЕМСС възнамерява да разгледа възприятията на отчетността на по-късен етап. По отношение на независимостта и свързаните с нея теми съществуват външни проучвания за възприятията в обществото. Освен това, някои съдебни системи са провели анкети за удовлетвореността сред ползвателите на услугите на съдилищата. Липсват данни за възприятията на съдиите, но групата по проекта се е ангажирала да запълни тази празнота.

За да се получи правилна представа за независимостта на съдебната власт, обективните и субективните индикатори трябва да се оценяват заедно. В следващия раздел е представен списък на индикаторите и са описани наложените се промени в индикаторите, определени в доклада за периода 2013/2014 г.

След като бяха дефинирани подходящи индикатори за обективна и субективна независимост и обективна отчетност на съдиите, следващата стъпка е да се определи подходяща методика за точкуване на резултатите. За тази цел е необходима нормативна оценка на добрата и лошата практика. За да се улеснят нещата, се използват точкова система и правила за оценка и се прилагат следните основни принципи:

1. По отношение на всички формални гаранции, основният въпрос касае лекотата, с която тези гаранции могат да се премахват или променят. Гаранция, заложена в конституцията, осигурява по-голяма защита от такава, предвидена в обикновен закон. Законово определените гаранции са по-ефективни от тези, съдържащи се в подзаконовите актове, в общата съдебна практика или в традицията.

2. Препоръчителен е балансът между самоуправлението на съдебната власт и отчетността. Когато други държавни органи имат правомощия да вземат решения относно съдебната власт, решенията, основаващи се на обективни критерии са за предпочитане пред дискреционните решения.
3. Реакциите, основани на прозрачни правила, са за предпочитане пред импровизираните (*ad hoc*) реакции на конкретни ситуации.
4. За предпочитане е всички съдебните решения и процедури, включително тези, свързани с жалбите, да са формализирани, публични и прозрачни.
5. Прозрачността изисква активното разпространение на информация, а не просто теоретично предоставяне на достъп до информация.

Повечето индикатори включват няколко аспекта, обхванати от подиндикатори. Тези подиндикатори могат да се измерват в точки, като общият точков резултат за даден индикатор се получава като се сумират точковите резултати за подиндикаторите.

В някои случаи, при определяне на точковите резултати по (под) индикаторите въз основа на въпросника, неизбежно ще съществуват възможности за различно тълкуване и това ще даде възможност на някои страни, които са запознати с правилата за точкуване, да обрисуват възможно най-положителна (или отрицателна) картина, ако желаят. Това би било в противоречие със замисъла, на който се основават индикаторите: да се установят силните страни и слабостите на дадена съдебна система и по този начин да се открият възможности за усъвършенстване. Макар че работата на експертната група зависеше от отговорите, дадени от всеки отделен съвет, тя се постара да се предпази от тази (теоретична) възможност като направи критична оценка на дадените отговори на въпросите в анкетите. Оповестяването на отговорите на въпросника и на точковите резултати е въпрос за решение на съответните национални институции.

3. Индикатори и подиндикатори за независимост и отчетност 2015 г. (версия 0 на индикаторите)

Както беше обяснено в глава 2, наборът се състои от обективни и субективни индикатори, доколкото са налични. Обективните индикатори се разделят на индикатори за съдебната власт като цяло и за отделния съдия.

3.1 Области, обхванати от индикаторите

	независимост		отчетност	
обективна	съдебната власт като цяло	отделния съдия	съдебната власт като цяло	отделния съдия
субективна	Общи възприятия		Липсват	

Индикаторите за изпълнение са описани подробно в доклада за 2013/2014 година. Въпреки че индикаторите бяха изпитани на практика в пилотен проект, реализиран в 4 страни, възникна необходимост от промени в тези индикатори и в правилата за точкуване, когато индикаторите бяха приложени спрямо всички страни, по-специално поради различия в тълкуването. Също така, известни несъответствия, които не бяха забелязани на по-ранен етап, бяха коригирани.

Така формирания набор от индикатори за 2015 г. е изложен по-долу.

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ КАТО ЦЯЛО

1. Правно основание за независимост със следните подиндикатори:

- Формални гаранции за независимостта на съдебната власт;
- Формално ниво на увереност, че съдиите се подчиняват единствено на закона;
- Формални методи за определяне на заплатите на съдиите;
- Формални механизми за коригиране на заплатите на съдиите;
- Формални гаранции за ангажираност на съдиите в развитието на правната и съдебната реформа.

2. Организационна самостоятелност на съдебната власт със следните подиндикатори, когато съществува съдебен съвет или еквивалентен независим орган:

- Формална позиция на съдебния съвет;
- Съблюдаване на насоките на ЕМСС;
- Отговорност на съвета.

Подиндикатор, когато няма съдебен съвет или еквивалентен орган:

- Влияние на съдиите върху решенията.

3. Финансиране на съдебната власт, със следните подиндикатори:

- Бюджетни договорености;
- Система на финансиране;
- Разрешаване на конфликти относно бюджетите;
- Достатъчност на реалните бюджети.

4. Управление на съдилищата.

- Отговорност на ръководствата на съдилищата.

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДИЯТА

5. Решения, свързани с човешките ресурси относно съдии, със следните подиндикатори:

- Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите и председателите на съдилищата;
- Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите от Върховния съд и председателя на Върховния съд;
- Съблюдаване на насоките на ЕМСС относно назначаването на съдии;
- Оценка, повишение, дисциплинарни мерки и обучение на съдии;
- Съблюдаване на с насоките на ЕМСС относно повишаването на съдии.

6. Непрехвърляемост на съдиите, със следните подиндикатори:

- Формална гаранция за несменяемост на съдии;
- Ред и условия за прехвърляне на съдии без тяхно съгласие.

7. Вътрешна независимост, със следните подиндикатори:

- Вмешателство от страна на по-високопоставени съдии;
- Употреба и статут на насоките;
- Вмешателство от страна на ръководството на съдилищата.

ИНДИКАТОРИ ЗА СУБЕКТИВНАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ

8. Независимост според възприятието на гражданите като цяло;

- Евробарометър 2013 г., средните стойности в различните области на правото (B5.2. B6.2 и B7.2);
- Доклад за глобалната конкурентоспособност 2013-2014 г. т. 1.06);
- Световен индекс за върховенството на закона през 2014 г. (т. 1.2).

9. Доверие към съдебната власт в сравнението с доверието към други държавни власти от страна на гражданите като цяло;

- Национални проучвания.

10. Корупция в съдебната система според възприятието на гражданите като цяло;

- Специални проучвания на Евробарометър: EB79.1 Корупция:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm

11. Независимост според възприятието на съдебни потребители на всички нива;

- Национални проучвания.

12. Независимостта според възприятието на самите съдии;

- Проучване на EMCC.

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНАТА ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ КАТО ЦЯЛО

1. Разпределяне на делата, със следните подиндикатори:

- Наличие на прозрачен механизъм за разпределяне на делата;
- Съдържание на механизма за разпределяне на делата.

1. Процедура по обжалване със следните подиндикатори:

- Наличие на процедура по обжалване;
- Външно участие в процедурата по обжалване;
- Обхват на процедурата по обжалване;
- Обжалване на решение по жалба;
- Брой на жалбите.

3. Периодично отчитане от страна на съдебната власт със следните подиндикатори:

- Наличие на годишни отчети;
- Обхват на годишните отчети;
- Сравнителен анализ на съдилищата.

4. Връзки с пресата със следните подиндикатори:

- Разясняване на съдебните решения пред медиите;
- Наличие на насоки за пресата;
- Излъчване на съдебни дела.

5. Външен преглед със следните подиндикатори:

- Прилагане на външен преглед;
- Отговорност за външен преглед.

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНАТА ОТЧЕТНОСТ НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ

6. Етичен кодекс на съдиите със следните подиндикатори:

- Наличие на етичен кодекс на съдиите.

7. Оттегляне и отвод със следните подиндикатори:

- Доброволно оттегляне;
- Нарушаване на задължение за оттегляне;
- Искане за отвод;
- Решаващ орган;
- Жалба срещу решение за отвод.

8. Допустимост на външни функции и оповестяване на външните функции и финансовите интереси със следните подиндикатори:

- Политика за допустимостта на външните функции;
- Наличие на (публичен) регистър за външните функции на съдиите;
- Наличие на (публичен) регистър за финансовите интереси на съдиите.

9. Разбираеми процедури със следните подиндикатори:

- Задължение на съдиите да направят производството разбираемо за страните;
- Обучение на съдиите.

Важните промени в сравнение с индикаторите за 2013/2014 г. са следните:

- По-ранния набор съдържа индикатор за процедурите в случай на заплаха за независимостта. По този аспект въпросникът доведе до толкова разнообразни отговори поради различния характер на евентуалните заплахи, че не беше възможно еднозначно тълкуване. Този индикатор беше премахнат.
- Индикаторът „Организационна самостоятелност на съдебната власт“ съдържа подиндикатор за това дали съдебният съвет е част от съдебната власт или не. На този въпрос не можеше да се даде ясен отговор за много страни. Тъй като следващите подиндикатори засягат подробно позицията и ролята на съветите, този подиндикатор беше заличен.
- Във връзка с индикатора „финансиране на съдебната власт“, за подиндикатора касаещ честотата на конфликтите относно бюджетите се получи много отговори, че няма такива конфликти - не защото те наистина липсват, а просто защото съветите не участват в обсъждането на финансови въпроси. Този подиндикатор беше премахнат, тъй като беше безсмислен.
- За индикатора „несменяемост“ (преименуван на „непрехвърляемост“, за да се избегне объркването с уволнението) се получи противоречиви отговори. Решено беше да не се променя индикатора и подиндикаторите, а да се разясни, че първият подиндикатор - за това дали даден съдия може или не може да бъде преместен с негово/нейно съгласие - изисква стриктно тълкуване. Ако е възможно в конкретни ситуации да се извърши прехвърляне без даване на съгласие, в отговора следва еднозначно да се посочи, че даден съдия може да бъде преместен без негово съгласие. Едва след това може да се даде отговор на

следващите въпроси. Тези подиндикатори дават възможност да се разгледат различни нюанси на непрехвърляемостта.

- Индикаторът, свързан с важната тема за вътрешната независимост, предизвика дискусия по въпроса за насоките (с възможен задължителен характер) от страна на висшестоящи съдии и съдии на същото ниво, за да се осигури еднообразие и съгласуваност на съдебните решения. Съответните подиндикатори бяха опростени, за да се избегнат проблемите с дефинирането им. Недвусмислено беше формулиран изводът, че от гледна точка на независимостта, за предпочитане е ситуацията, при която няма насоки, а незадължителните насоки са за предпочитане пред задължителните. Това се отразява в правилата за точкуване.

По отношение на отчетността бяха направени две промени:

- Във връзка с външния преглед възникнаха проблеми с определянето на методите му, като се счете, че различията не са от особено значение. Ето защо подиндикаторът беше заличен.
- Индикаторът за допустимостта на допълнителни функции и за оповестяване на интересите беше систематизиран и опростен, за да се улесни класифицирането на правните системи. В правилата за точкуване ясно беше посочено, че и двата режима (1. Не се позволяват допълнителни функции; 2. позволяват се допълнителни функции и се осигурява тяхната прозрачност) са еднакво приемливи от гледна точка на отчетността. От тази гледна точка се стигна до извода, че разграничението между конкретни публични / политически и частни функции не са от практическо значение.

Тези промени бяха отразени в нова версия на въпросника, която беше използвана за събиране на данните за индикаторите по страни. Въпросникът е представен в Приложение 1.

4. Състояние на независимостта и отчетността в Европа

Резултатите за всички страни взети заедно са обобщени в цифрово изражение по-долу. За всеки индикатор е представен точковият резултат за всяка страна в съчетание с минималния и максималния резултат, постигнат от всяка от участващите страни. Индикатор 12 - за независимостта според възприятието на съдиите, не е включен в цифровите оценки, но е разгледан подробно в следващия раздел, тъй като беше проведено специално проучване, за да се съберат данни за това възприятие.

4.1 Метод на представяне

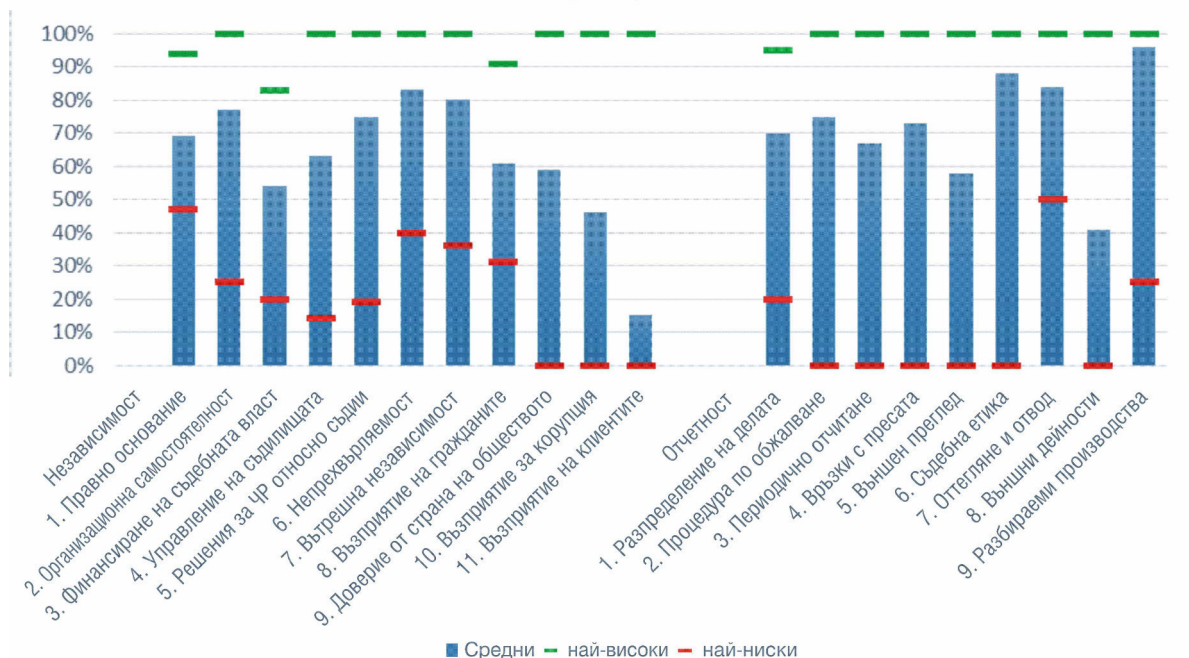
Обективните индикатори изрично определят стандарта за това как трябва да изглежда формалната уредба. Те указват кое е добро и кое е по-малко добро. В идеалния случай този стандарт трябва да бъде изпълнен за всички (под) индикатори. Групата по проекта не е правила опити да определя коя уредба би била (справедлива) приемлива за всеки индикатор. Извън практическите въпроси, по същество това е нежелателно. В доклада за 2013/2014 г. бяха използвани механично цветни кодове за представяне на резултатите по скала от 0 до 10, където 5 беше обозначено като неутрална стойност. Това представяне на резултатите може да създаде погрешното впечатление, че един технически неутрален резултат е достатъчно добър. За да се избегне това впечатление, резултатите за всеки индикатор са представени тук като процент от стандартизиран максимален точков резултат, който показва най-добрите условия.¹ В резултат на това, за всеки подиндикатор, както и индикатор за всички страни могат да се изчислят статистически параметри като средна стойност и стандартно отклонение. Това не може да се направи за всички индикатори като цяло.

4.2 Състояние на независимостта и отчетността в Европа: общи резултати

На таблицата по-долу са представени средните стойности на точковите резултати по индикатори за всички участващи членове и наблюдатели на ЕМСС. Червената чертичка показва най-ниският резултат за всяка страна, а зелената - най-високият. При всички индикатори високият резултат е добър, а ниският - лош. Очевидно, осреднените стойности на точките дават само много груба представа за крайните резултати.

¹ Тъй като се използват интервални скали (за всеки подиндикатор могат да се получат точки по скала с равни интервали: разстоянието между 1 и 2 е същото, както това между 2 и 3), изчисляването на проценти е допустимо.

Общи резултати

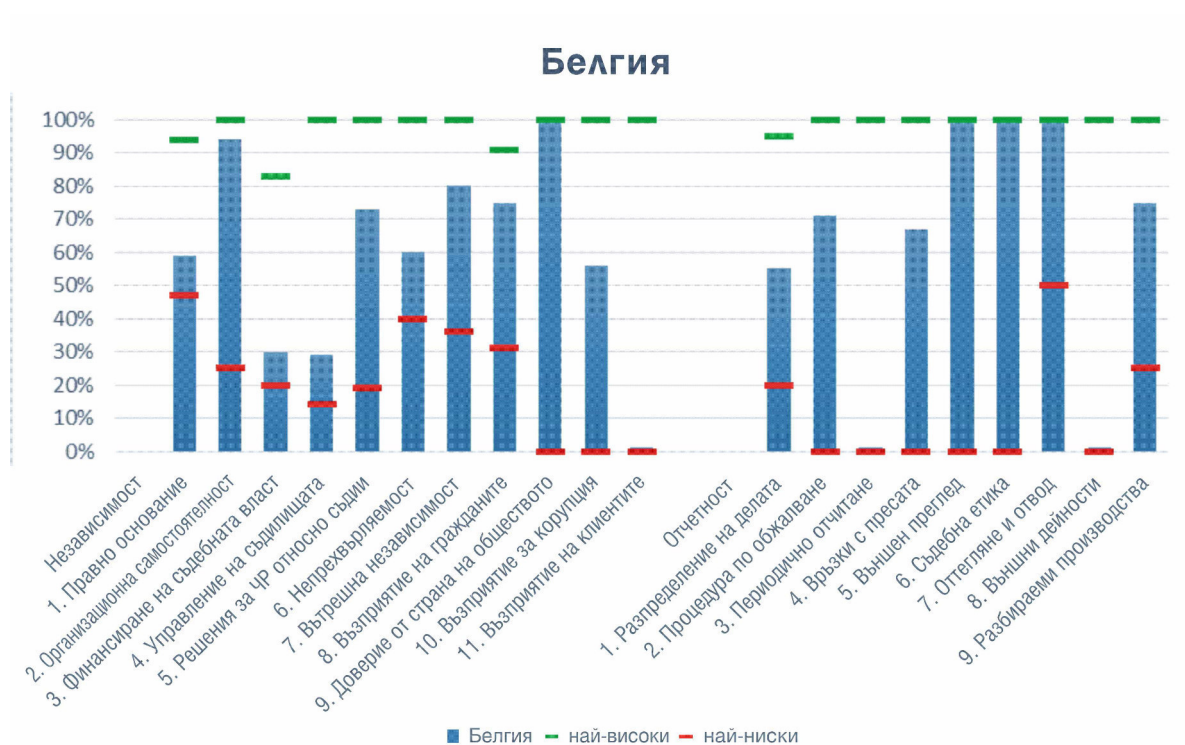


Въпреки всичко, могат да се направят някои общи изводи въз основа на средните стойности в съчетание с обобщено проучване на резултатите за страната.

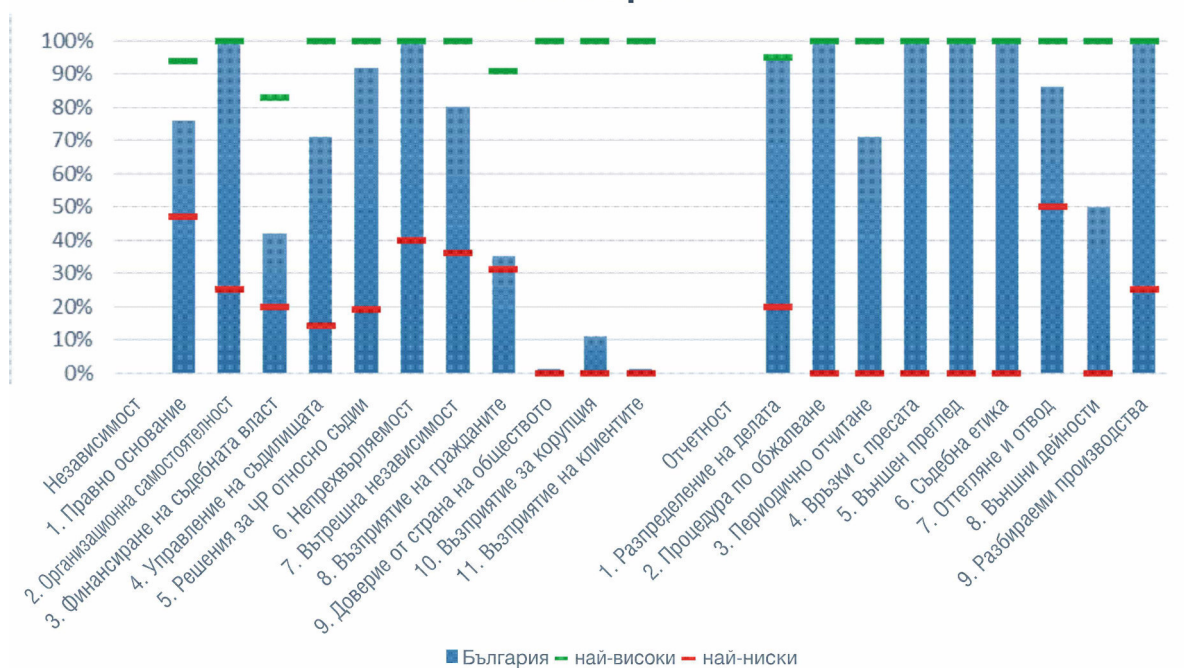
1. Има още много да се желае по отношение както на независимостта, така и на отчетността, ако се съди по разликата между реалните резултати и условията, които се считат за добри (100%).
2. Като цяло, страните имат по-добри резултати по отношение на обективната независимост (индикатори 1-7), отколкото на субективната независимост (индикатори 8-11). Това се дължи до голяма степен на липсата на данни, касаещи индикатори 9 и 11. Особено впечатляващ е фактът, че за много страни липсва информация за възприятията на клиентите за съдилищата. Тези емпирични данни заслужават много повече внимание. Другата причина е, че в много страни възприятието за съдебната власт е негативно.
3. Що се отнася до обективната независимост, (1-7) най-ниски резултати се наблюдават по отношение на финансирането на съдебната власт и управлението на съдилищата. Като цяло финансирането на съдебната власт не е добре уредено и съдебните системи зависят от решения, взети от правителството по негово усмотрение. Често управлението на съдилищата е все още в ръцете – пряко или косвено – на министрите на правосъдието. И в двата случая се оказва трудно да се промени уредбата.
4. По отношение на отчетността, особено ниски са резултатите относно външния преглед и (оповестяването на) на външните функции на съдиите. Въпросът за външния преглед е сложен, защото, ако прегледът не се възлага от самата съ-

дебна власт, той отваря вратата за външна намеса в съдебната власт и така накърнява независимостта.

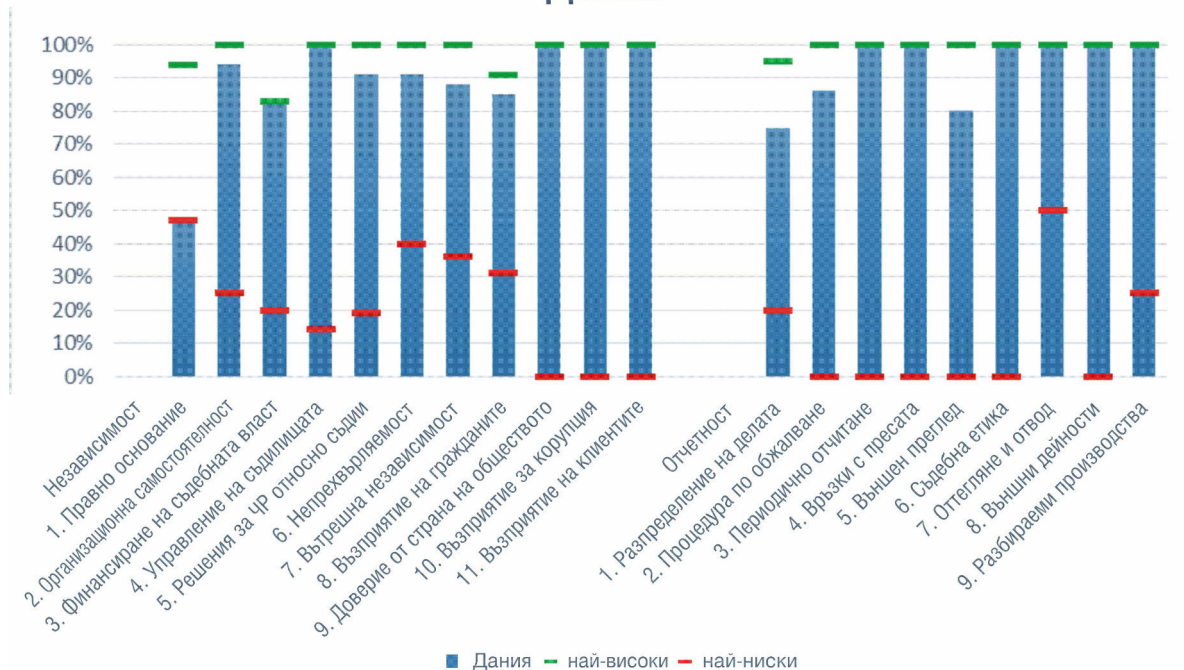
4.3 Състояние на независимостта и отчетността: резултати за членовете на ЕМСС



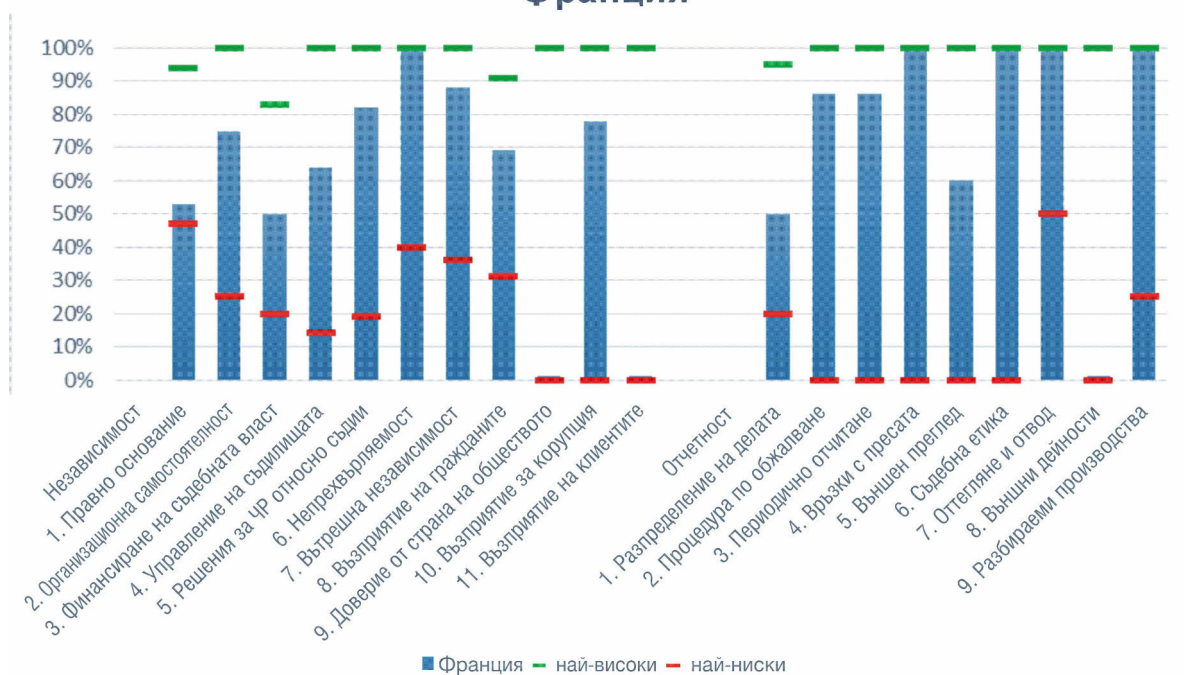
България



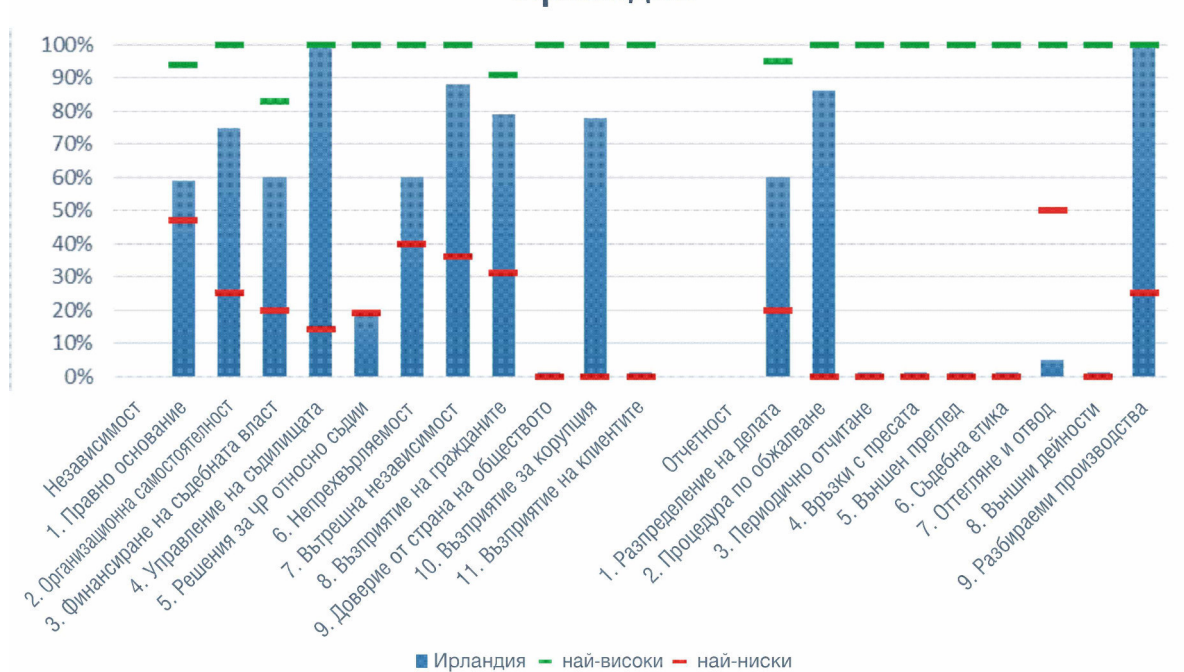
Дания

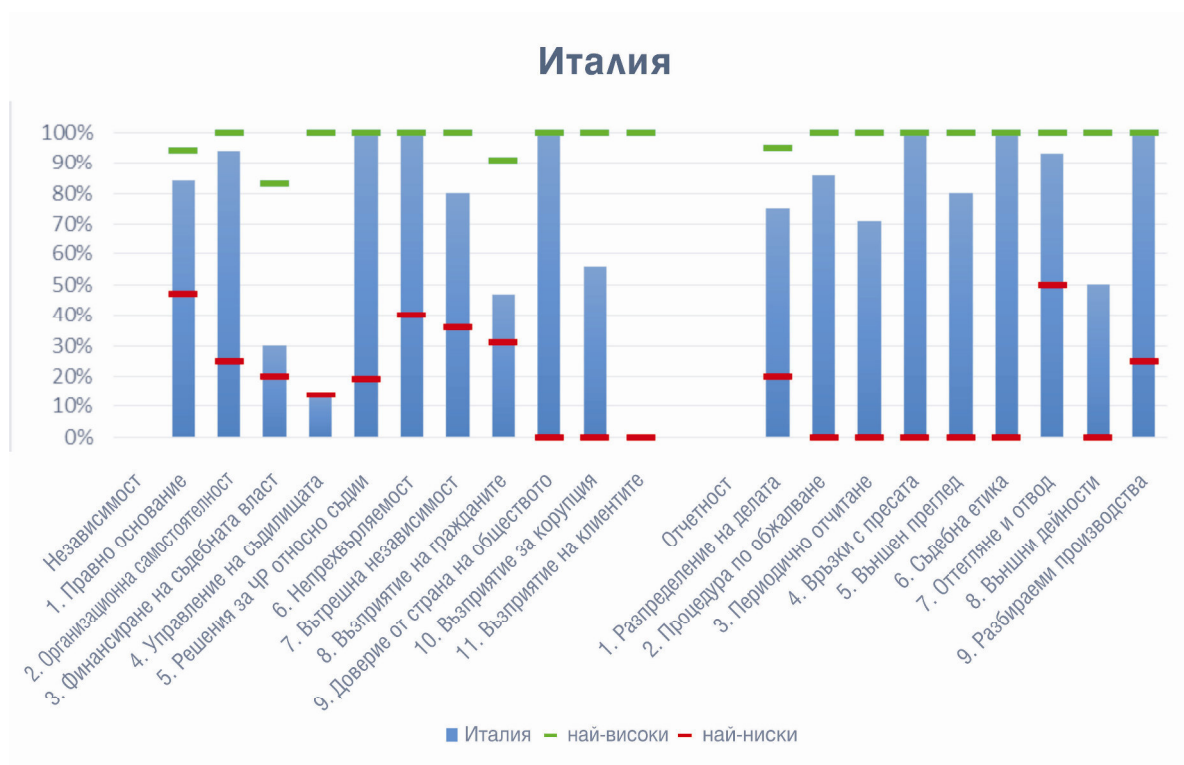


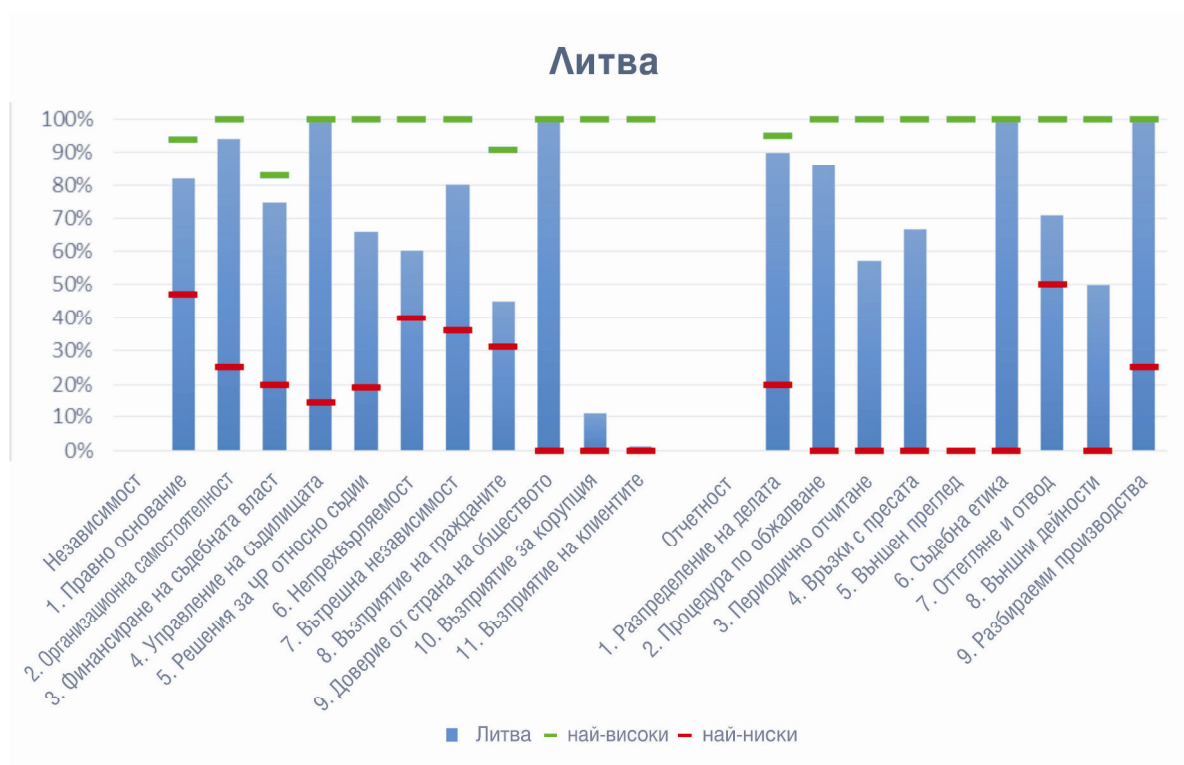
Франция

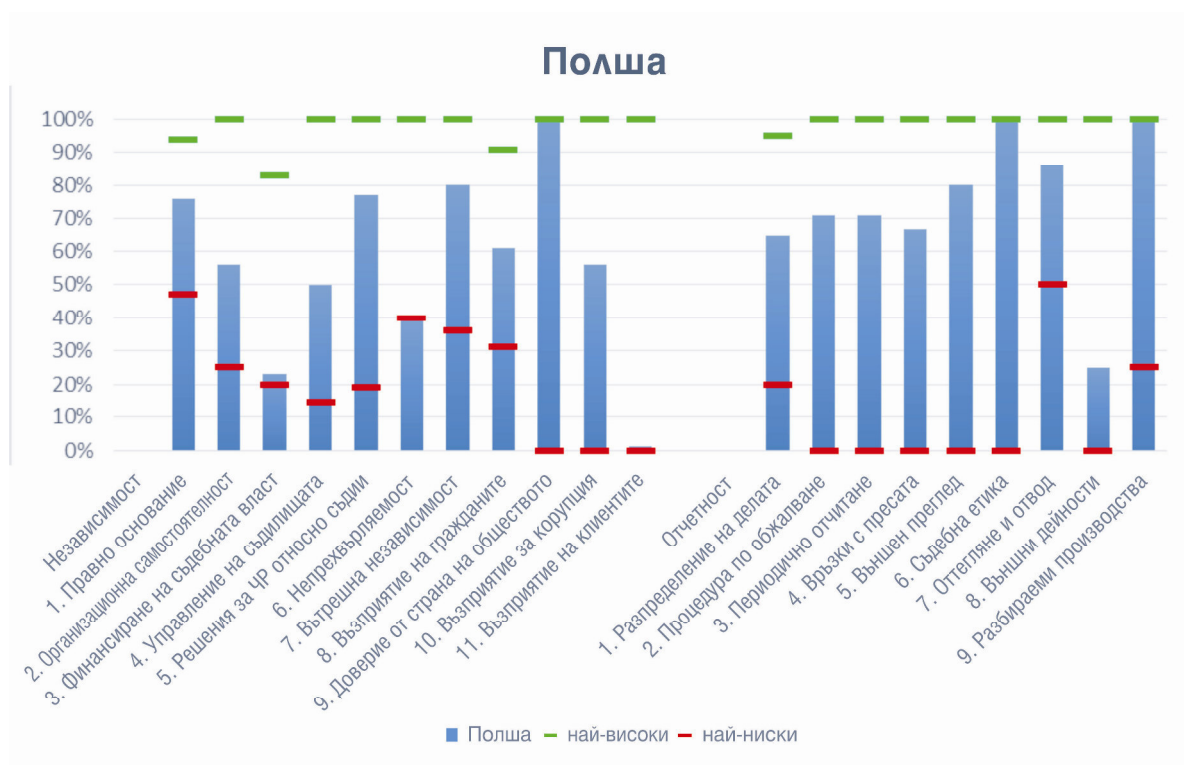


Ирландия



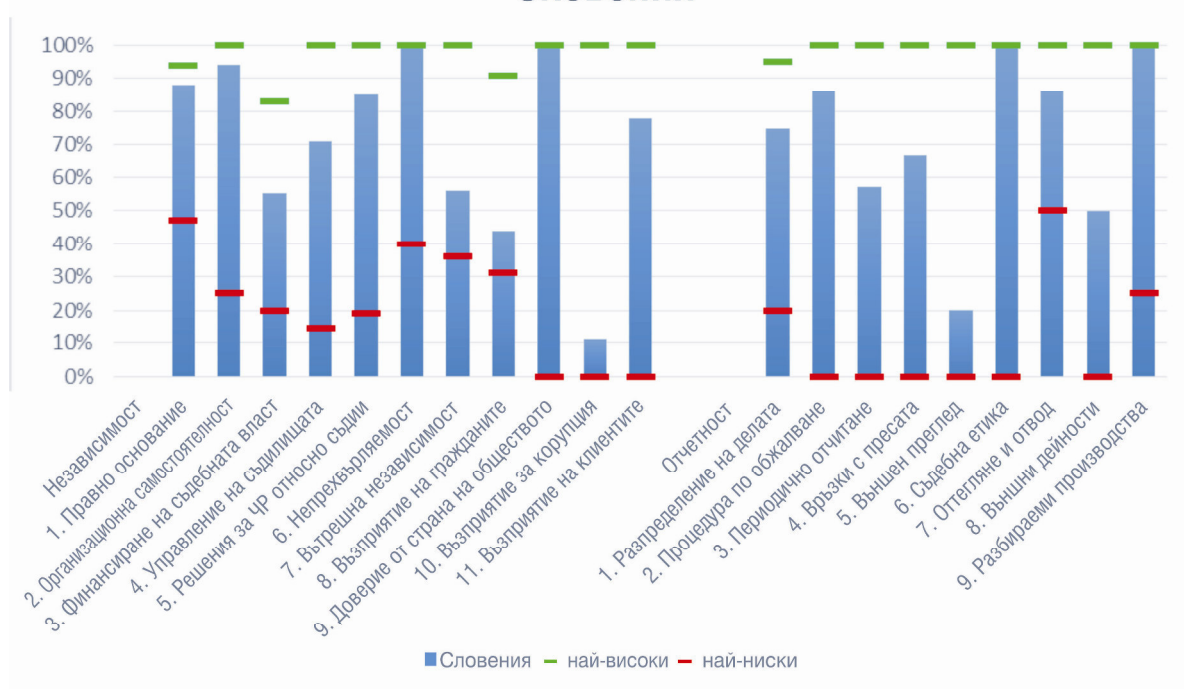




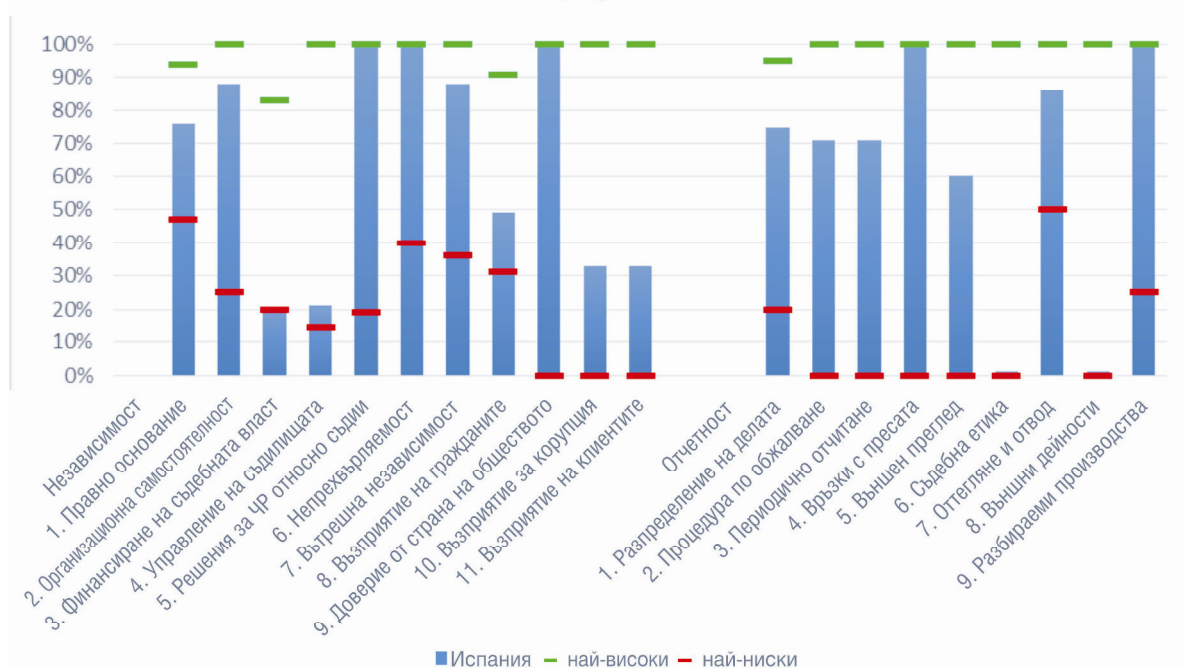




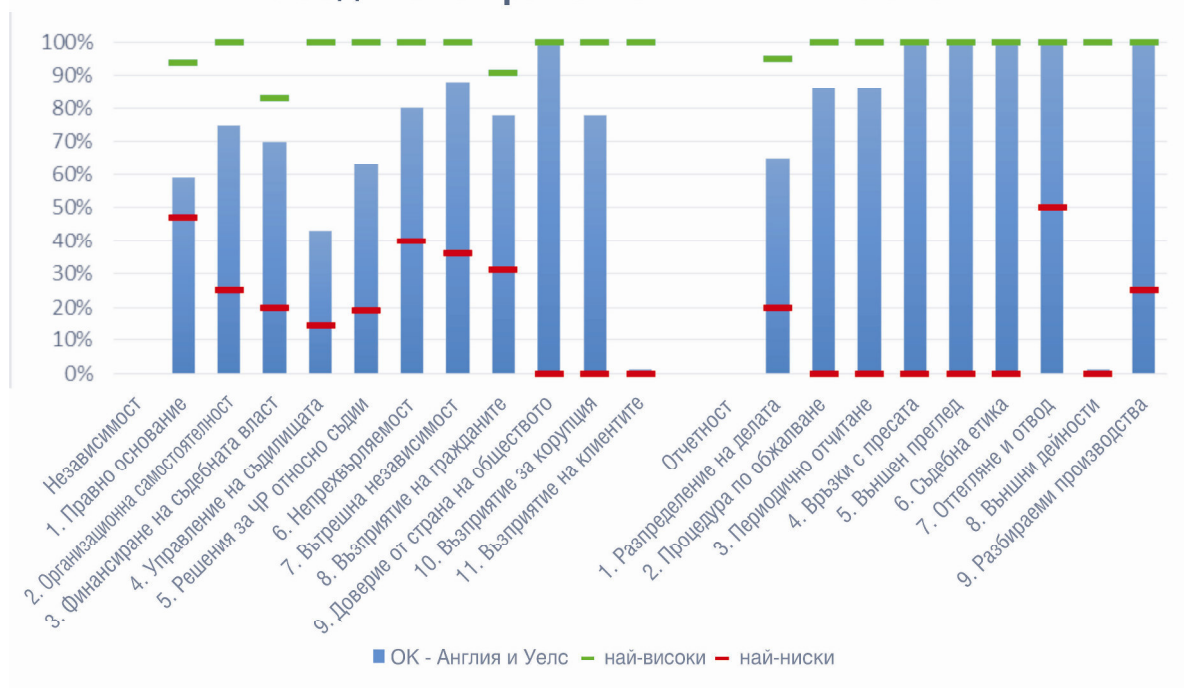
Словения



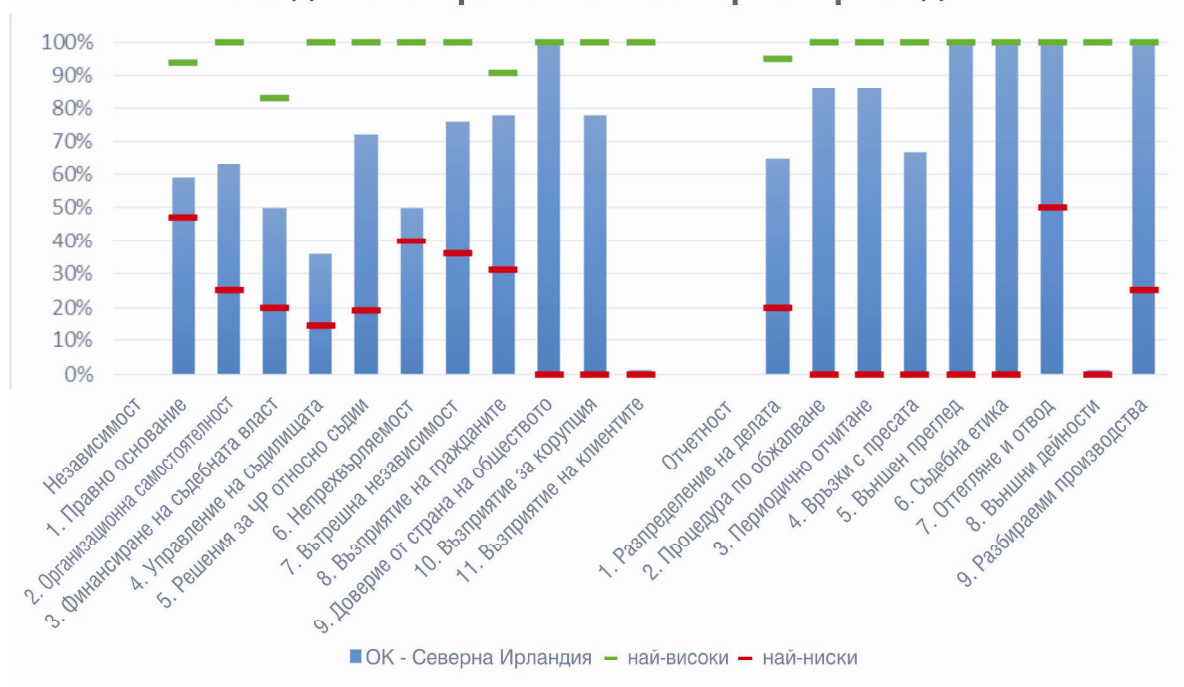
Испания



Обединено кралство - Англия и Уелс



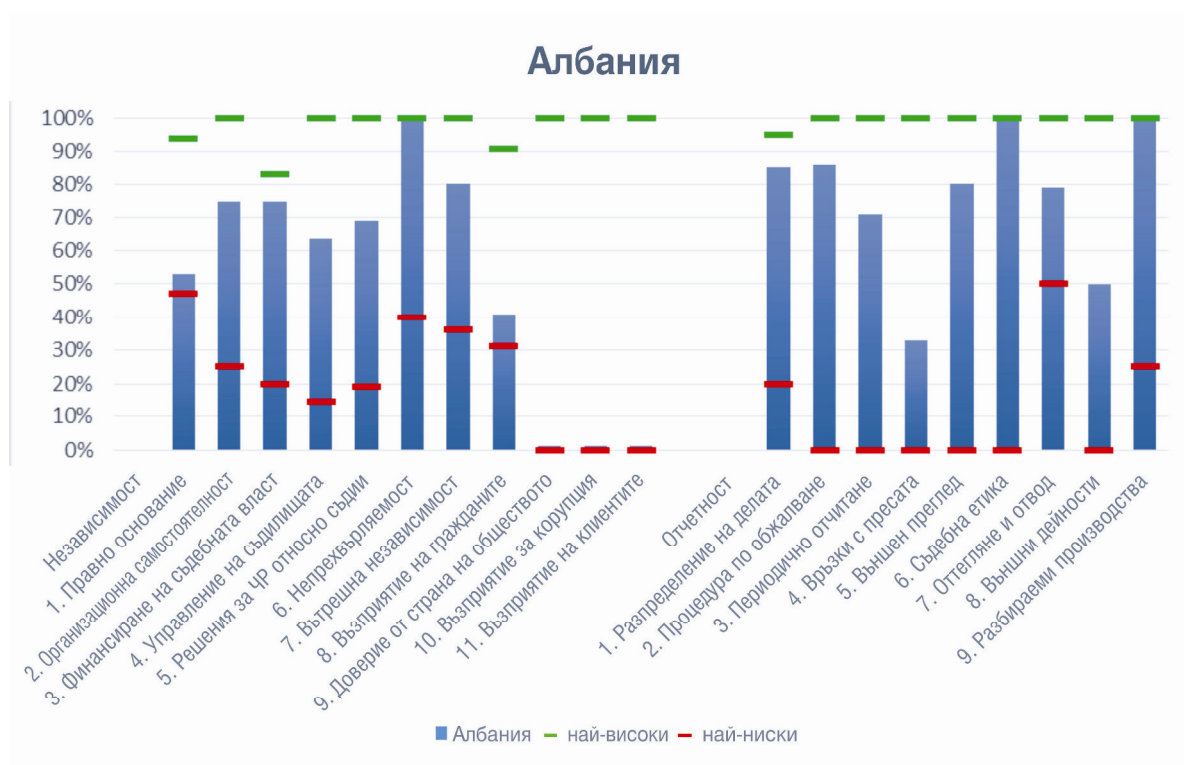
Обединено кралство - Северна Ирландия





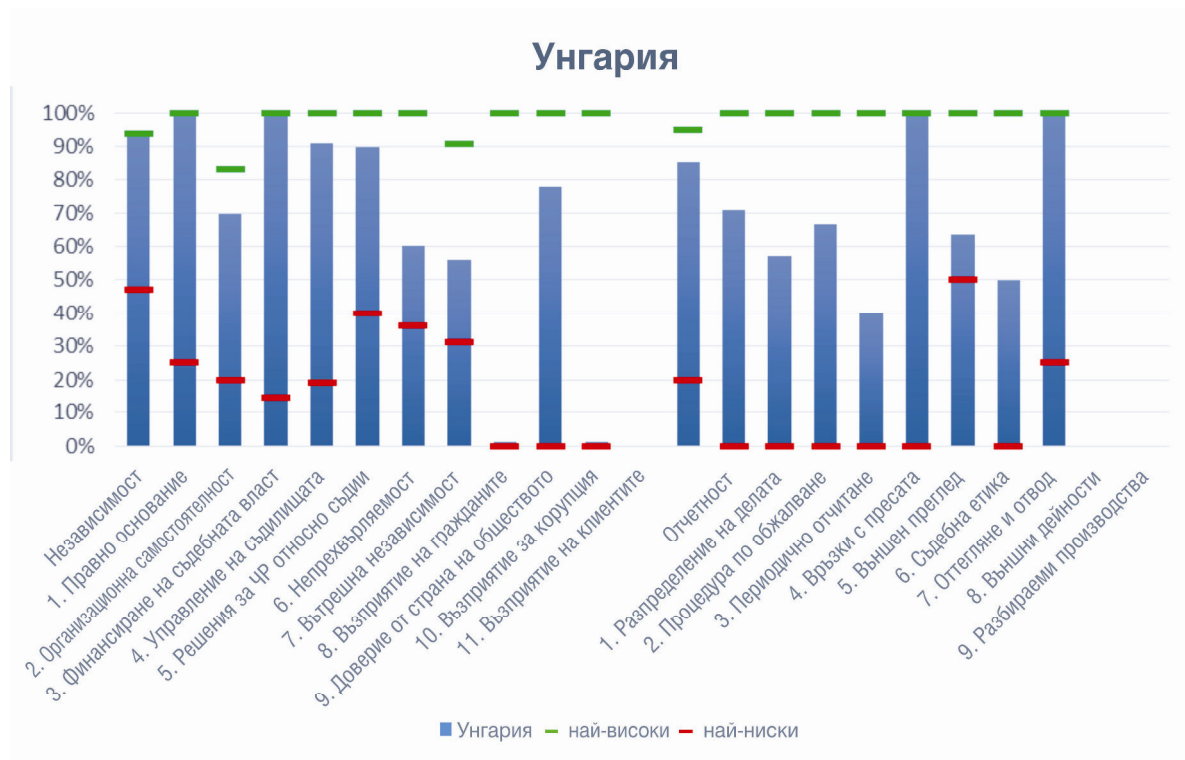
4.4 Състояние на независимостта и отчетността: резултати за наблюдателите на ЕМСС

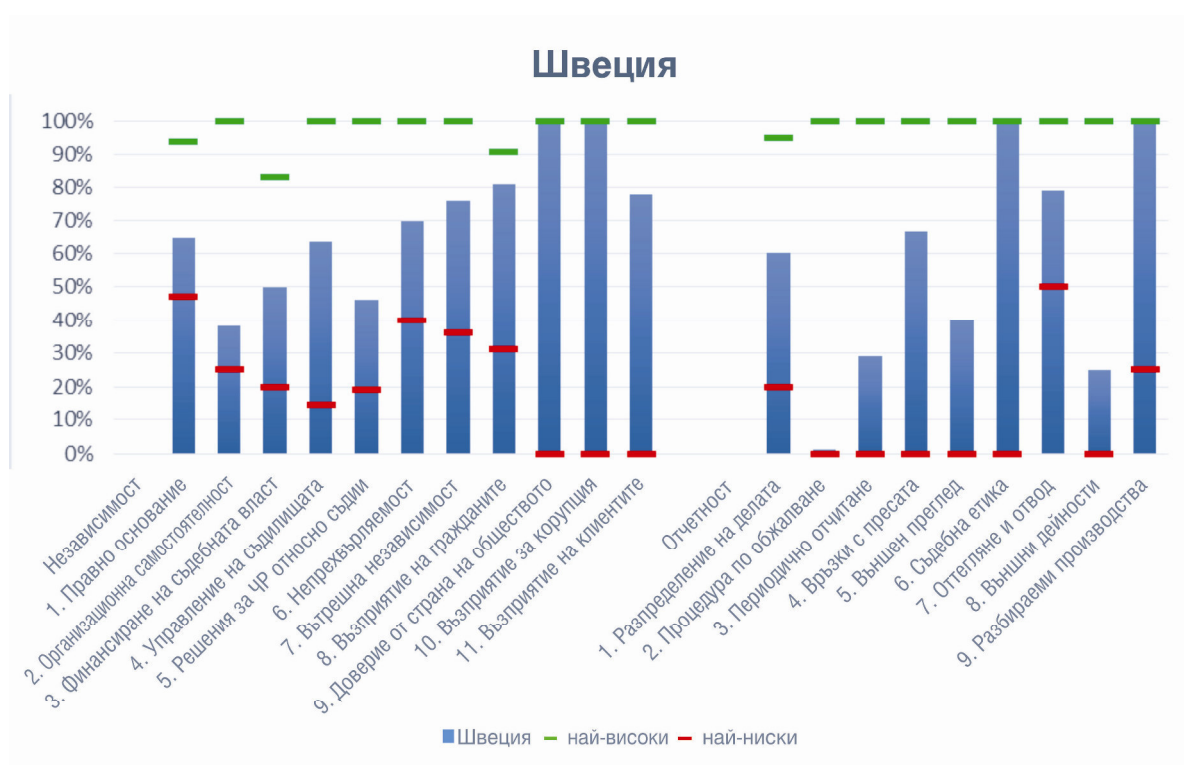
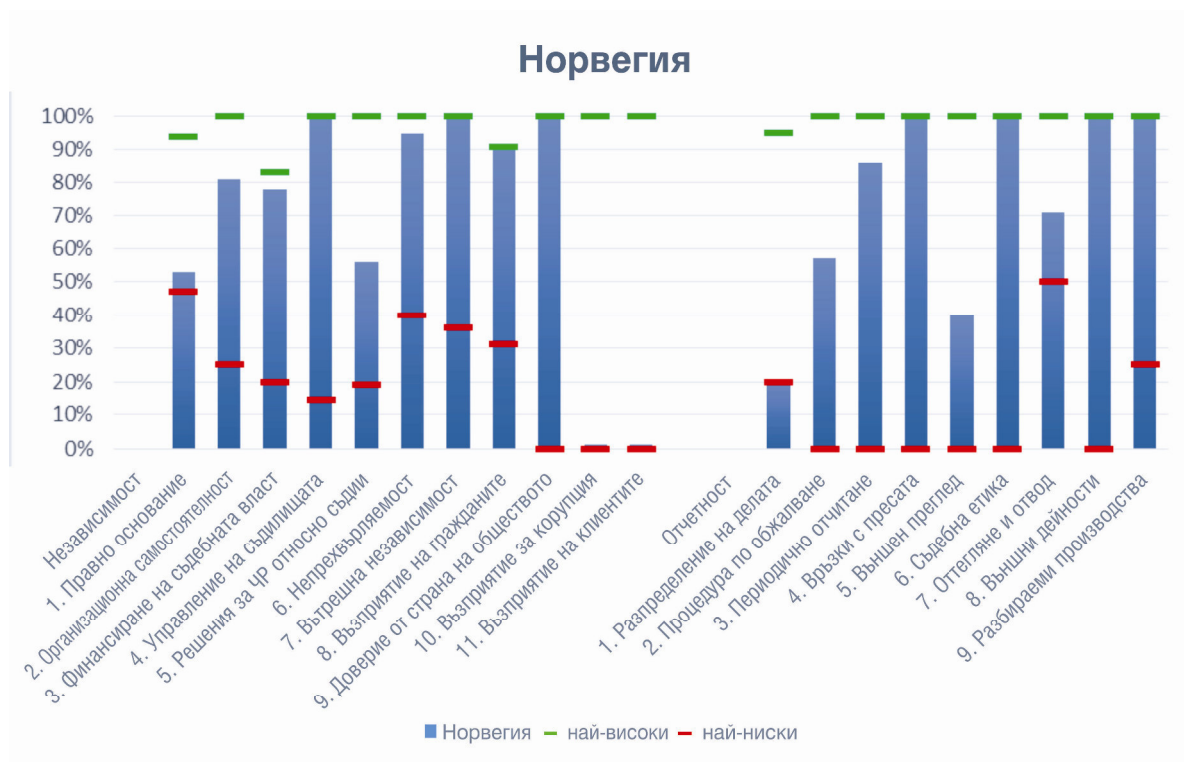
Следва да се отбележи, че някои от наблюдателите на ЕМСС не са част от ЕС. Поради това тези страни не са участвали в проучванията на населението, възложени от Европейската комисия и следователно имат 0 точки по един от подиндикаторите на индикатор 8 (възприятие на гражданите за независимостта) и по индикатор 10 (възприятие за корупция от страна на гражданите).

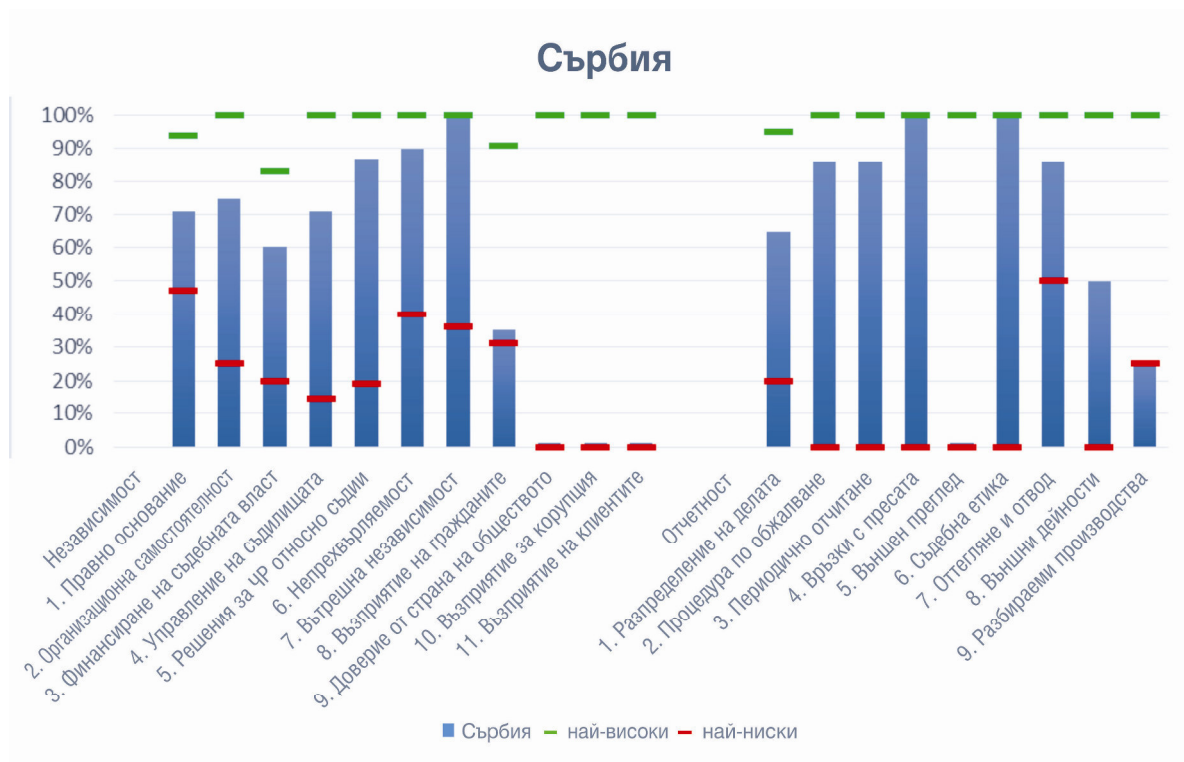


Пояснителна бележка: Като федерална държава, Федерална република Германия се характеризира с децентрализирани структури. В допълнение, поради историческото си развитие, във Федерална република Германия няма саморегулираща се организационна система със съвети за управление на съдебната власт. Но германската съдебна сис-

тема определено включва множество механизми за саморегулиране с широки правомощия.







5. Проучване сред съдиите

Един от индикаторите за субективна независимост касае усещането на съдиите за тяхната независимост (индикатор за независимост 12). В настоящата ситуация е много уместно да се разбере до каква степен самите съдии считат, че са независими. Тези възприятия обаче не са били обект на системно изследване в Европа. За да се запълни тази празнина, беше разработено изследване от анкетен тип, което беше проведено чрез интернет.

5.1 Методика

Анкетата беше изпратена на всички членове и наблюдатели на ЕМСС. Всички членове и наблюдатели, които желаеха и имаха възможност да участват в рамките на определен кратък срок, разпространиха писмо за запознаване с проучването и препоръка от президента на ЕМСС до съдиите в рамките на своите юрисдикции. Писмото съдържащо линк към уебсайта на ЕМСС, където се намираше анкетата. Анкетираните лица можеха да попълнят анкетата анонимно онлайн. Те бяха помолени да посочат страната, в която работят като съдии. Съдебните съвети трябваше сами да решат дали да преведат писмото за запознаване с проучването и анкетата или не. Съдиите можеха да попълнят анкетата на всеки език, на който тя беше преведена.

Повечето съвети успяха да разпространят писмото за запознаване с проучването директно сред съдиите, други съвети трябваше да го изпратят на председателите на съдилищата, които на свой ред го разпространиха сред съдиите от своя съд. Някои съвети си осигуриха подкрепата на сдруженията на съдиите в своята страна. Анкетата беше ориентирана само към съдиите. В следващия раздел са разглежда въпроса за възприятията на съдебните заседатели.

5.2 Замисъл на анкетата

Замисълът на анкетата беше да се поиска от съдиите да направят обща оценка на своята независимост (според своето усещане), но чрез нея бяха изследвани и различни аспекти на независимостта. За тази цел въпросите от анкетата бяха свързани с индикаторите за обективна независимост, с другите индикатори за субективна независимост и с някои от индикаторите за обективна отчетност. В таблицата по-долу е представен общ преглед на тези връзки.

Анкетата се състоеше от следните самостоятелни твърдения и въпроси.

1а. През последните две години съм бил подлаган на неправомерен натиск да постановя определено решение по дело.

1б. Ако сте съгласни или напълно съгласни с 1а, то от кого? Възможни варианти: страните по делото и техните адвокати, правителството, парламента, други съдии (включително сдружение на съдиите), ръководството на съда (включително председателя на съда), съдебния съвет, върховния съд, конституционния съд, медиите, социалните медии.

2а. Вярвам, че през последните две години отделни съдии в моята страна са приемали подкупи, с които са били склонявани да постановяват определено/ни решение/ия по дело/дела.

2б. Ако сте съгласни или напълно съгласни с 2а, дали това се е случвало като рядко изключение, понякога или редовно.

3а. През последните две години съм бил повлиян от заплахата за, или действително, дисциплинарно или друго действие поради начина, по който съм отсъдил по дадено дело.

3б. През последните две години мои решения или действия са били пряко повлияни от иск или заплахата за завеждане на иск за лична отговорност.

4. Вярвам, че през последните две години са били разпределяни дела на съдии при липса на съответствие с установените правила и процедури, с цел да се повлияе на изхода от конкретното дело.

5а. Вярвам, че през последните две години в моята страна са били назначавани съдии поради причини, различни от техните способности и опит.

5б. Вярвам, че през последните две години в моята страна са били повишавани съдии поради причини, различни от техните способности и опит.

6. Вярвам, че през последните две години в моята страна решения или действия на отделни съдии са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите (т. е. преса, телевизия или радио).

7. Вярвам, че през последните две години в моята страна решения или действия на отделни съдии са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия, осъществени с помощта на социалните медии (например, „Фейсбук“, „Твитър“ или „Линкедин“).

8. Считаю, че през последните две години моята независимост като съдия беше зачитана от следните субекти (Вж. списъка в 1б по-горе).

9а. През последните две години в условията ми на труд настъпиха промени по отношение на (можете да дадете повече от един отговор): заплащането, пенсиите, възрастта за пенсиониране, натовареността с дела, ресурсите на съда. Освен това ми се предоставиха следните възможности: бях преместен на друга служба, в друг сектор или съд и трябва да взимам решения в съответствие с практиката на съда.

9б. Считаю, че промените, които настъпиха в условията ми на труд по отношение на областите, изброени в точка 9а оказаха пряко въздействие върху моята независимост (можете да дадете повече от един отговор).

10. По скала от 0 до 10 (където 0 означава "липса на всякаква независимост", а 10 означава "възможно най-висока степен на независимост"), съдиите в моята страна изобщо не са независими или са напълно независими.

11. По скала от 0 до 10 (където 0 означава "липса на всякаква независимост", а 10 означава "възможно най-висока степен на независимост"), като съдия изобщо не се чувствам независим или се чувствам напълно независим.

Общите въпроси са 1а, 10 и 11. Индикатор за независимост 12 може да се измери чрез тези три въпроса от анкетата - поотделно или в комбинация. Разбира се, това изисква анализ на последователността на отговорите от анкетата.

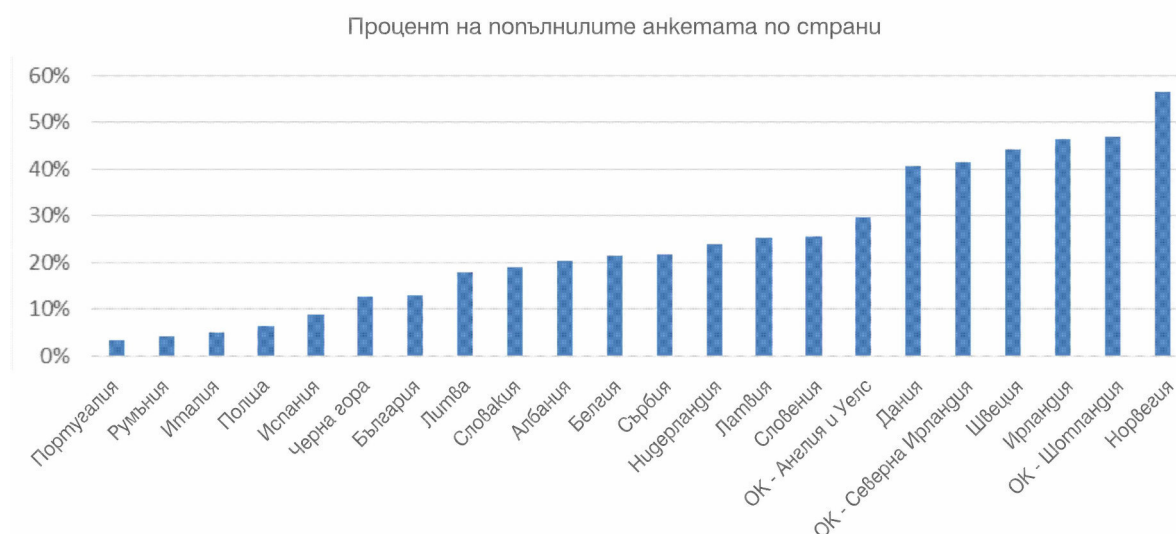
Практически значимите връзки между въпросите от анкетата и индикаторите са следните:

Индикатор	Анкета
Индикатор за независимост 1: правно основание за независимост	Точка 1а от анкетата: неправомерен натиск от правителството, парламента, медиите (включително социалните) Точка 8 от анкетата: зачитане на независимостта от правителството, парламента, медиите (включително социалните)
Индикатор за независимост 1 (подиндикатор за заплатите)	Точки 9а и 9б от анкетата: заплащането, пенсиите, възрастта за пенсиониране
Индикатор за независимост 3: финансиране на съдебната власт	Точки 9а и 9б от анкетата: натоварване с дела, ресурси на съда
Индикатор за независимост 5: Решения, свързани с човешките ресурси	Точка 3а от анкетата: въздействие на дисциплинарна мярка Точки 5 и 5б от анкетата: назначаване и повишаване на съдии по причини, различни от заслуги
Индикатор за независимост 6: Непрехвърляемост	Точки 9а и 9б от анкетата: бях преместен в друга служба, в друг сектор или съд.
Индикатор за независимост 7: вътрешна независимост	Точка 1а и 1б от анкетата: неправомерен натиск от други съдии, ръководството на съда, съдебния съвет, върховния съд, конституционния съд Точка 8 от анкетата: зачитане на независимостта от ръководството на съда, съдебния съвет, върховния съд, конституционния съд, сдружение на съдиите Точки 9а и 9б от анкетата: натовареност с дела Точка 10 от анкетата: насоки Точки 11 и 12 от анкетата: натиск от ръководството на съда

Индикатор за независимост 8: корупция в съдебната система според възприятието на гражданите	Точки 2а и 2б от анкетата: приемане на подкупи
Индикатор за отчетност 1: разпределяне на делата	Точка 4 от анкетата: отклонения от правилата за разпределяне
Индикатор за отчетност 4: връзки с пресата	Точки 6 и 7 от анкетата: влияние на медиите (включително социалните)

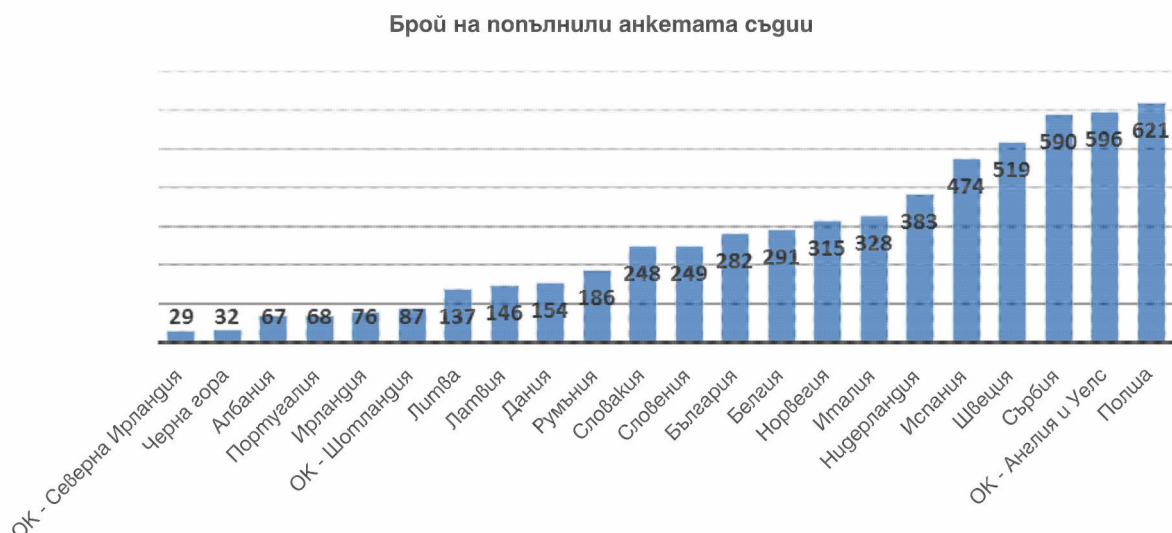
5.3 Процент на попълните анкетата по страни и представителност

На графиката по-долу е представен общ преглед на съдиите от участващите страни, които са получили и попълнили анкетата. Страните са подредени от тези с нисък процент отговорили към тези с висок процент.



Процентът на попълните анкетата варира от 3% в Португалия до 57% в Норвегия. Тъй като някои страни със сравнително голям брой съдии, получили анкетата, имаха нисък процент на отговорите (Румъния, Италия, Полша, Испания), общият процент на изпратилите попълнени анкети от всички участващи страни беше 13%, което е твърде ниска стойност.

Но от гледна точка на представителността на резултатите от анкетата, по-важен е абсолютният брой на попълнените въпросници за страна. Дори процентът на отговорите в една страна да е нисък, резултатите могат да бъдат съдържателни. За сравнение: проучванията на населението обикновено обхващат само съвсем малка част от населението, но въпреки това съдържат смислена информация. Единственото възражение е, че липсва селективност при отговорите, т.е. далите отговори съдии не се различават ясно от тези, които не са попълнили анкетата по отношение на аспекти, които касаят резултатите от проучването. Това се отнася за всеки процент на отговорите, който не се доближава до 100%. Графиката показва броя на изпратилите попълнени анкети съдии по страни, подредени в абсолютно изражение.



Броят на отговорилите съдии варира от 29 в Северна Ирландия до 621 в Полша. Доверителният интервал по отношение на резултатите за страните с малък брой респонденти (по-специално Северна Ирландия и Черна гора) е сравнително голям. За повечето страни цифровите стойности са достатъчно високи, за да се разграничат значими разлики, които могат лесно да бъдат проверени като се използват данните, изложени в Приложение Г.²

5.4 Резултати

В този параграф резултатите от проучването са представени в таблици по включените в анкетата въпроси за всички участващи страни. По този начин суровите данни са представени лаконично. Също така, мненията на 5 878 европейски съдии могат да се обхванат с един поглед. Както беше посочено по-горе, процентът на изпратилите отговори за някои страни беше доста малък, поради което е по-смислено да се проучат резултатите за всички страни в комбинация, отколкото да се акцентира на точковите резултати на конкретни страни, въпреки че методът „страна по страна“ също е статистически оправдан, както беше посочено по-горе.

Преди да се премине към таблиците, резултатите са представени в обобщен вид.

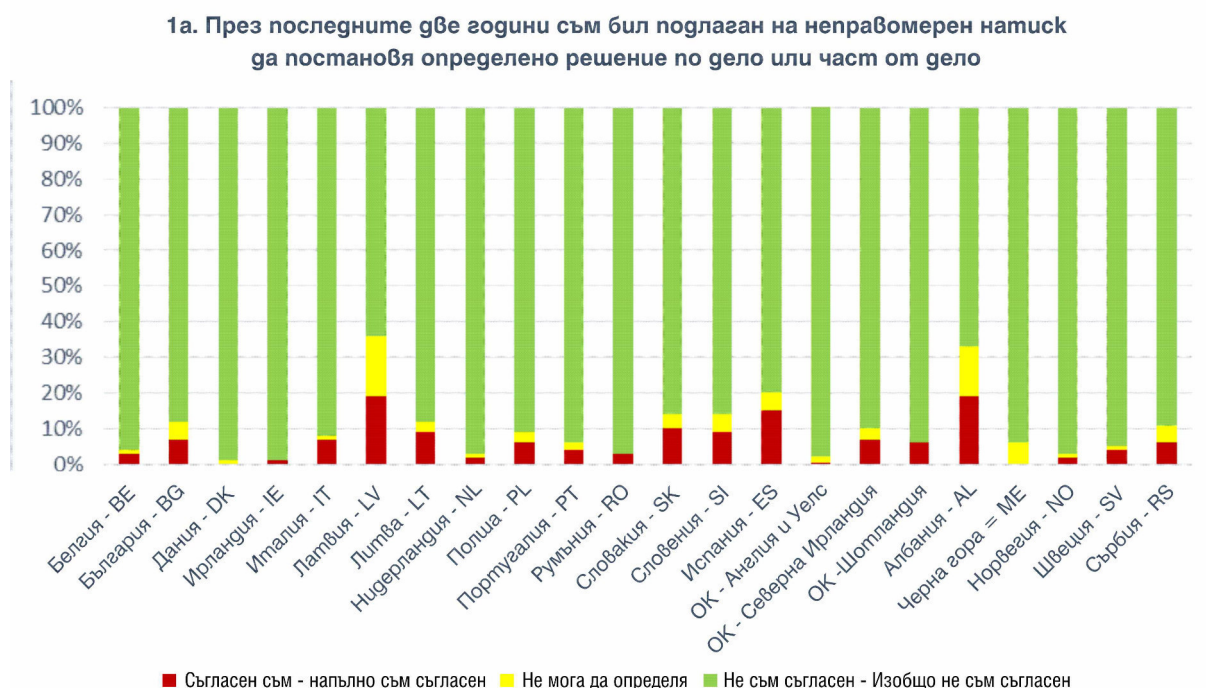
1. Въпреки че има различия между страните, преобладаващото мнозинство от съдиите не са били подложени на неправомерен натиск да постановят определено решение по дело през последните две години (Въпрос 1.a -B1.a). Моля

²За всеки въпрос може да се установи кои процентни стойности се различават, например в значителна отрицателна степен от средната стойност за всички участващи страни. Когато отговорите са в процентно изражение, може да се изчисли дали резултатът за дадена страна е значително по-висок (например с 5%) от средния резултат за всички страни. Прогнозното стандартно отклонение се основава на това на биномно разпределение на вероятностите като се използва общият процентен резултат за страните и броят на отговорилите съдии от дадена страна. Когато отговорите са описани чрез средна стойност (въпроси 13 и 14), е възможно да се изчисли дали тази стойност за дадена страна е значително по-ниска от общия среден резултат за всички страни чрез t-тест. Прогнозното стандартно отклонение се основава на отделните данни за всички страни и на броя на отговорилите на въпросите съдии от дадена страна. За да се избегне специализирания анализ, тези изчисления не са представени тук.

обърнете внимание, че фактът, че са били подложени на неправомерен натиск не означава, че съдиите са се поддали на този натиск. В съответствие с това заключение е и средният брой точки за съдиите от всяка страна, помолени да оценят своята независимост по скала от 0 до 10 (където 10 е изцяло независим) - той е 8 или по-висок (B13). Когато били запитани за независимостта на съдиите в собствената им страна като цяло, средната оценка била 7 или по-висока (с едно изключение - 6) (B14).

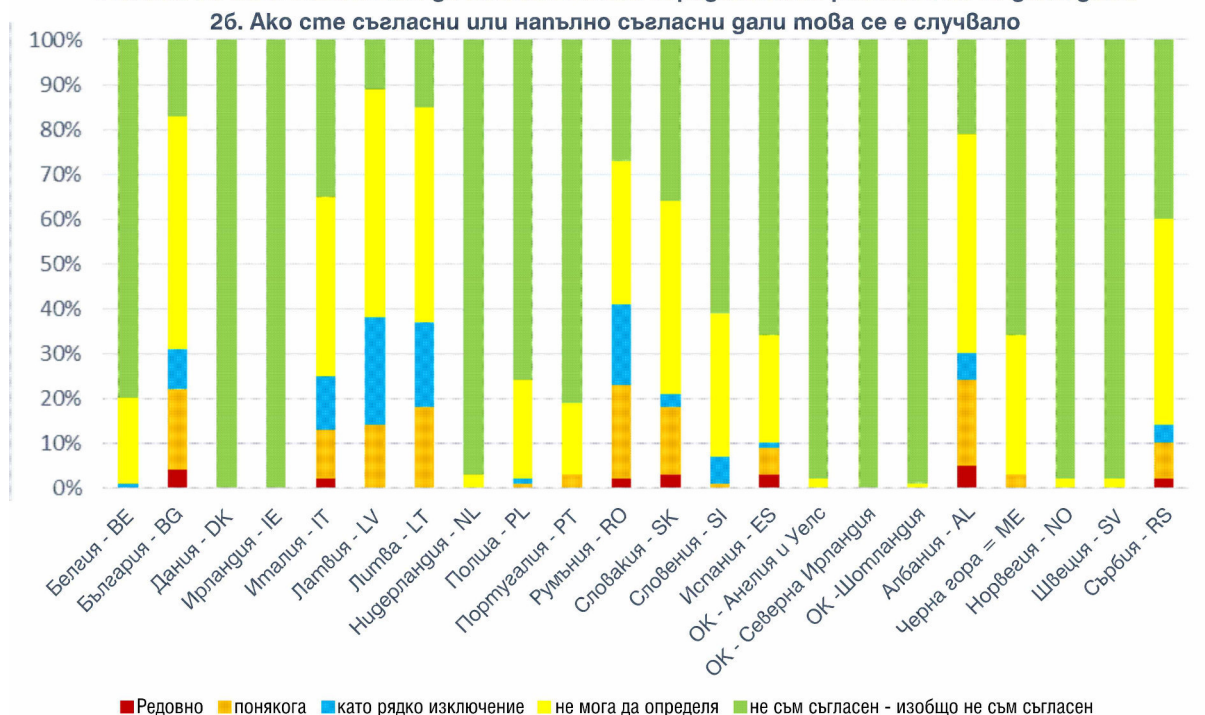
2. При наличие на неправомерен натиск, той се упражнява от различни страни, както външни, така и вътрешни (B1.6).
3. Приемането на подкупи е друга форма на отказ от независимост. По отношение на вярванията сред съдиите за това дали се приемат подкупи, в Европа съществува отчетливо раздвоение. Въпреки че почти никой не счита, че съдиите вземат подкупи редовно, в приблизително половината от страните съдиите не вярват, че изобщо се вземат подкупи, докато в другата половина значителен процент от съдиите считат, че се приемат подкупи от време на време или като рядко изключение. В допълнение следва да се отбележи, че в много страни, по-специално от втората категория, значителен процент от съдиите не са сигурни дали се приемат подкупи. Това, само по себе си, е отрицателен отговор от гледна точка на неподкупността на съдебните системи (B2).
4. Според съдиите, вътрешните въпроси като разпределянето на делата и дисциплинарните мерки не са голям проблем, що се касае до изхода от съдебните дела (B3.а и B4). Също така, ръководствата на съдилищата почти никога не упражняват натиск върху съдиите да постановяват определени решения по съдебните дела (B11). Много съдии обаче са подлагани на натиск да решават дела в определен срок (B12). Това се случва и в страни, които иначе имат много висок точков резултат по показателя независимост. На съдиите не е задаван въпросът дали възприемат това като заплаха за своята независимост и е спорно дали този натиск е добро или лошо явление. Същото се отнася за вземането на решения съгласно насоки, изготвени от съдии от същия ранг (B10). Това също се случва често и все пак може да се изтъкне аргументът, че това е добра ситуация - не от гледна точка на независимостта, но от гледна точка на единното прилагане на закона.
5. Влиянието на медиите (традиционните) върху решенията на съдиите е важен проблем. В много страни съдиите считат, че решенията са повлияни от медиите (B6). Такова пряко влияние не се упражнява (все още?) от страна на социалните медии (B7).
6. На съдиите беше зададен и въпросът за промените в условията им на труд и за тяхното въздействие върху независимостта им. Заплатите, натовареността и ресурсите бяха посочени като фактори, оказващи влияние върху независимостта (B9).
7. Важен въпрос е назначаването и повишението на съдиите. Много съдии в почти всички страни считат, че съдиите се назначават и повишават поради други причини, а не въз основа на техните способности и опит (B5).
8. Накрая, считат ли съдиите, че тяхната независимост се зачита от другите? Това зачитане включва не само липсата на натиск, упражняван спрямо съдиите, за да постановят определени решения по съдебни дела. То включва реалното признаване (на практика) на значението на съдебната независимост. Голям процент

от съдиите в повечето страни не считат, че тяхната независимост се съблюдава от правителството, парламента и медиите (включително социалните). С малки изключения те смятат, че тя се съблюдава от вътрешните органи на съдебната власт: ръководствата на съдилищата, съдебните съвети, върховните съвети, конституционните съдилища и асоциациите на съдиите (B8). Макар че вторият резултат вероятно не е изненадващ, първият буди тревога. Следва да се отбележи, че думата „зачитане“ може да не е била тълкувана еднообразно от респондентите. При бъдещо проучване това понятие следва да се дефинира по-точно.

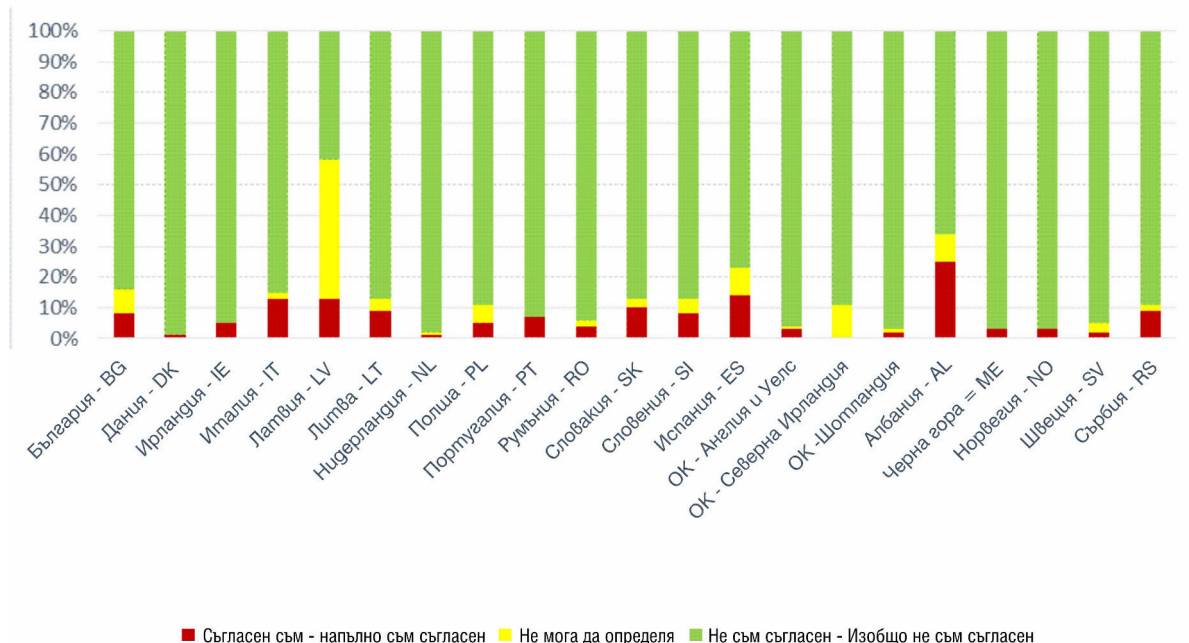


Респондентите, които са изразили съгласие или пълно съгласие с въпрос 1а, бяха запитани във въпрос 1б от кого са чувствали натиск. Те можеха да дават повече от един отговор като избират между: ръководството на съда (включително председателя на съда), страните по делото и техните адвокати, други съдии (включително сдружение на съдиите), медиите, правителството, съдебния съвет, върховния съд, парламента, социалните медии и конституционния съд. Съдиите, които са били подложени на натиск, считат, че той е бил упражнен предимно от „ръководството на съда (включително председателя на съда)“: 17% от анкетираните лица, изразили съгласие с въпрос 1а. Вторият по честота предпочитан вариант беше комбинация от отговорите: „ръководството на съда (включително председателя на съда)“ и „други съдии (включително сдружение на съдиите)“ - 3% от анкетираните лица, изразили съгласие с въпрос 1а.

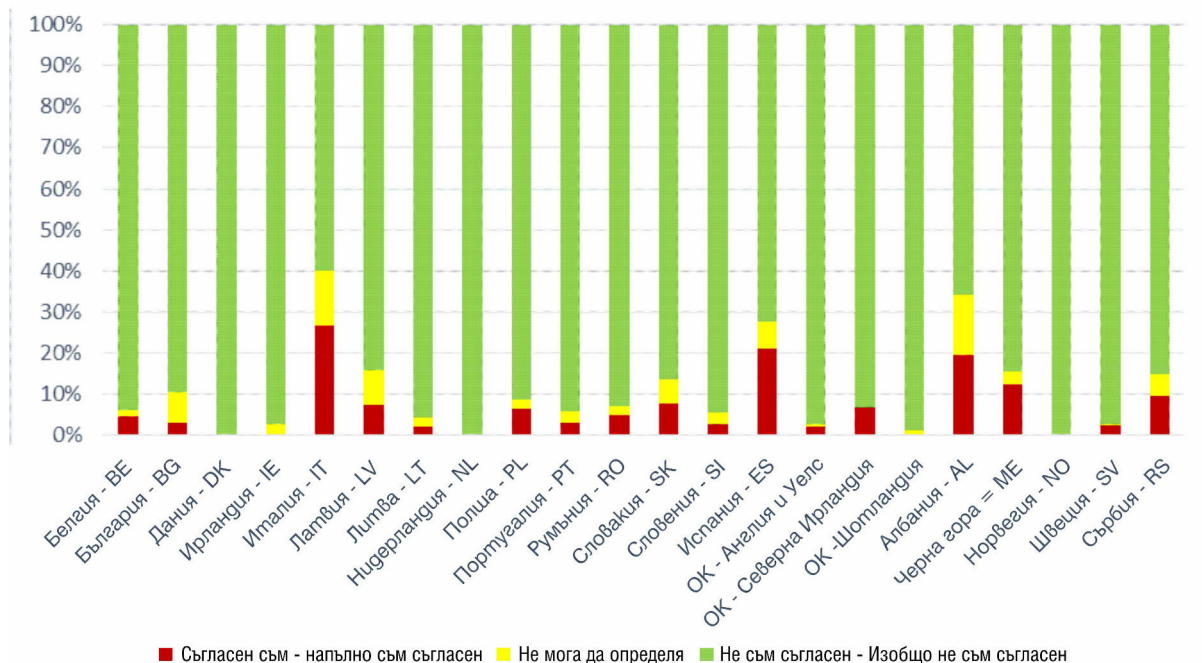
2а. Вярвам, че през последните две години отделни съдии в моята страна са приемали подкупи, с които са били склонявани да постановяват определено/ни решение/ия по дело/дела.



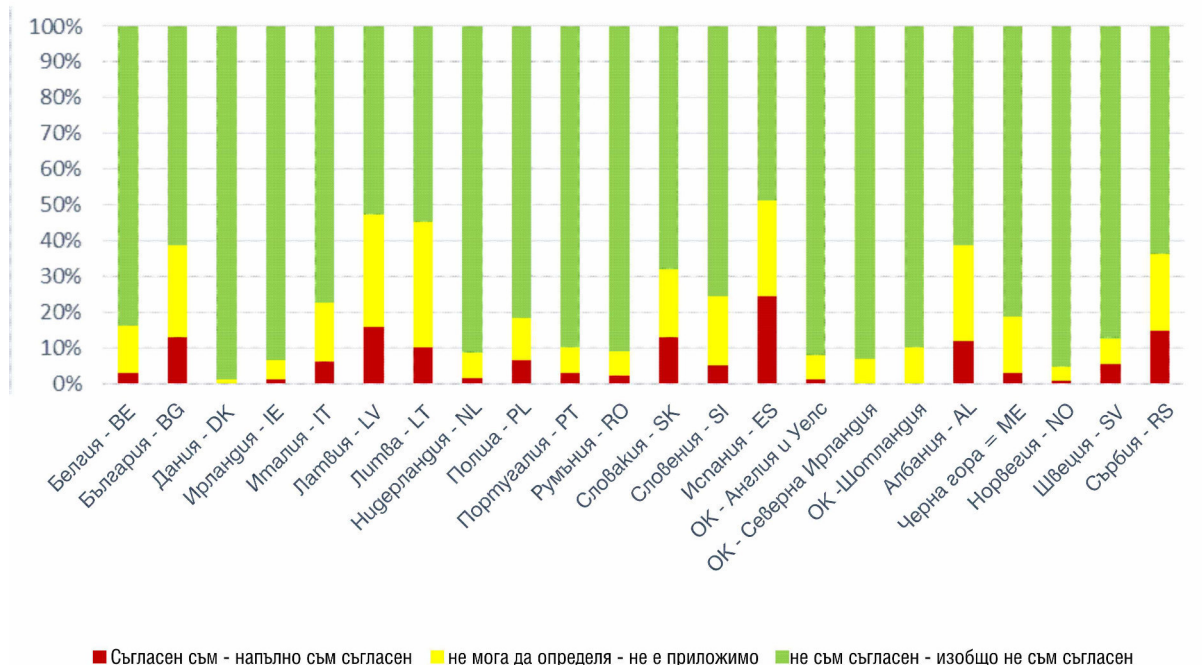
3а. През последните две години съм бил повлиян от заплахата за, или действително, дисциплинарно или друго действие поради начина, по който съм отсъдил по дадено дело.



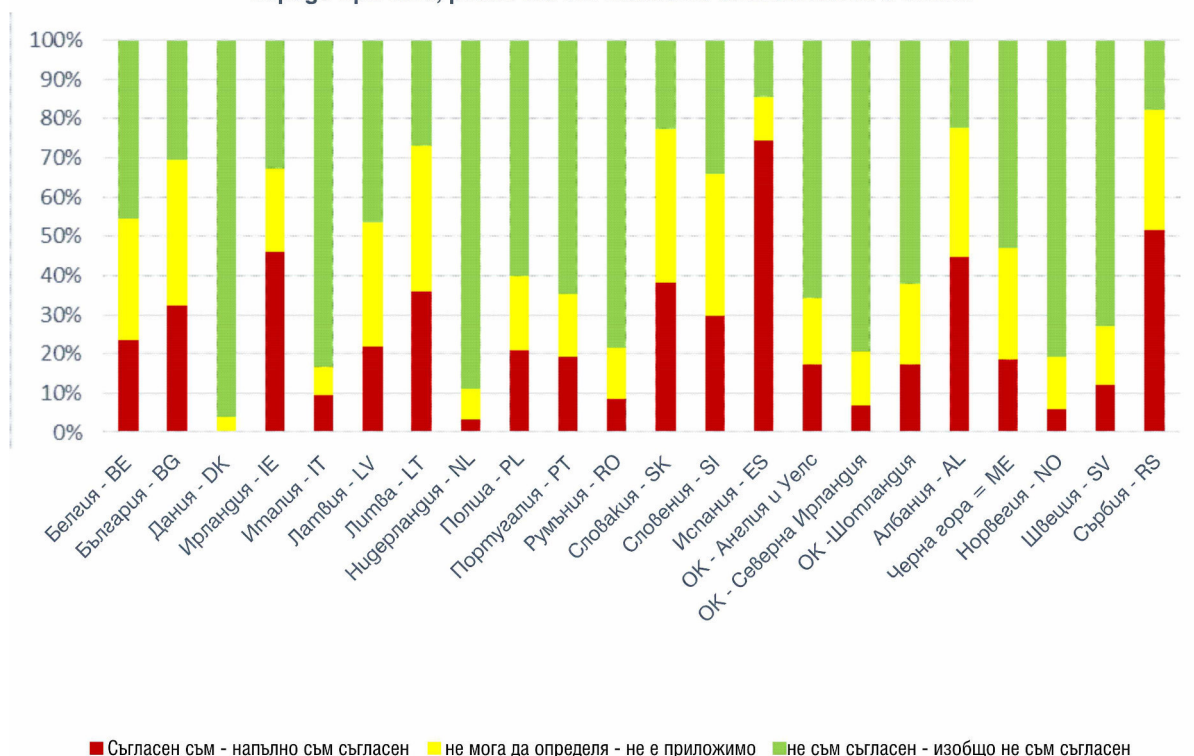
36. През последните две години мои решения или действия са били пряко повлияни от иск или заплаха за завеждане на иск за лична отговорност.



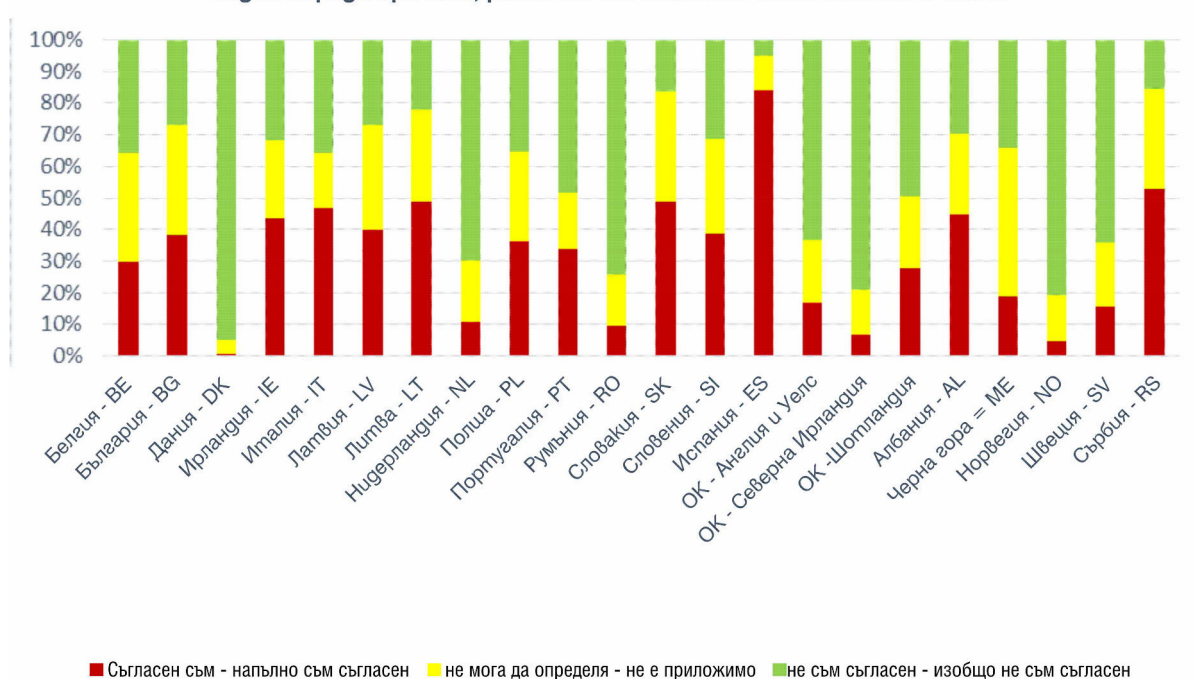
4. Вярвам, че през последните две години са били разпределяни дела на съдии при липса на съответствие с установените правила и процедури, с цел да се повлияе на изхода от конкретното дело.



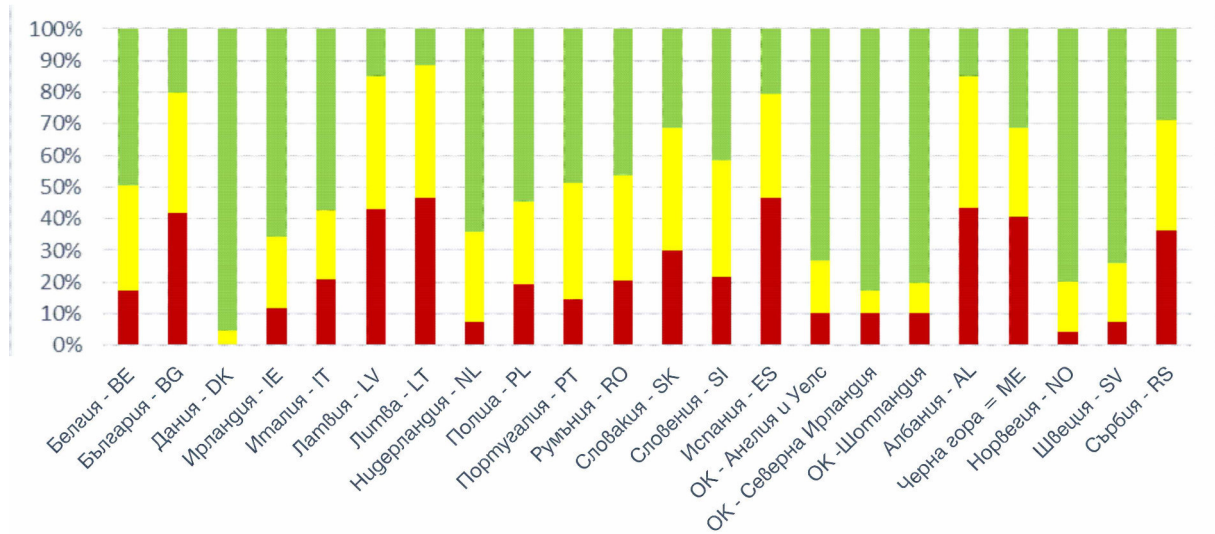
5а. Вярвам, че през последните две години в моята страна са били назначавани съдии поради причини, различни от техните способности и опит.



5б. Вярвам, че през последните две години в моята страна са били повишавани съдии поради причини, различни от техните способности и опит.

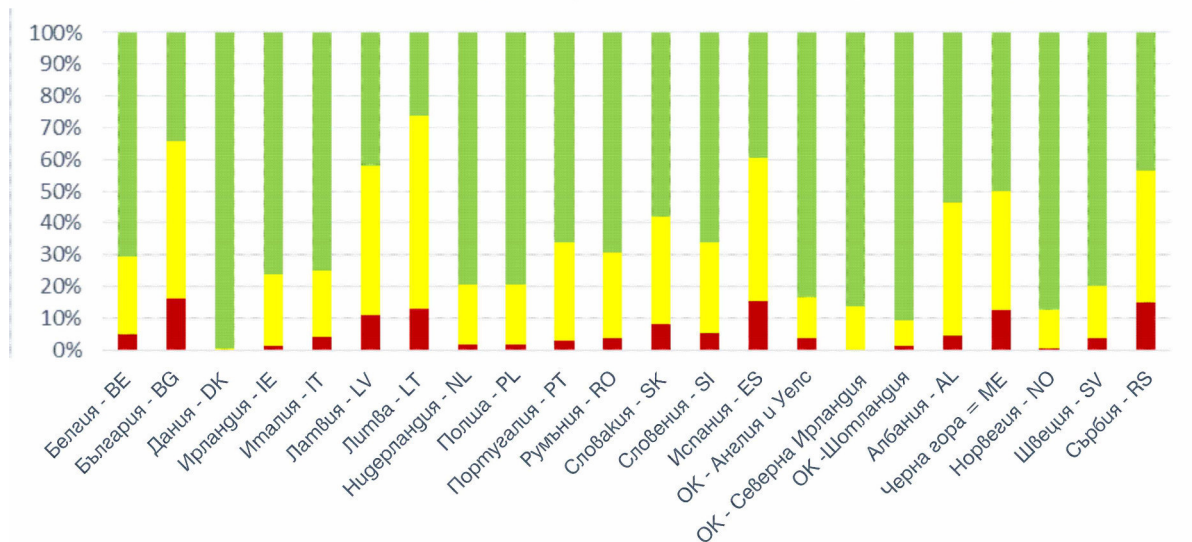


6. Вярвам, че през последните две години в моята страна решения или действия на отделни съдии са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите (т. е. преса, телевизия или радио).



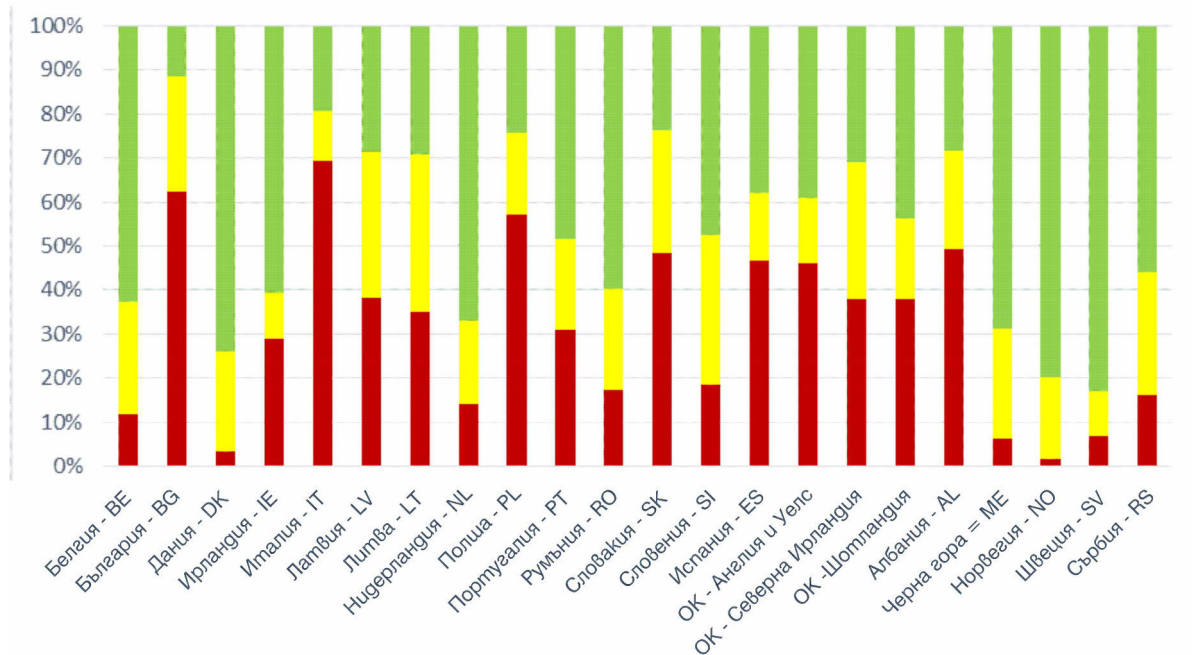
■ Съгласен съм - напълно съм съгласен ■ Не мога да определя ■ Не съм съгласен - Изобщо не съм съгласен

7. Вярвам, че през последните две години в моята страна решения или действия на отделни съдии са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия, осъществени с помощта на социалните медии (например, „Фейсбук“, „Твитър“ или „Линкедин“).



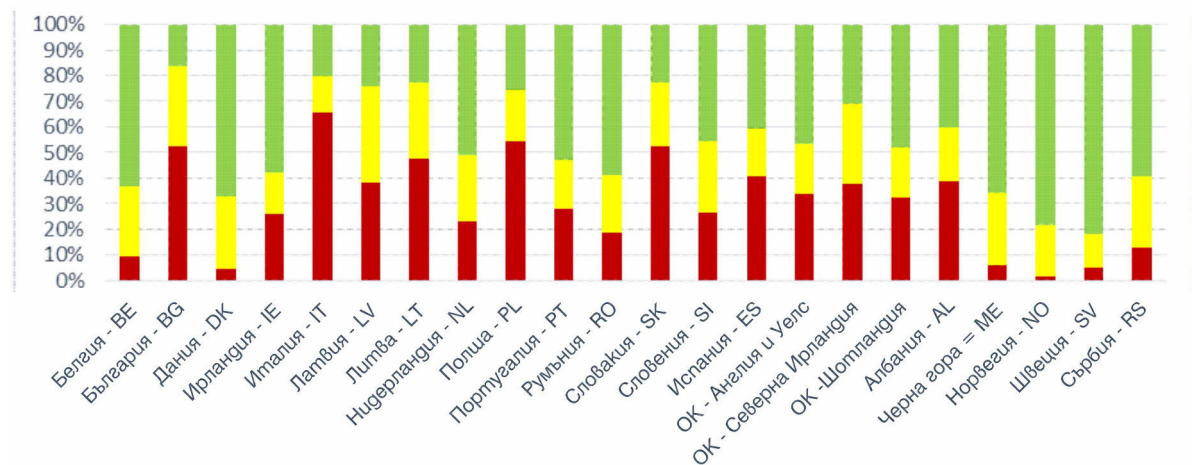
■ Съгласен съм - напълно съм съгласен ■ не мога да определя - не е приложимо ■ не съм съгласен - изобщо не съм съгласен

**8а. Считам, че през последните две години моята независимост като съдия
беше зачитана от правителството.**



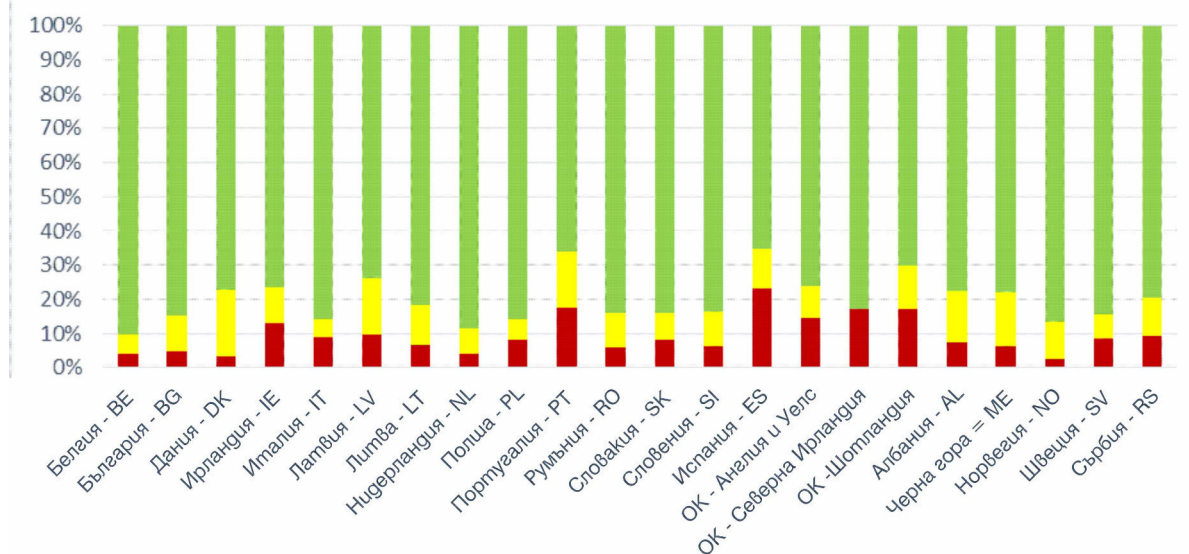
■ Не съм съгласен - Изобщо не съм съгласен ■ Не мога да определя ■ Съгласен съм - напълно съм съгласен

**8б. Считам, че през последните две години моята независимост като съдия
беше зачитана от парламента**



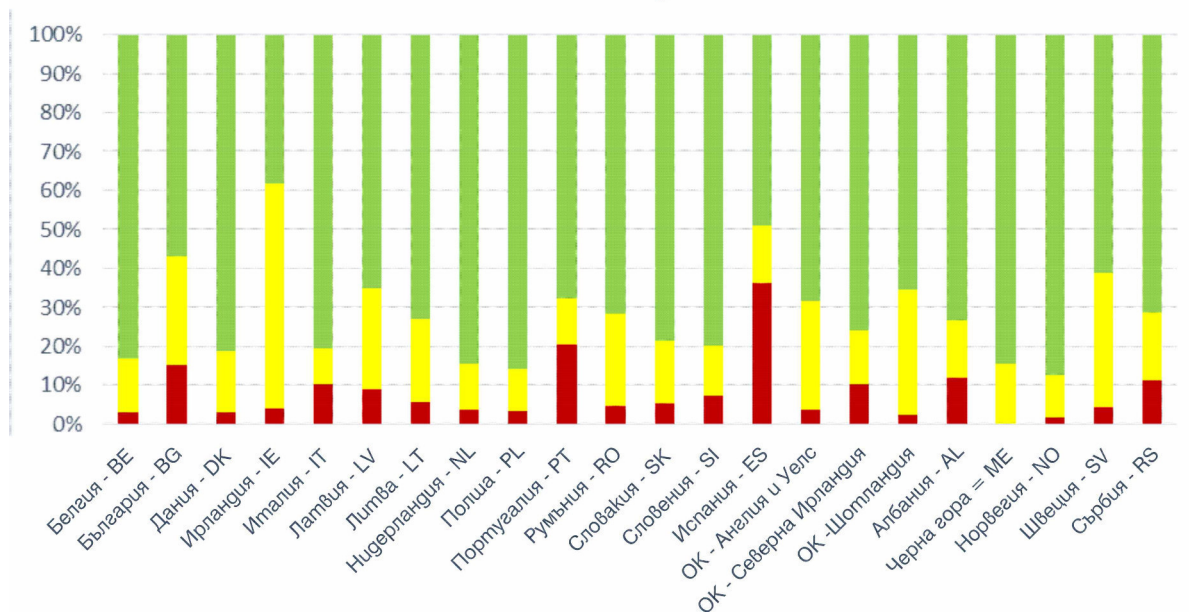
■ Не съм съгласен - Изобщо не съм съгласен ■ Не мога да определя ■ Съгласен съм - напълно съм съгласен

**8в. Считам, че през последните две години моята независимост като съдия
беше зачитана от ръководството на съда (включително председателя на съда).**



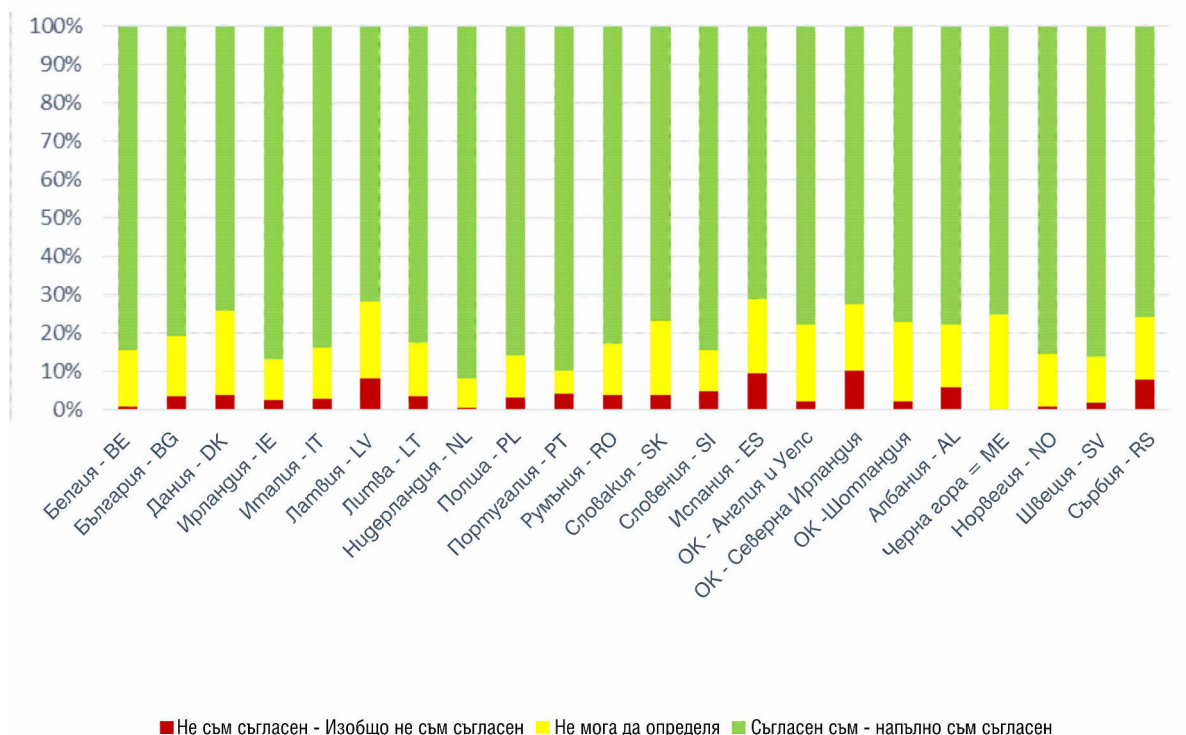
■ Не съм съгласен - Изобщо не съм съгласен ■ Не мога да определя ■ Съгласен съм - напълно съм съгласен

**8г. Считам, че през последните две години моята независимост като съдия
беше зачитана от съдебния съвет**

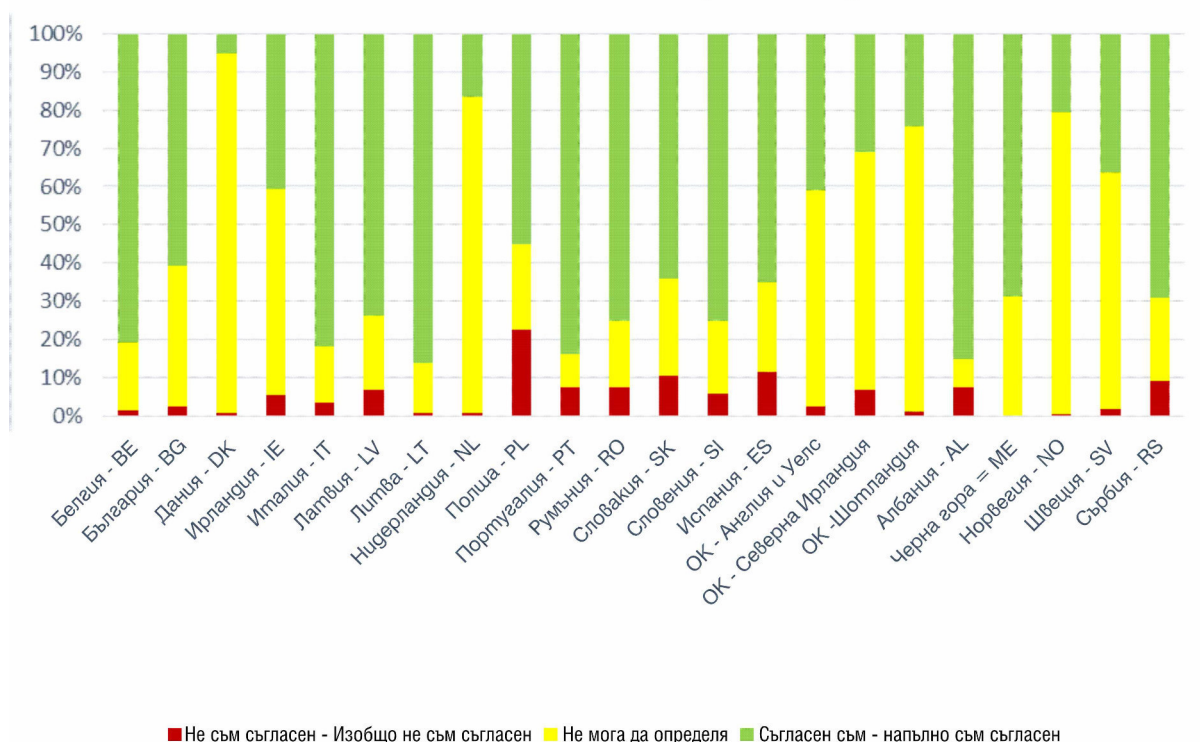


■ Не съм съгласен - Изобщо не съм съгласен ■ Не мога да определя ■ Съгласен съм - напълно съм съгласен

**8г. Считам, че през последните две години моята независимост като съдия
беше зачитана от върховния съд.**

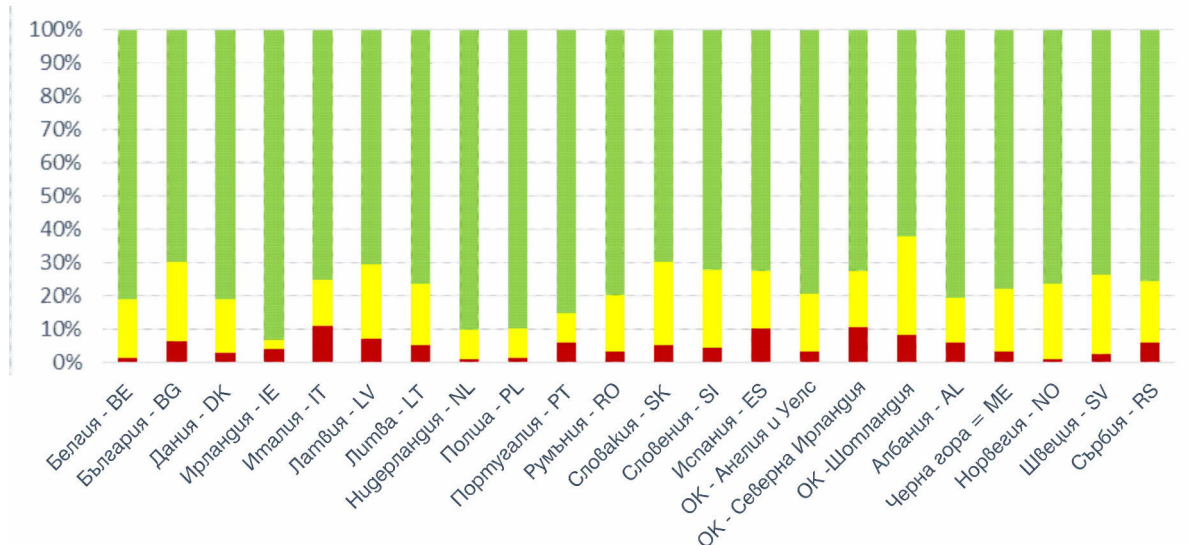


**8е. Считам, че през последните две години моята независимост като съдия
беше зачитана от конституционния съд.**



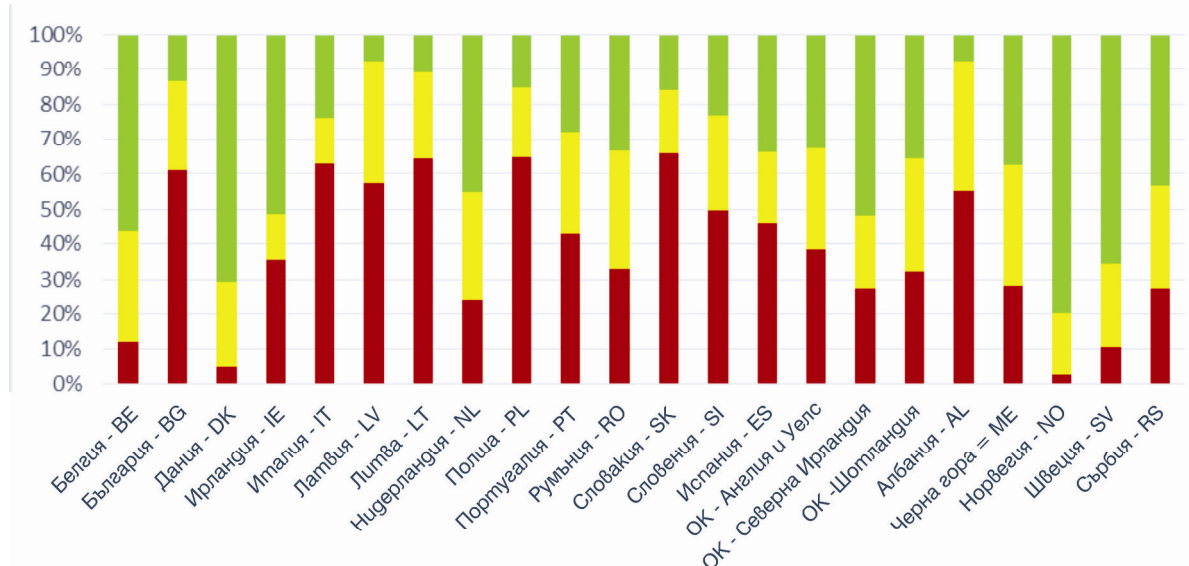
Забележка: резултатите от графика 8е нямат смисъл за страни без конституционен съд.

**8ж. Считам, че през последните две години моята независимост като съдия
беше зачитана от сдружението на съдиите**



■ Не съм съгласен - Изобщо не съм съгласен ■ Не мога да определя ■ Съгласен съм - напълно съм съгласен

**8з. Считам, че през последните две години моята независимост като съдия
беше зачитана от медиите (т.е. от пресата, телевизията или радиото)**



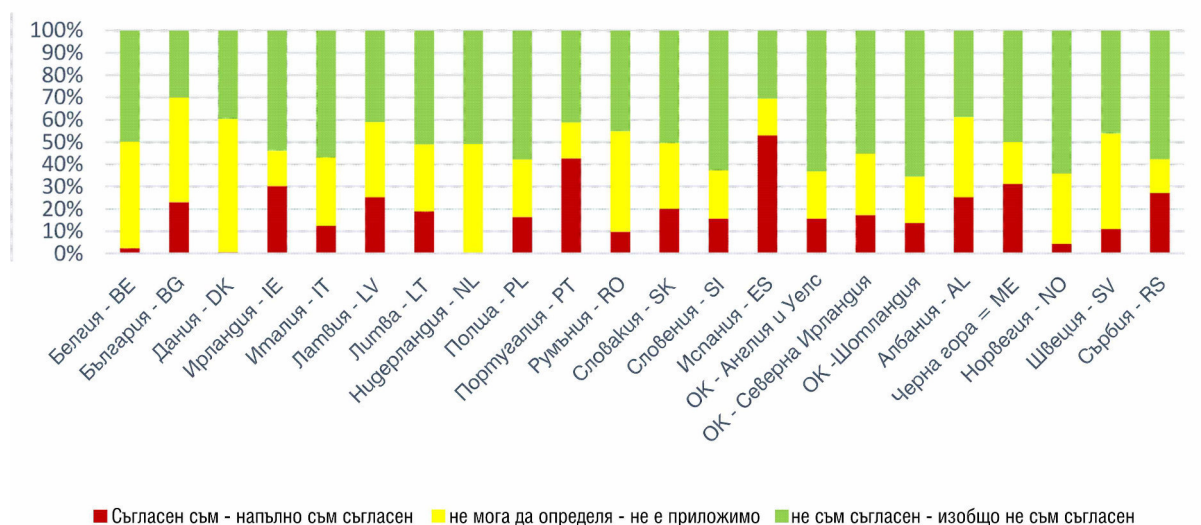
■ Не съм съгласен - Изобщо не съм съгласен ■ Не мога да определя ■ Съгласен съм - напълно съм съгласен

Въпрос 9а, отправен към анкетираните лица, съдържаше следната формулировка:
„През последните две години в условията ми на труд настъпиха промени по отношение на (можете да дадете повече от един отговор)“. Дадените възможни отгово-

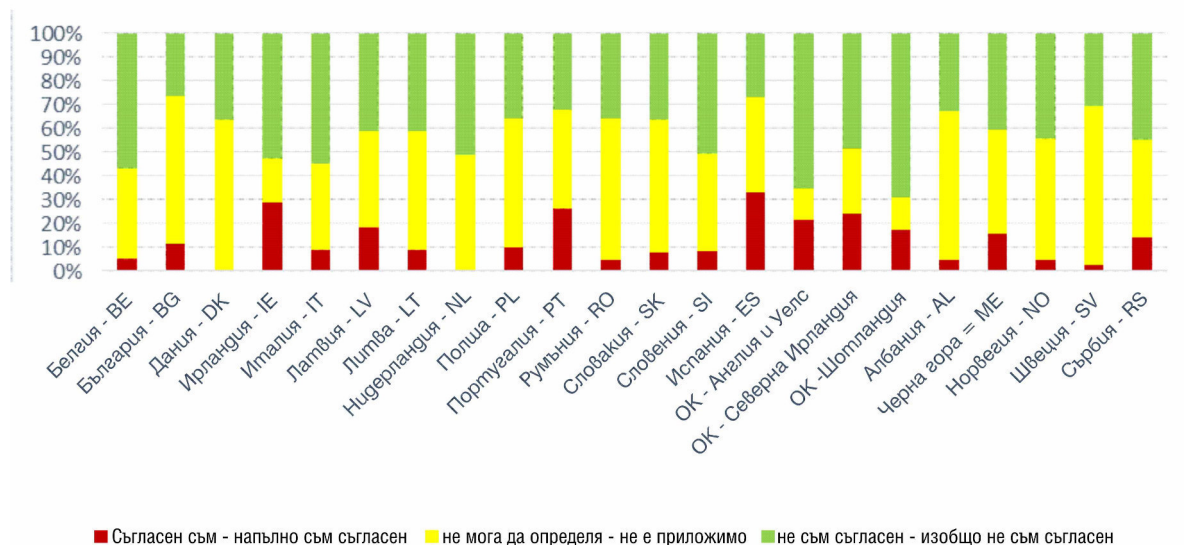
ри бяха: „натовареността с дела“, „ресурсите на съда“, „заплащането“, „възрастта за пенсиониране“, „пенсиите“ и „бях преместен на друга служба, в друг сектор или съд“. Най-често срещаните комбинации бяха:

1. Заплащането, натовареността с дела, ресурсите на съда (16% от анкетираните лица)
2. Натовареността с дела, ресурсите на съда (14% от анкетираните лица)
3. Заплащането, пенсиите, възрастта за пенсиониране, натовареността с дела, ресурсите на съда (12% от анкетираните лица)

96. Считам, че промените, които настъпиха в условията ми на труд по отношение на следните области оказаха пряко въздействие върху моята независимост (можете да дадете повече от един отговор):
Възможност 1: заплащането

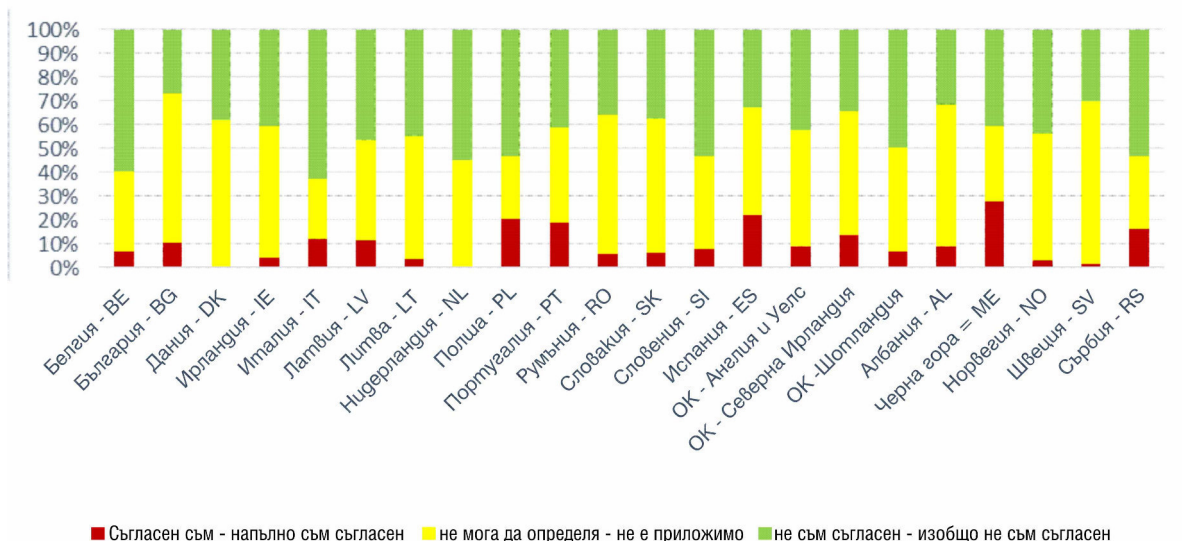


96. Считам, че промените, които настъпиха в условията ми на труд по отношение на следните области оказаха пряко въздействие върху моята независимост (можете да дадете повече от един отговор):
Възможност 2: пенсиите



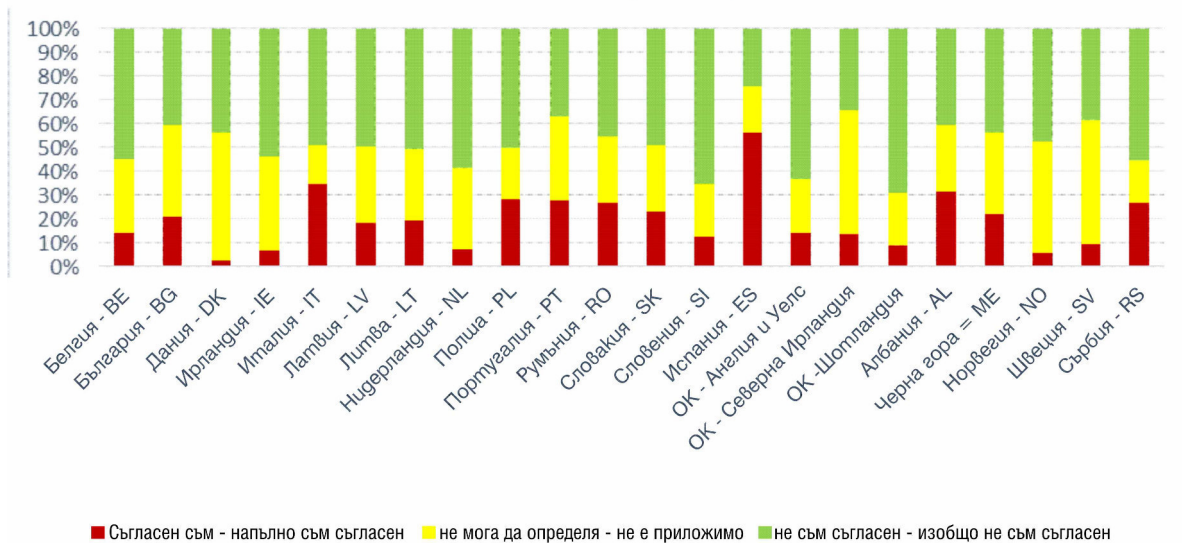
96. Считаю, че промените, които настъпиха в условията ми на труд по отношение на следните области оказаха пряко въздействие върху моята независимост (можете да дадете повече от един отговор):

Възможност 3: възрастта за пенсиониране

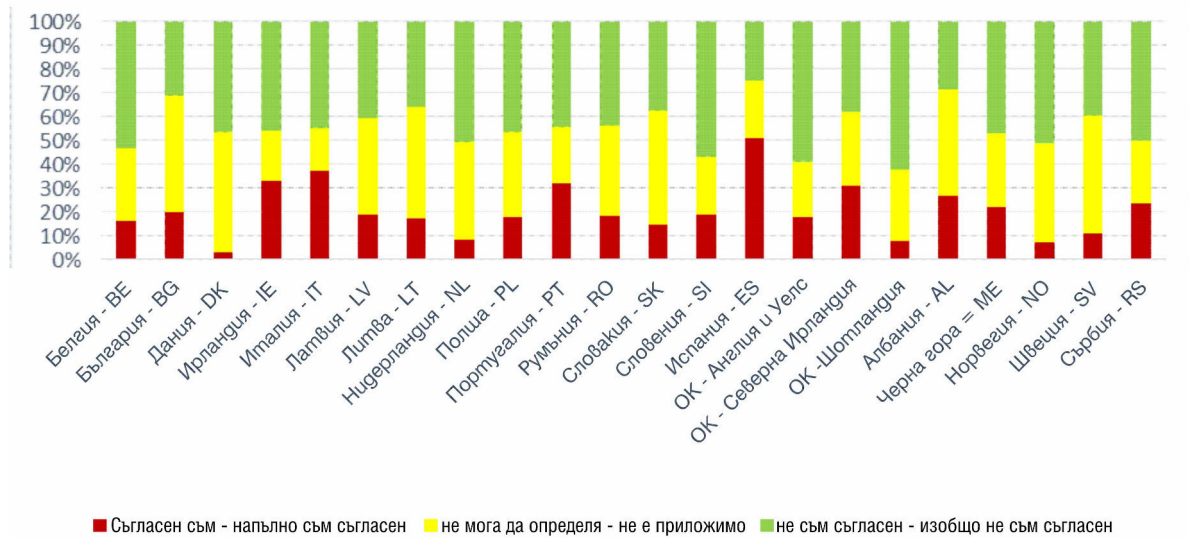


96. Считаю, че промените, които настъпиха в условията ми на труд по отношение на следните области оказаха пряко въздействие върху моята независимост (можете да дадете повече от един отговор):

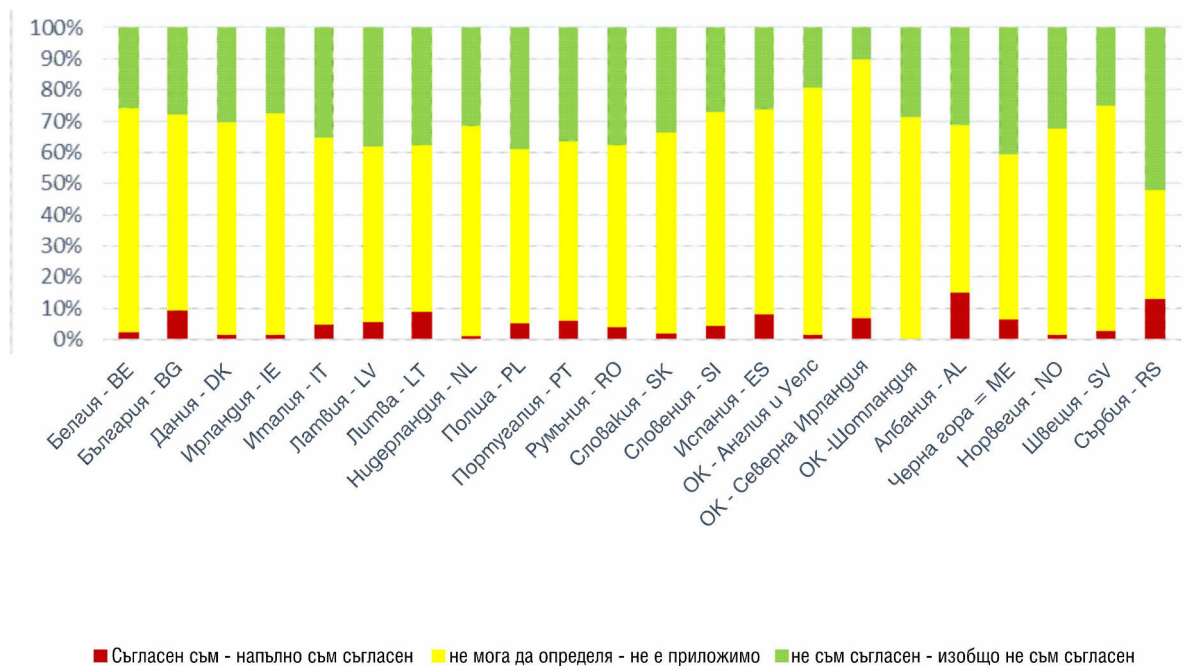
Възможност 4: натовареността с дела



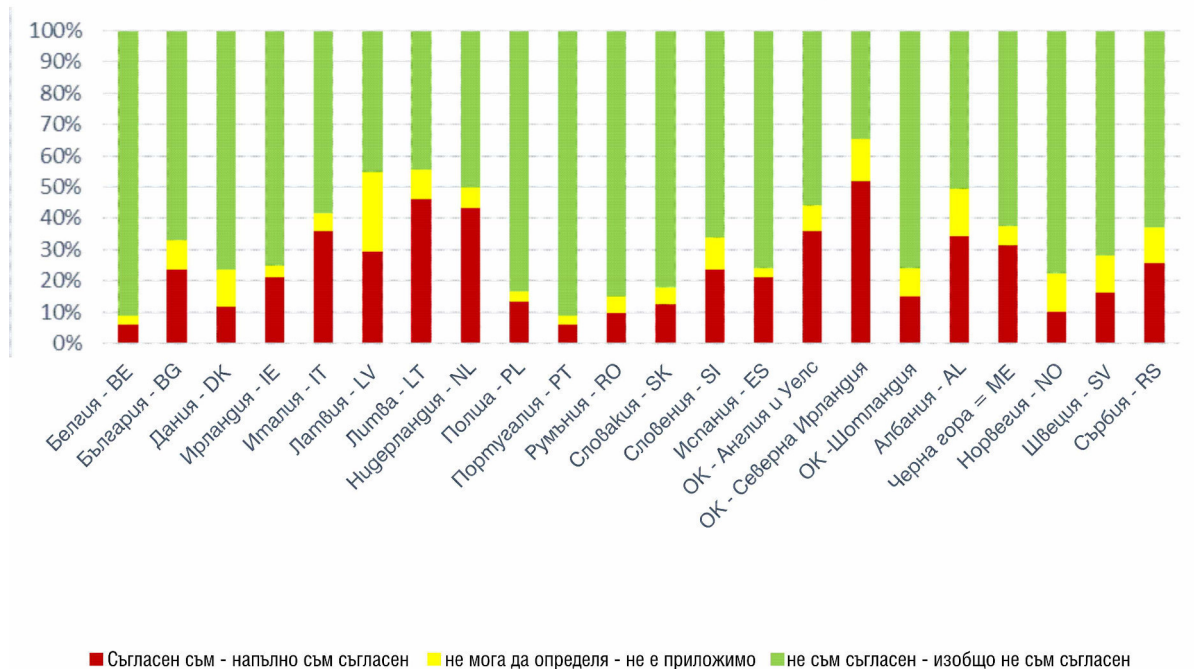
96. Считам, че промените, които настъпиха в условията ми на труд по отношение на следните области оказаха пряко въздействие върху моята независимост (можете да дадете повече от един отговор):
Възможност 5: ресурсите на съда



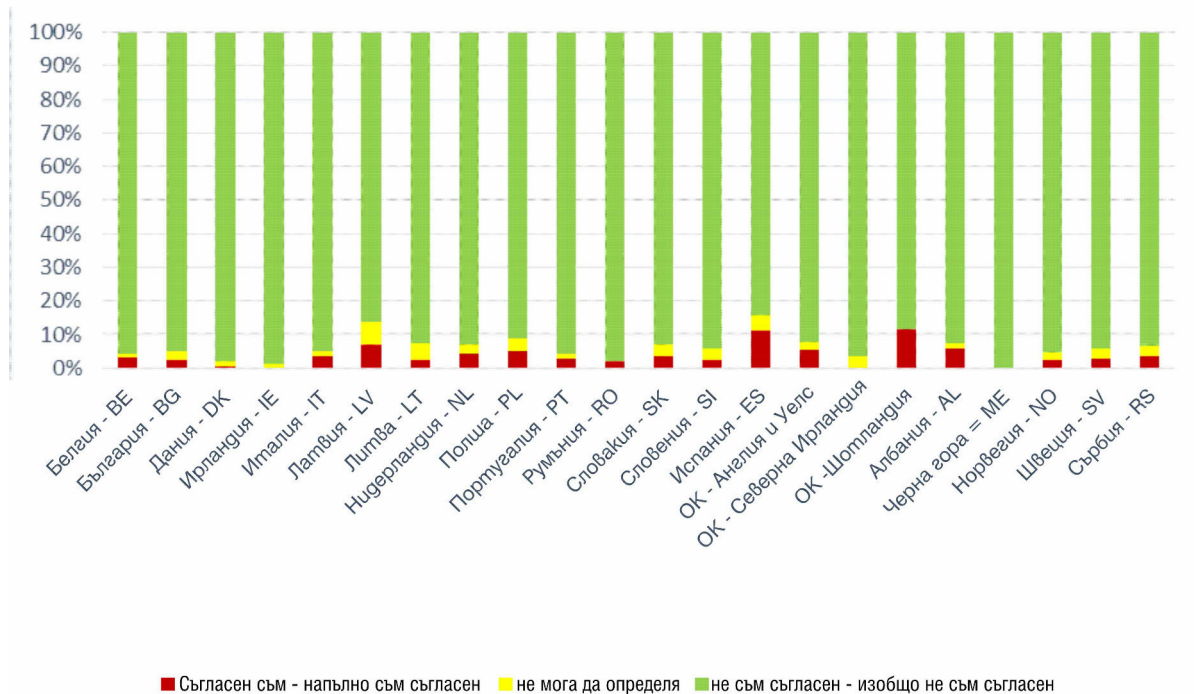
96. Считам, че промените, които настъпиха в условията ми на труд по отношение на следните области оказаха пряко въздействие върху моята независимост (можете да дадете повече от един отговор):
Възможност 6: Бях преместен на друга служба, в друг сектор или съд



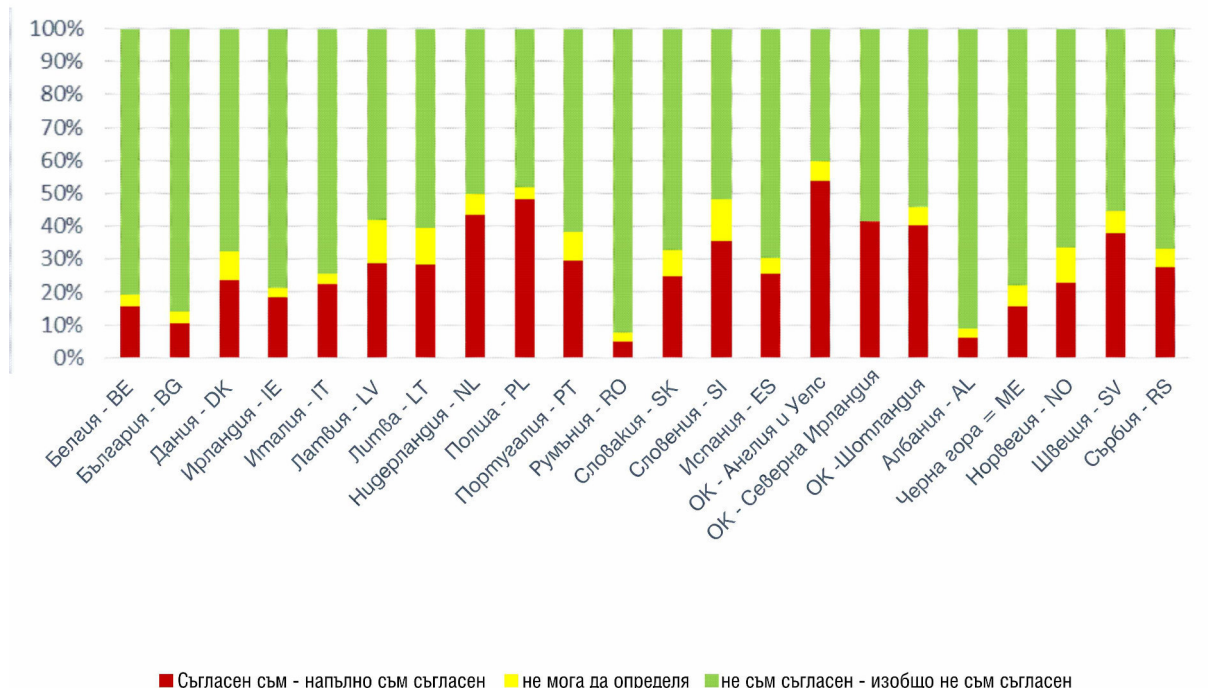
10. През последните две години трябваше да вземам решения в съответствие с насоки, разработени от съдии от моя ранг.



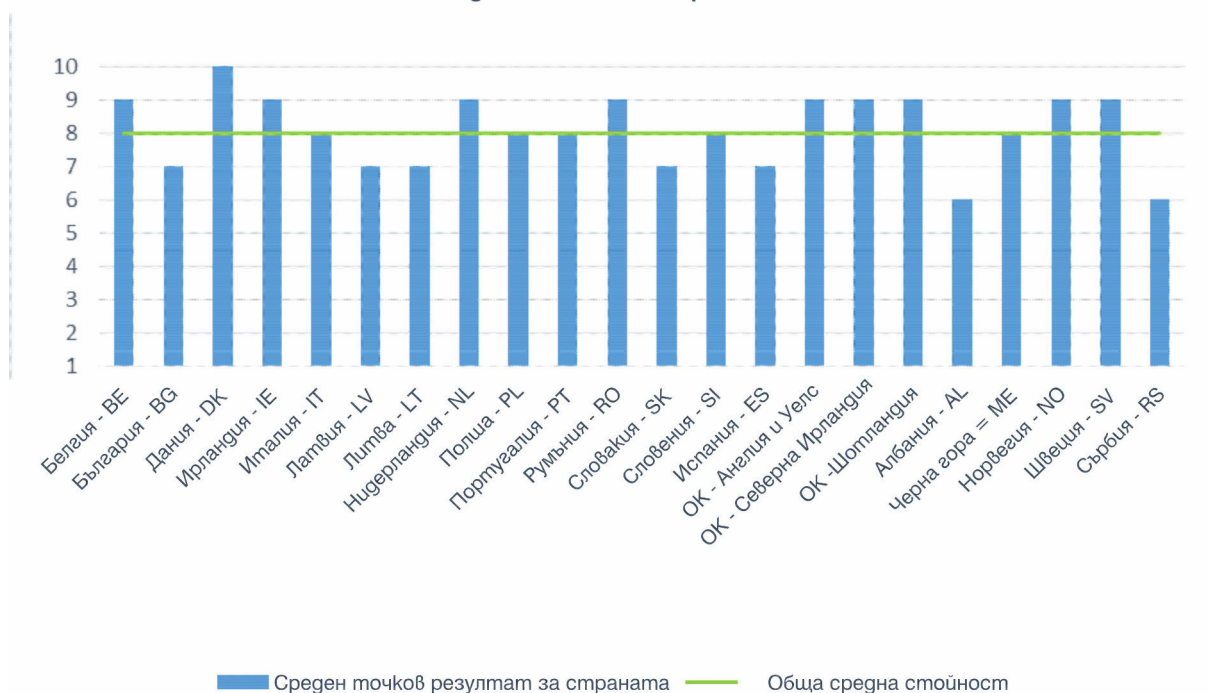
11. През последните две години ръководството на моя съд е упражнявало натиск върху мен да постановявам определени решения по отделни дела



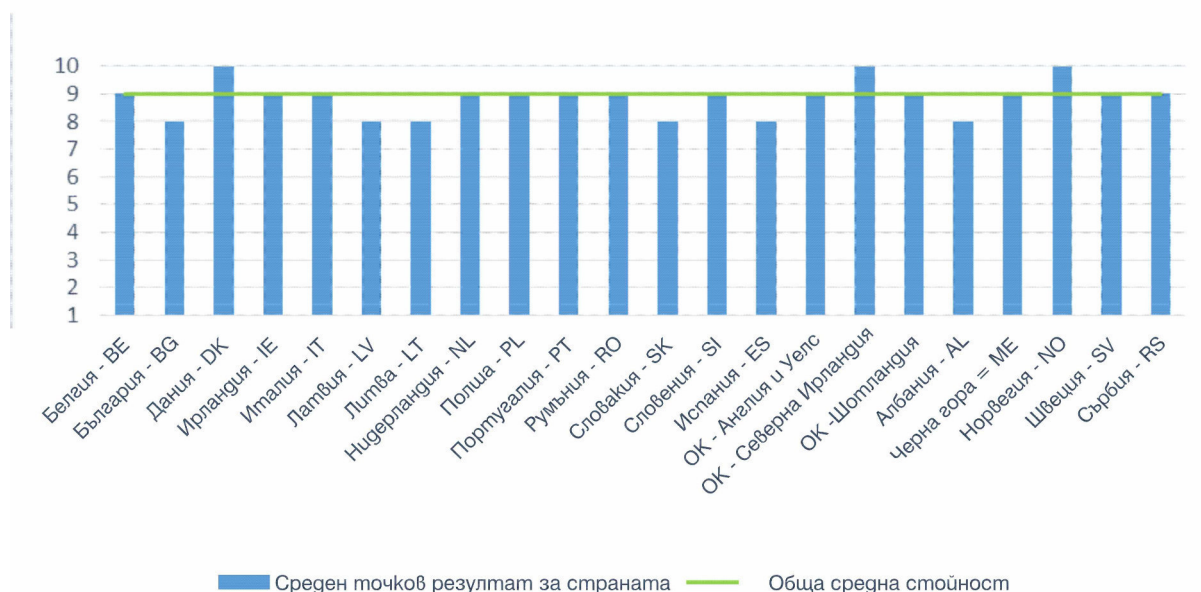
12. През последните две години ръководството на моя съд е упражнявало натиск върху мен да постановявам решения по отделни дела в определен срок.



13. По скала от 0 до 10 (където 0 означава „липса на всякаква независимост“, а 10 означава „възможно най-висока степен на независимост“), съдиите в моята страна са:



14. По скала от 0 до 10 (където 0 означава „липса на всякаква независимост“, а 10 означава „възможно най-висока степен на независимост“), като съдя аз съм:



Отделните резултати по въпроси 13 и 14 за всички страни можете да намерите в Приложение Г.

5.5 Докладване и обратна информация за съдиите

На съдиите беше изпратено писмо от ЕМСС, подписано от Джефри Вос, (чрез съветите), в което се изразяваше благодарност за ценните им отговори. Друго писмо, с линк към резултатите, също ще бъде изпратено на съдиите.

5.6 Извлечени поуки

Проучването беше разработено и осъществено в много кратък срок. Поради този кратък срок за някои съдебни системи се оказа невъзможно да участват в него, тъй като беше необходимо повече време, за да се обсъди проучването в рамките на съдебната система и да се получи одобрение. Също така, поради липсата на време не всички участници успяха да проведат обсъждане и да получат подкрепата на сдруженията на съдиите в своите страни. Изглежда, че там, където беше получена подкрепа, броят на попълнените анкетата беше по-висок. Накрая, краткият период, в който можеше да се попълни анкетата, съвпадна с официални празници в някои страни. Макар че за сегашните цели процентите на попълнените анкетата са достатъчно високи, важно е следващият път, когато се провежда анкетата, да се предвиди повече време и да се получи одобрението на всички съдебни организации, имащи отношение към нея и по-специално на сдруженията на съдиите.

Освен това, проучването трябва да бъде систематизирано в още по-голяма степен, за да се създаде възможност за по-сбито представяне на резултатите.

Отбелязано беше също така, че акцентирането единствено върху вярванията на съдиите не е достатъчно. Те трябва да се съчетаят с възприятията на клиентите на съ-

дилищата, за да се избегне чисто вътрешния подход към независимостта. Следва също така да се проучи дали изследването сред съдиите може да се разшири така, че да обхване и отчетността.

6. Пилотно проучване сред съдебните заседатели относно усещането им за действителната им независимост

В много от съдебните системи в Европа се използват не само професионални съдии, но и съдебни заседатели. Те са неразделна част от тези съдебни системи. За да се получи пълна картина на мненията на съдиите, е необходимо да се разшири проучването така, че да се включат и съдебните заседатели. Но тъй като обикновено съдебните заседатели прекарват само малка част от своето време в изпълнение на задълженията си в съдилищата, не беше ясно дали сред тях може да се проведе смислено проучване. Ето защо беше осъществено пилотно анкетно проучване сред съдебните заседатели в Норвегия, Швеция и Дания. Анкетата беше изпратена на извадка от съдебни заседатели. В Дания извадката се състоеше от 100 съдебни заседатели на ниво окръжен съд и 100 съдебни заседатели на ниво апелативен съд. В Дания бяха получени 111 отговора. В Норвегия извадката се състоеше от 150 съдебни заседатели на ниво окръжен съд и 150 съдебни заседатели на ниво апелативен съд. В Норвегия броят на съдебните заседатели е много по-голям, отколкото в другите скандинавски страни: приблизително 50 000 в сравнение с около 10 000. В Норвегия бяха получени 166 попълнени анкети. В Швеция извадката се състоеше от 50 съдебни заседатели от окръжния съд в Стокхолм и 50 съдебни заседатели от апелативния съд в Свеа. В Швеция бяха получени общо 52 попълнени анкети. Анкетата се състоеше от онези въпроси от анкетата за професионалните съдии, за които се считаше, че са подходящи за съдебните заседатели.

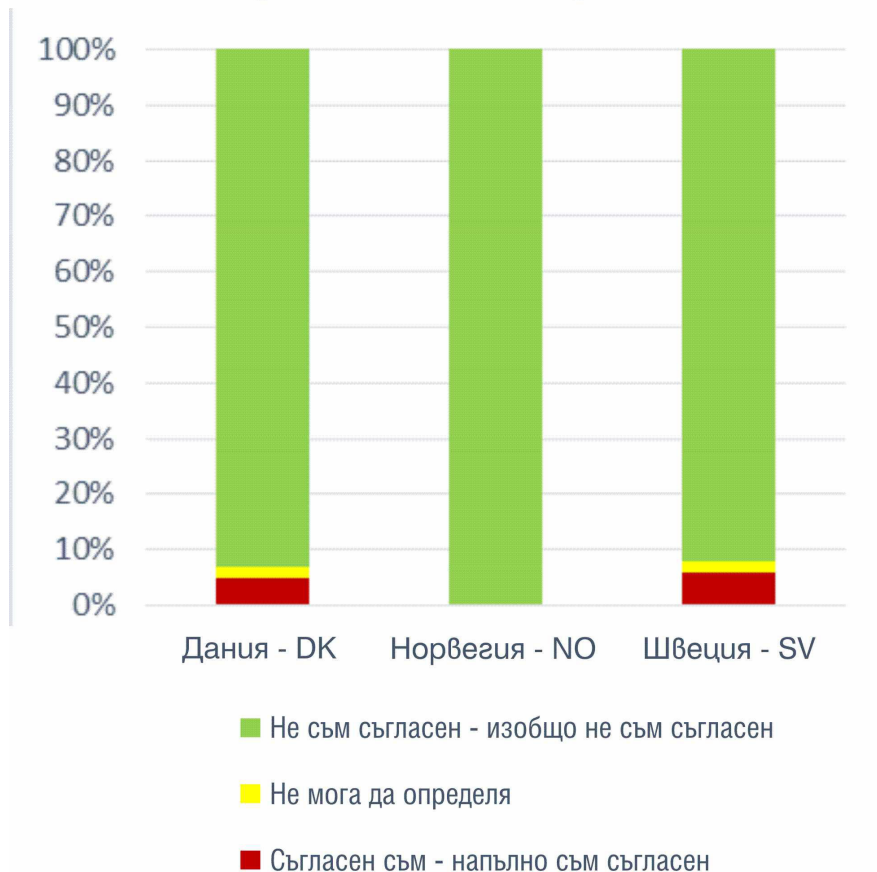
Основните резултати от пилотното проучване могат да се обобщят както следва:

1. Мненията на съдебните заседатели са много сходни с тези на съдиите. Съдебните заседатели не се чувстват по-малко независими от съдиите. Въпреки че може да се очаква, че те усещат влиянието на съдиите, особено когато заседават заедно, това не се проявява в резултатите. Не се съобщава за неправилен натиск в рамките на съдебната власт.
2. Като цяло в отговорите на съдебните заседатели се проявява повече несигурност, отколкото в тези на съдиите, както се вижда от по-голямата честота на използване на отговора “не мога да определя”, въпреки че това не се отнася за всички въпроси.
3. Съдебните заседатели в трите разглеждани страни имат доста различни мнения за зачитането на независимостта им от страна на правителството, парламента и медиите (включително социалните). Изглежда, че това е област, в която много съдебни заседатели са още по-прямички при изразяване на мненията си от професионалните съдии.

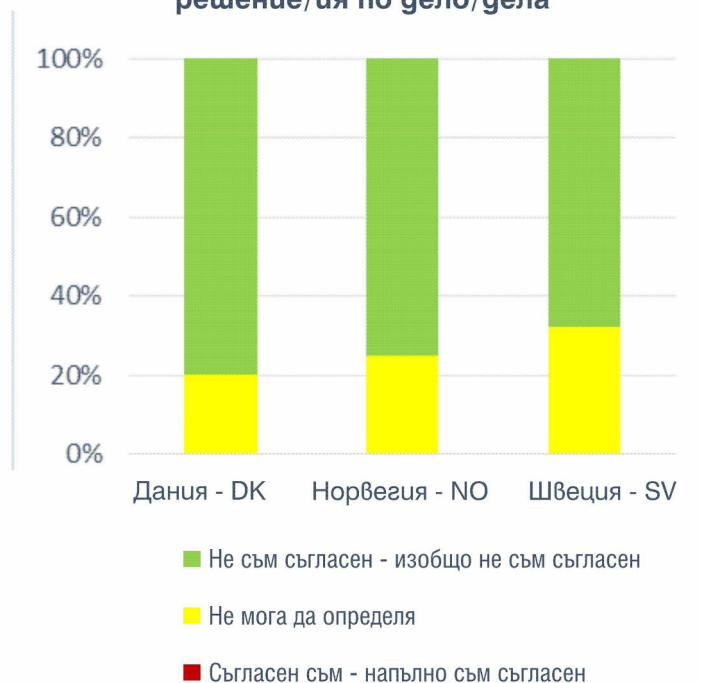
Въпреки че пилотният проект беше реализиран само в три скандинавски съдебни системи и следователно не могат да се правят обобщени изводи за всички съдебни системи, в които се използват съдебни заседатели, тези резултати са обещаващи. Изглежда

няма голяма разлика между съдиите и съдебните заседатели от гледна точка на независимостта, което означава, че независимостта, като основна ценност, се отстоява от всички съдии. От методологическа гледна точка резултатите също са обнадеждаващи. Възможно е да не се наложи разширяване на обхвата на проучването сред съдиите, така че да обхваща и съдебните заседатели, за да се получи надежден общ преглед на мненията на съдиите. Това обаче са първите резултати и за да се стигне до окончателни изводи проучването трябва да бъде повторено при други (и разнообразни) съдебни системи с широко използване на съдебни заседатели.

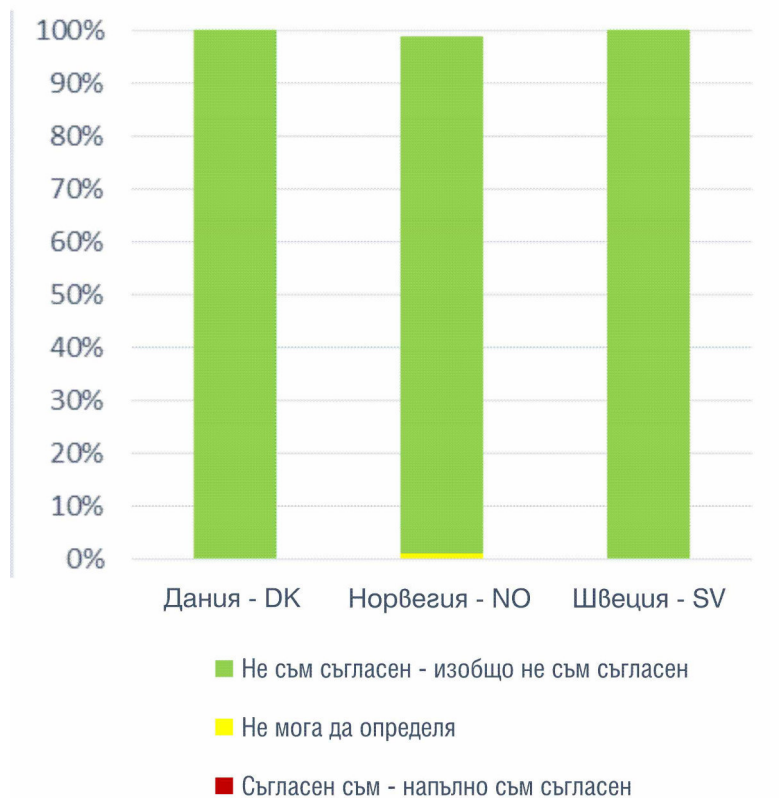
1. През последните две години съм бил подлаган на неправомерен натиск да постановя определено решение по дело или част от дело



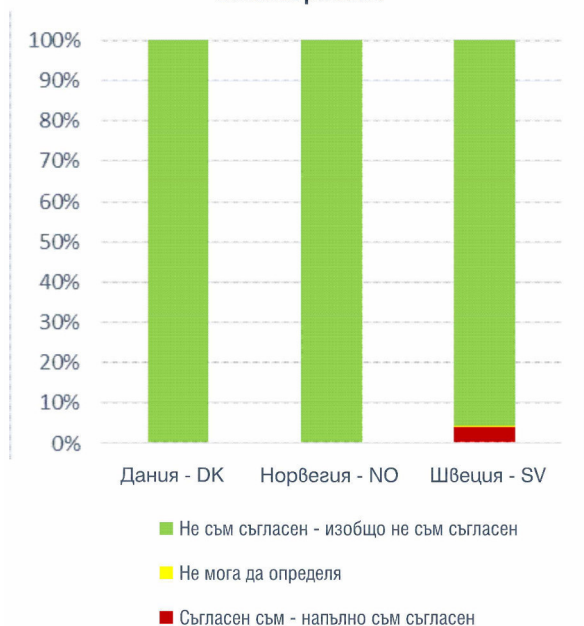
2. Вярвам, че през последните две години отделни съдебни заседатели в моята страна са приемали подкупи, с които са били склонявани да постановяват определено/ни решение/ия по дело/дела



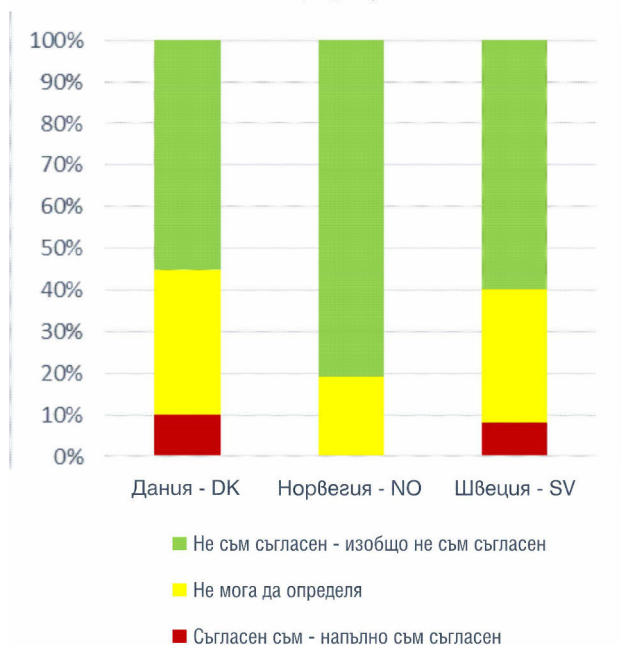
3.1 През последните две години съм бил повлиян от заплахата за, или действително, дисциплинарно или друго действие поради начина, по който съм отсъдил по дадено дело.



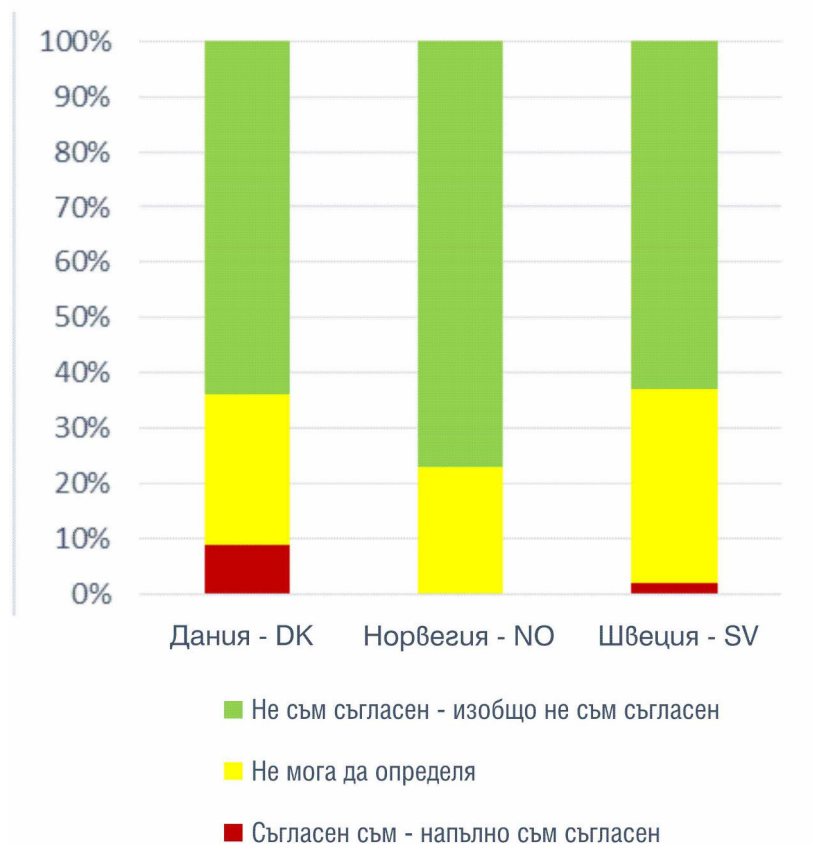
3.2 През последните две години мои решения или действия са били пряко повлияни от иск или заплаха за завеждане на иск за лична отговорност.



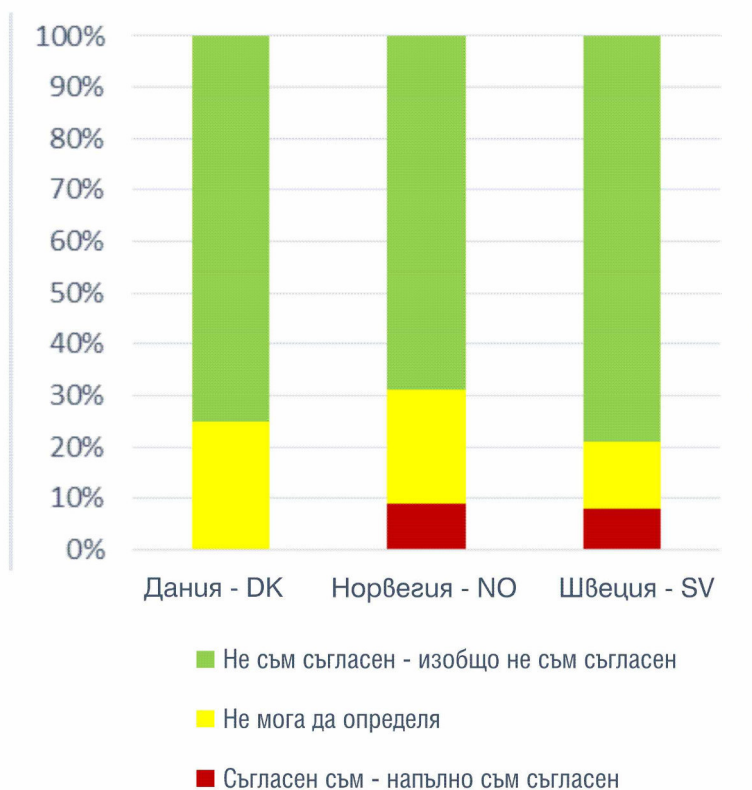
4. Вярвам, че през последните две години решения или действия на отделни съдебни заседатели в моята страна са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия на медиите (т. е. преса, телевизия или радио).



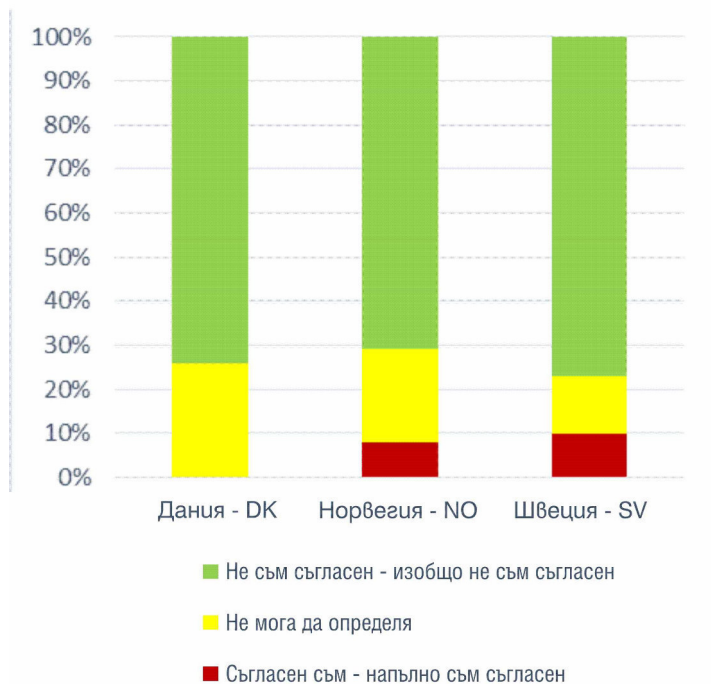
5. Вярвам, че през последните две години решения или действия на отделни съдебни заседатели в моята страна са били пряко повлияни от действителни или очаквани действия, осъществени с помощта на социалните медии (например, „Фейсбук“, „Твитър“ или „Линкедин“).



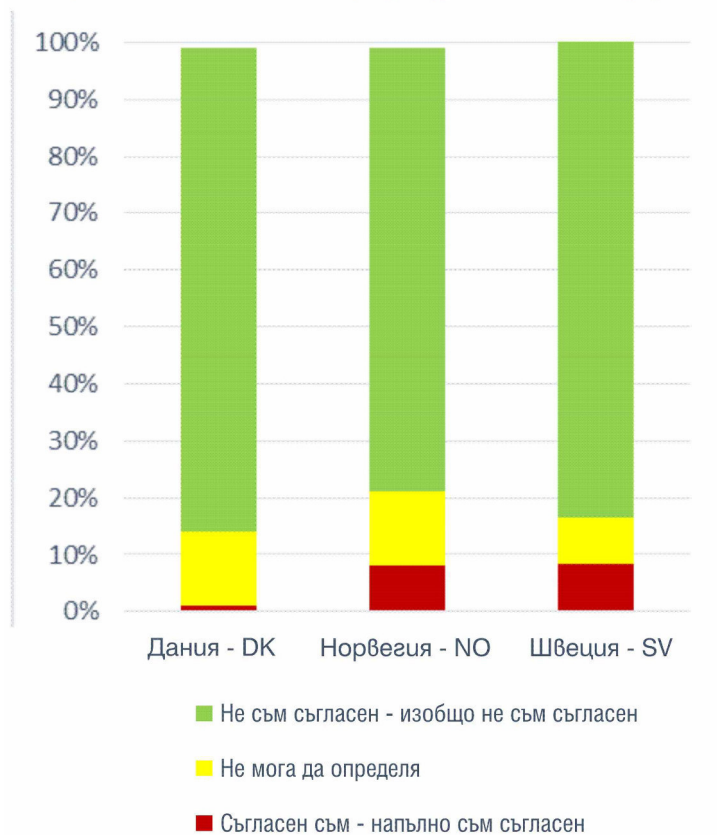
**6.1 Считам, че през последните две години
моята независимост като съдебен заседател
беше зачитана от правителството**



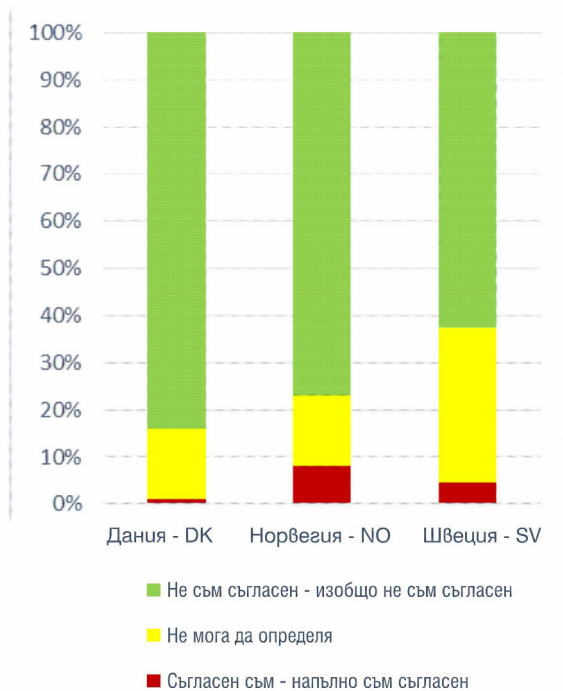
**6.2 Считам, че през последните две години
моята независимост като съдебен заседател
беше зачитана от парламента**



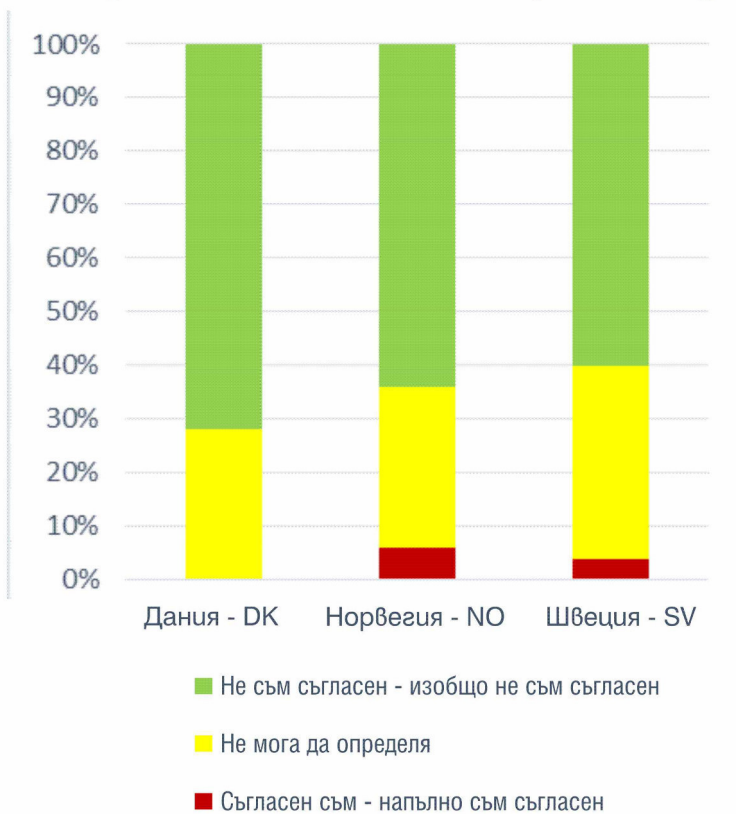
**6.3 Считам, че през последните две години
моята независимост като съдебен заседател
беше зачитана от ръководството на съда
(включително от председателя на съда).**



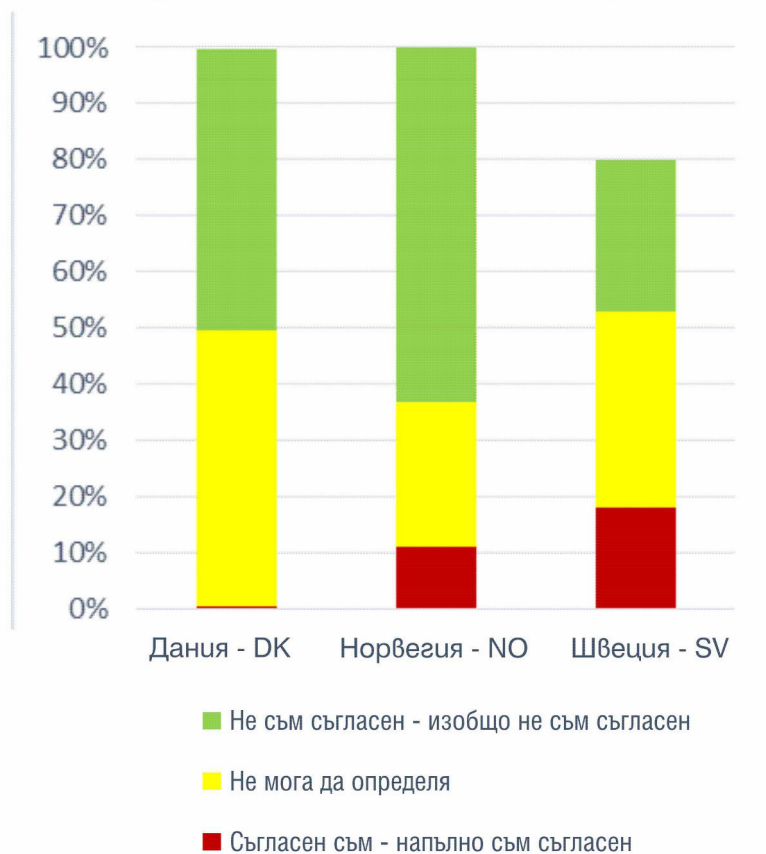
**6.4 Считам, че през последните две години
моята независимост като съдебен
заседател беше зачитана от съдебния
съвет / съдебната администрация**



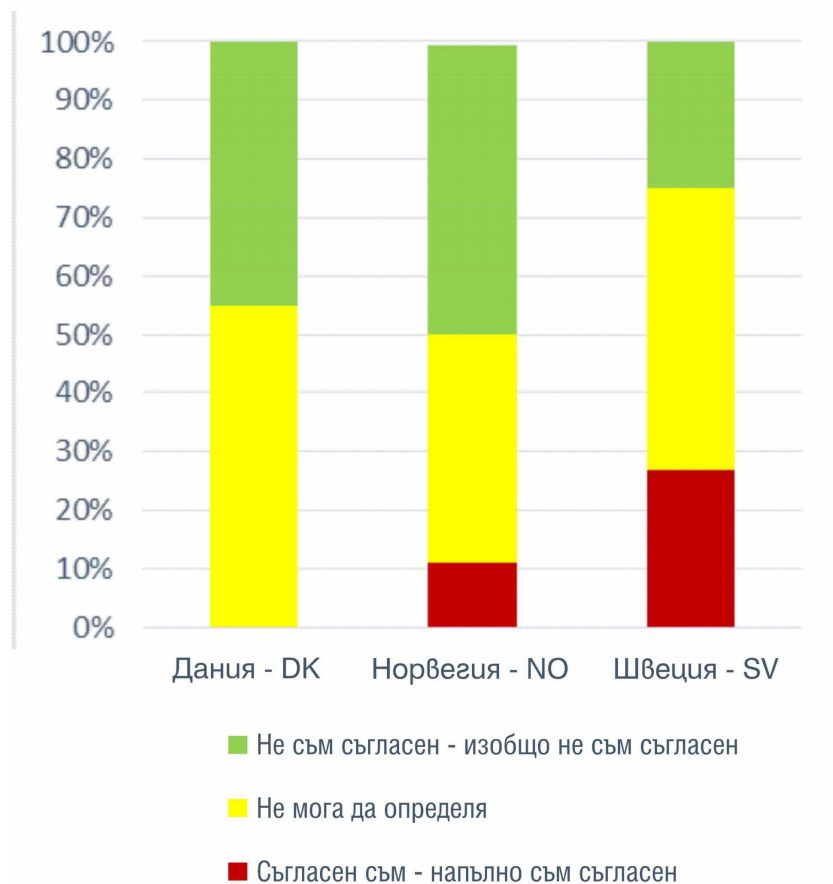
**6.5 Считам, че през последните две години
моята независимост като съдебен
заседател беше зачитана от Върховния съд**

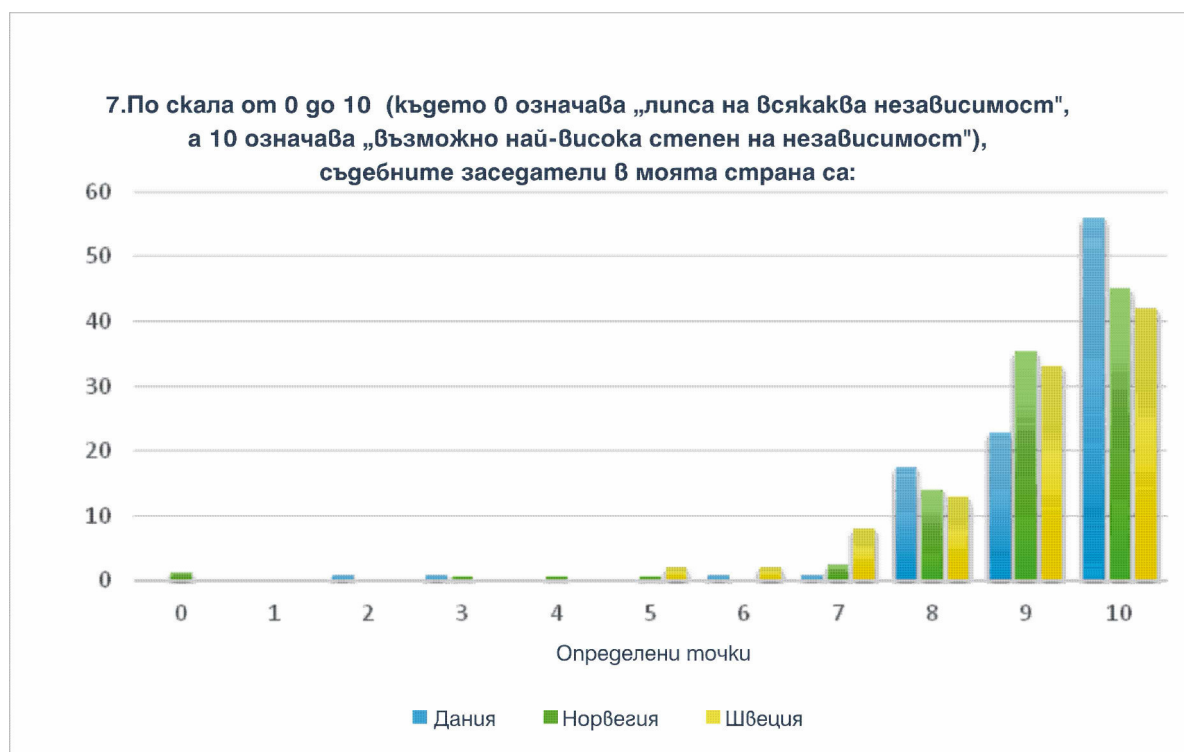


**6.6 Считам, че през последните две години
моята независимост като съдебен
заседател беше зачитана от медиите**

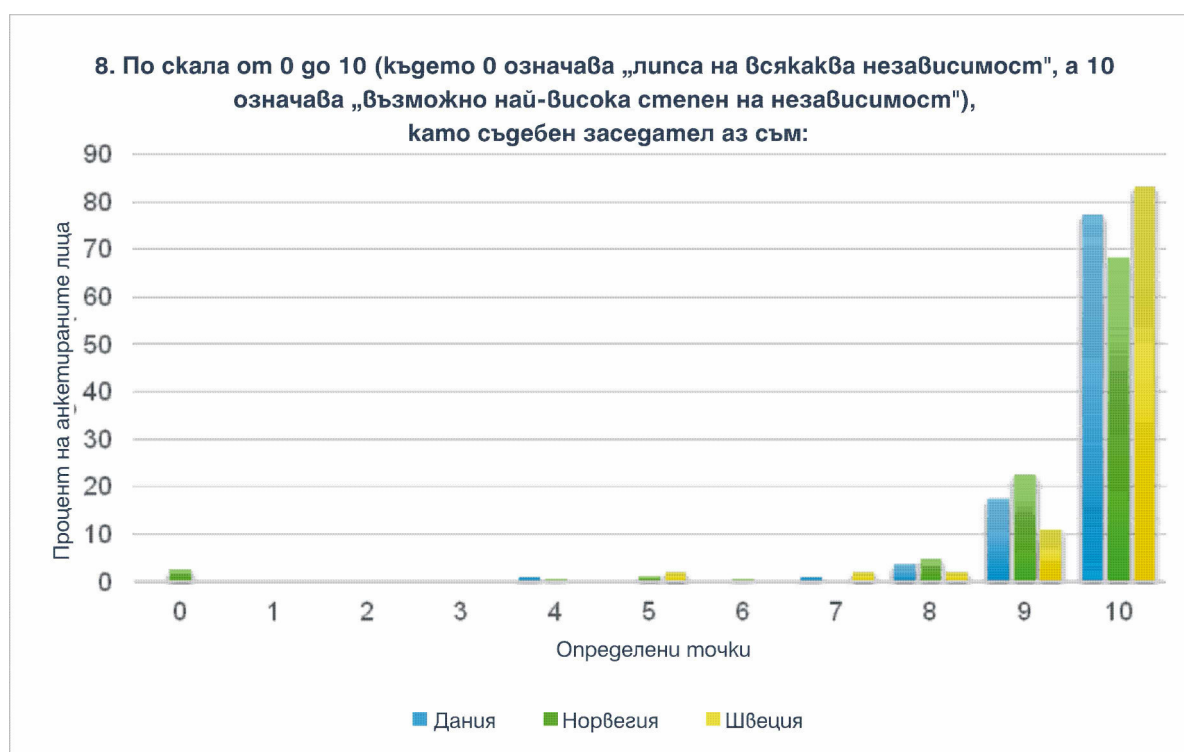


**6.7 Считам, че през последните две години
моята независимост като съдебен
заседател беше зачитана от социалните**





Средният точков резултат за въпрос 7 беше: 9.1 (Дания 9.2, Норвегия 9.1, Швеция 9)



Средният точков резултат за въпрос 8 беше: 9.6 (Дания 9.7, Норвегия 9.4, Швеция 9.7)

7. Пилотна група за диалог

Както беше описано в доклада „Независимост и отчетност на съдебната власт за 2013-2014 г., целта на групите за диалог е да се обсъдят резултатите от прилагането на индикаторите и да се определят действителните проблеми, свързани с независимостта и отчетността на съдебната власт във всяка страна, както и да се набележат корективни мерки. Беше решено също така групите за диалог да се отчитат пред Изпълнителния борд, а веднъж годишно и пред Общото събрание на ЕМСС. За да се провери дали е възможно да се проведе смислен диалог за независимостта и отчетността въз основа на индикаторите, през март 2015 г. беше проведена пилотна среща. Пилотната група за диалог се състоеше от участници от Италия, Словения, Литва и Норвегия. Замисълът беше участието да се сведе до един или двама души от съдебния съвет или, при наблюдателите - представители на реално управляващата организация и един или двама души от националното сдружение на съдиите. Идеята беше да се гарантира изслушване на мнения по въпроси от различни ъгли, като разходите се сведат до минимум. Тази смесица от различни представители беше постигната по същество в пилотната група. Диалогът се ръководеше от г-н Франс ван Дийк от името на координатора на проектния екип - Съдебния съвет на Нидерландия.

Дискусията се основаваше на резултатите от попълването на въпросника за четирите ангажирани страни, тъй като те подчертават силните страни и слабостите на съдебните системи.

Диалогът се проведе в две фази. *Първата* фаза се състоеше от анализ на проблеми: всяка от четирите участващи страни представи трите най-сериозни проблеми или предизвикателства с които се сблъсква нейната съдебна система по отношение на независимостта и/или отчетността. Предизвикателствата, които бяха изложени, касаеха индикаторите за изпълнение, по които страните имаха нисък брой точки. Проведе се откровено обсъждане на тези проблеми. Участниците си задаваха взаимно критични въпроси за тези и други проблеми, които според тях заслужават внимание. Целта беше да се стигне до общо виждане по трите най-сериозни проблема, с които се сблъсква съдебната власт във всяка отделна страна и по този начин да се определят приоритетите за всяка съдебна система. Резултатът беше постигнат. *Втората* фаза включваше търсене на корективни мерки. Замисълът беше да се изберат две от целия спектър възможни решения, които изглеждаха най-обещаващи. Коригиращите мерки не трябваше да се свеждат до правна защита или други промени в закона, а, ако е подходящо, да включват и други подходи като водене на диалог с другите власти в държавата или с обществото. В идеалния случай едното от тези две обещаващи решения би оказало краткосрочно въздействие; другото би могло да даде резултат в по-дългосрочен план. Оказа се по-лесно да се установят проблемите и дилемите, отколкото да се намерят решения. Очевидно, идентифицираните проблеми бяха сложни и трайни и вече бяха опитвани много начини за тяхното разрешаване.

Изготвен беше доклад за срещата, в който бяха очертани проблемите, с които страните се сблъскваха, и се наблягаше на анализа на проблемите и на потенциалните решения. Докладът е представен в Приложение 1.

Дискусиите в групата за диалог бяха поверителни, с изключение на доклада като такъв. Цялата останала информация за обсъжданията, касаещи дадена страна можеха да се оповестят само от участниците от тази страна.

В края на срещата участниците направиха оценка на процеса и на резултатите. Направен беше изводът, че групата за диалог е осигурила платформа за задълбочена дискусия, която иначе не би била възможна. Тя е увеличила значително взаимното разбиране на предизвикателствата, с които се сблъскват страните и е спомогнала да се осъзнае, че много от проблемите не се ограничават само до една отделна страна, а често се споделят от (почти) всички държави. Участниците от една страна се надяваха да получат конкретен съвет как да разрешат своите проблеми. Това се оказа твърде амбициозна задача. Все пак участниците си тръгнаха с конкретни идеи за това как са решени проблемите в другите страни и това ги наведе на мисълта за възможни решения.

Що се отнася до съществуването на проведените дискусии, важно е да се отбележи, че има някои общи проблеми. Един от тях касае финансирането на съдебната власт. Групата за диалог стигна до извода, че това следва да е тема, която ЕМСС да разгледа. Друг общ за двамата участника проблем е сложната връзка между възприятието за корупция и медиите. Счита се, че това възприятие се засилва поради несправедливото му отразяване в медиите. Затова е необходима активна стратегия за работа с медиите, каквато понастоящем липсва и в двете страни.

7.1 Бъдещето на групите за диалог

ЕМСС обсъди изложеното по-горе и стигна до заключението, че би било много полезно да се продължат и разширят групите за диалог. Що се отнася до състава на групите за диалог, беше предложено да се експериментира с различни формати. Пилотната група се състоеше от представители на четири съдебни системи, всичките с различна правна уредба. Предимството на този състав беше сблъсъкът между твърде различни правни системи с много възможности за извличане на поуки, но това изискваше много усилия да се разберат разнообразните системи. Друга възможност би била да се включат страни с една и съща правна система. Може би най-добър резултат би се получил при средно положение - с участието на четири страни с две правни уредби. Тези възможности следва да се проучат.

За да се получи плодотворна дискусия, е необходим, както при пилотната група, ползващ се с доверие модератор от членуващ в мрежата съвет със значителен опит по проблемите. Необходима е по-щателна подготовка за срещата от тази, извършена при пилотната група. Информацията за предизвикателствата и проблемите следва да се разпространи предварително. Част от подготовката е и участниците да бъдат надлежно оправомощени. Може да се окаже необходимо продължителността на срещата да е повече от един ден и/или групите за диалог да провеждат повече от една среща.

8. Изводи и последващи дейности

Работата по проекта е текуща по характер. Препоръчва се през следващия цикъл на проекта (2015/2016 г.) да се предприемат следните дейности:

1. В периода 2015/2016 г. групите за диалог да се разширят като включат всички заинтересовани членове и наблюдатели. Резултатите следва да се обобщят и на Общото събрание във Варшава да се представят изводите за състоянието на независимостта и отчетността в ЕС и в страните кандидатки и за стъпките, които следва да се предприемат за справяне с предизвикателствата, било то на национално или наднационално ниво.
2. Методиката на индикаторите за изпълнение относно независимостта и отчетността на съдебната власт и правилата за образуване на точковия резултат следва да се усъвършенстват. Би могъл да се осъществи анализ на чувствителността, за да се оцени въздействието на различните правила за точкуване върху точковите резултати. Също така, резултатите от дейността на групите за диалог могат да доведат до промени в индикаторите. Преработените индикатори (Версия 1) следва да се приложат в периода 2016/2017 година.
3. Логичната дейност след създаването на индикаторите, касаещи независимостта и отчетността на съдебната власт е да се помисли за създаването на индикатори за качеството на правосъдието, тъй като целта на една независима и отчетна съдебна власт е да предостави качествено правосъдие на гражданите. Ето защо се препоръчва да се предприеме дейност по изготвянето на методика за разработка на индикатори за качеството на правосъдието като продължение на настоящия проект. Това ще бъде трудна задача, която обаче ще си заслужава усилията.
4. Анкетното проучване сред съдиите следва да се подобри (Версия 1) и да се предвиди достатъчно време, за да могат членовете и наблюдателите да се подготвят за следващата анкета. Тази анкета следва да се проведе в периода 2016/2017 година. Тъй като независимостта и отчетността са взаимосвързани, следва да се разгледат възможностите за включване на отчетността в проучването.
5. Последващата дейност относно независимостта и отчетността на прокурорите в системите със съвети, включващи както съдии, така и прокурори, ще бъде поставена за разглеждане от Изпълнителния борд и от Общото събрание.
6. Препоръчително е да се повтори проучването на Евробарометър за правосъдието в ЕС по отношение на възприятието на населението, касаещо (най-малкото) независимостта. За да се постигне това, следва да се започнат разговори с Европейската комисия.

Раздел 2 Независимост и отчетност на прокурорите

1. Въведение

Този раздел от доклада е изготвен от подгрупа, състояща се от представителите на пет от членовете на ЕМСС, които имат съвет с участието както на съдии, така и на прокурори (Белгия, България, Франция, Румъния и Италия), заедно с някои заинтересовани наблюдатели. Следователно, възгледите и препоръките, съдържащи се в този раздел, са тези на споменатите пет съвета, а не на цялата ЕМСС.

Когато разглеждаме независимостта и отчетността на прокурорите, е важно най-напред да се разберат функциите на прокурорите в разглежданата страна. Тези функции варират значително в различните системи. Така например, в страните, в които съветът обхваща както съдиите, така и прокурорите, като цяло прокурорите се третират по същия начин, както съдиите в много области, включително, например, при тяхното назначаване, атестиране и повишение, както и при разпределянето на делата.

Работата на подгрупата беше да обмисли кои от индикаторите, определени от ЕМСС като приложими спрямо независимостта и отчетността на съдиите, са също така приложими спрямо независимостта и отчетността на прокурорите. Подгрупата стигна до заключението, че преобладаващата част от индикаторите може да се отнесе не само към съдиите, но и към прокурорите, с малки изменения в акцента в някои случаи.

В крайна сметка беше взето решение индикаторите за независимост и отчетност на прокурорите, разработени от подгрупата и представени в този раздел, да не се прилагат на този етап дори спрямо петте участващи съвета. Главната причина беше предпочитанието първо да се видят реакциите на други членове и наблюдатели на ЕМСС, чиито съвети не включват прокурори. Освен това, като се имат предвид конституционните сходства в положението на съдиите и прокурорите в страните, представени в подгрупата, може да се очаква, че резултатите от прилагането на индикаторите за прокурорите биха били много близки до тези за съдиите.

Предложенията на подгрупата за бъдещи действия се съдържат в подраздела „Препоръки за бъдещи действия“ по-долу. Както подгрупата, така и цялата група по проекта обаче настояват да се подчертае, че нищо в този раздел на доклада не бива да се счита за директно приложимо спрямо прокурорите в страни със съвети, които не включват прокурори.

2. Общ преглед

В периода 2013-2014 г. ЕМСС предприе мащабен проект, посветен на независимостта и отчетността. През 2013 г. ЕМСС сформира група по проекта за независимостта и отчетността на съдебната власт. Двете главни цели бяха:

- 1) да се разработят и оценят индикатори за независимостта и отчетността на съдебните системи в ЕС, на съдебната власт и на съдебните съвети в страните от ЕС, и
- 2) да се представи визия на ЕМСС за независимостта и отчетността на съдебната власт.

Към онзи момент³ се приемаше, че съдебната власт в широк смисъл е свързана не само със съдиите; когато става въпрос за независимостта на съдебната власт, следва да се вземе предвид и независимостта на прокурорите⁴. И двата вида независимост са предпоставки за справедлив съдебен процес и отсъствието на който и да било от тях би могло да застраши процеса на постановяване на подобаващо съдебно решение. Прието беше обаче, че независимостта на прокурорите не е от същия характер, както независимостта на съдиите. Органът, който започва прилагането на закона в наказателното правосъдие, от името на обществото и в обществен интерес, също следва да се ползва с определен вид независимост.

Съответно, през първата година проектът беше ориентиран към съдилищата (към съдебната власт в тесен смисъл). Докладът беше представен на Общото събрание в Рим през юни 2014 г.⁵ и събранието предложи да се надгради доклада за 2014 г. като се създаде подгрупа, която да обмисли прилагането на индикатори за оценка на независимостта и отчетността на прокурорите в държавите членки, в които съдебните съвети отговарят и за прокурорите и за съдиите.

По същия повод Общото събрание прие Стратегически план за действие на ЕМСС за 2014-2018 г.⁶, където, в рамките на по-широката цел да се стимулират независими и отчитащи се правосъдни системи в ЕС и в по-широка Европа, се предлага да се преработят индикаторите в светлината на резултатите от пълното анкетно проучване на независимостта и отчетността през 2014/2015 г. и на резултатите, представени от подгрупата за независимостта и отчетността на прокурорите.

Първата цел на подгрупата за прокурорите беше да разработи рамка за независимостта и отчетността на прокурорите. Подгрупата се постара да определи всички относими международни и европейски документи, които обхващат общоприложими стандарти, касаещи независимостта и отчетността на прокурорите и да ги включи в анализа на членовете и наблюдателите на ЕМСС. В резултат на този анализ беше изготвена рамката за отчетността и независимостта на прокурорите.

³ "Независимостта и отчетността са от решаващо значение и за прокурорите по отношение на тяхната роля в правната система." Доклад на ЕМСС от Рим за независимостта и отчетността на съдебната власт за 2013/2014 г., стр. 6.

⁴ Вж. и Становище № 9 (2014) на Консултативния съвет на европейските прокурори (Хартата от Рим), параграф IV, "Независимостта и самостоятелността на прокурорските служби представлява необходимо естествено допълнение към независимостта на съдебната власт."

⁵

http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_adopted_version_sept_2014.pdf

⁶ http://www.encj.eu/images/stories/pdf/other/encj_4_year_plan.pdf

Основните констатации в **рамката** бяха, че прокурорите следва да се ползват с необходимата степен на независимост при изпълнението на своите задължения, че не трябва да им се оказва никакво външно влияние и че трябва да са самостоятелни при вземането на решения.

Следователно, при анализа на независимостта на прокурорите се следваха същите стандарти, както в случая с независимостта на съдиите. Въпреки всичко, ролята и функциите на прокурорите се различават от тези на съдиите и поради тази причина съществуват известни разлики в понятията независимост и отчетност за прокурорите и за съдиите. Прокуратурите могат донякъде да се определят от държавата с цел да се изведе като приоритет наказателната политика на държавата. Затова може да се окаже трудно да се определят общи стандарти за независимостта и на съдиите и на прокурорите. Но има един вид независимост, при която прокурорите във всички юрисдикции имат много общо със съдиите - във връзка с решенията им дали да поемат обвинението по някое конкретно дело или не. Независимостта на прокурорите в това отношение следва да се гарантира чрез правни разпоредби на конституционно ниво или чрез закони.

Независимостта на съдебната власт като цяло и независимостта на съдиите и прокурорите играе решаваща роля за укрепване на *върховенството на закона*. Една съдебна система, основана на зачитане на върховенството на закона, се нуждае – освен от гаранциите, предоставени на съдиите – от силни, независими и безпристрастни прокурори, готови да започнат разследване и наказателно преследване по подозрение за престъпление и на заподозрени лица, независимо от тяхното положение или влияние в обществото. В няколко юрисдикции се оказа, че една силна и независима прокуратура е подходяща мярка за борба срещу корупцията и за укрепване на върховенството на закона.

В много от европейските страни прокурорът е част от съдебната власт *sensu lato*, като във всяка от петте страни⁷, представени в подгрупата, прокурорите са магистрати и се ползват със статут, подобен на този на съдиите. В други страни прокурорите могат да бъдат част от изпълнителната власт или да се ползват със същия статут, както адвокатите. Въпреки това, във всяка система, актът на наказателното преследване следва да бъде независим и основан единствено на закона. Всяко влияние, което може да засегне независимостта на наказателното преследване вероятно ще окаже въздействие върху целия съдебен процес, особено в системите, където съдията има пасивна роля и мерките, които се предприемат служебно или по право (*ex officio*), са ограничени. В тези случаи независимостта на прокурора е гаранция за независимостта на акта на наказателното преследване и за справедлив съдебен процес.

В международните документи се подчертава, че във всяка система от прокурора се очаква да действа безпристрастно, като качествата, които се изискват за прокурор са сходни на тези за съдия.⁸

⁷ Белгия, България, Франция, Италия и Румъния.

⁸ Венецианска комисия CDL-AD(2010)040.

Друго сходство между прокурорите и съдиите е необходимостта от публична отчетност. Тяхната независимост не е право, което може да съществува без такава отчетност. Широката общественост проявява легитимен интерес към независимостта и почтеността на прокурорите и общественият контрол е оправдан.

Използвайки като отправна точка рамката за независимостта на съдиите и прокурорите, подгрупата разработи набор от **индикатори**, приложими в съдебните системи, в които прокурорите са представени в съдебния съвет.

Като се има предвид специфичното устройство на прокуратурите, в рамките на обективната независимост беше въведено разграничение между *външна* и *вътрешна* независимост. **Във връзка с външната независимост на прокуратурите** бяха разработени следните индикатори: (1) Правно основание за независимост, (2) организационна самостоятелност на прокуратурите, (3) финансиране на прокуратурите (4) управление на прокуратурите. **Външната независимост на отделните прокурори** касае: (1) назначение на висши ръководни длъжности и решения относно човешките ресурси, (2) стабилност на заеманата длъжност, (3) налични процедури за случаи на заплахи към отделни прокурори. **Вътрешната независимост** касае (1) организацията на йерархичната структура на прокуратурите; (2) решението по съществуването на дадено дело; (3) общите указания за разследването; (4) свобода на решението за поддържане или оттегляне на обвинението.

Индикаторите за **субективна независимост на прокуратурите и на отделните прокурори** са разделени на следните категории: (1) независимостта според възприятието на гражданите като цяло; (2) доверие към прокуратурите; (3) корупцията сред прокурорите според възприятието на гражданите като цяло; (4) независимостта според възприятието на самите прокурори.

Индикаторите за **отчетност на прокуратурите** се разделят на следните категории: (1) разпределяне на делата, (2) оплаквания срещу прокурорите и прокуратурите като цяло, (3) периодично отчитане от страна на прокуратурите, (4) връзки между пресата и прокуратурите, и (5) външен преглед на прокуратурите. Индикаторите за **обективна отчетност на отделните прокурори** са: (1) приложими кодекси за съдебна етика, (2) процеси, свързани с оттеглянето и отвода на отделния прокурор, (3) позволено ли е на прокурорите да осъществяват външни дейности и оповестяване на такива дейности и интереси, и (4) степен на достъпност и разбираемост на съдебните производства. Субективната отчетност не се разглежда в този доклад поради липса на данни.

Основната задача на подгрупата във връзка с индикаторите беше да се следва последователността на индикаторите за съдиите по отношение на прокурорите и да се разработят нови индикатори, където е необходимо.

След като създаде тези индикатори за независимост и отчетност на прокурорите, подгрупата счете, че е осъществимо и желателно да отправи към своите пет члена - съветите на съдиите и прокурорите – молба да приложат тези индикатори и да осъществят пилотен проект, за да се измерят резултатите.

Подгрупата отбелязва, че има съдебни системи, при които отделният прокурор не се ползва с пълна независимост. Подгрупата е разгледала само системите, чиито прокурори са представени в рамките на членове на ЕМСС. Тя счита, че на по-късен етап би било полезно да се установят контакти с други съвети на прокурорите в държави-членки на ЕС (например Испания, Португалия, Литва, Хърватия) и да се обмисли ангажирането на Консултативния съвет на европейските прокурори (CCPE), на Международната асоциация на прокурорите (IAP) и на Мрежата на главните прокурори.

Последващата дейност относно независимостта и отчетността на прокурорите в системите със съвети, включващи както съдии, така и прокурори, ще бъде поставена за разглеждане от Изпълнителния борд и от Общото събрание.

3. Въведение: Методика и цел на проекта

Целите на подгрупата за независимостта и отчетността на прокурорите, съгласно препоръките в Доклада за 2013/2014 г., приет от Общото събрание в Рим, бяха:

Първо, да разработи, в рамките на проекта „Оценка на независимостта и отчетността на съдебната власт“ и в допълнение към индикаторите, които се отнасят за съдиите, конкретни индикатори за независимостта и отчетността на прокурорите.

Второ, с проекта се целеше да се представи визия на ЕМСС за независимостта и отчетността на прокурорите във връзка със съдебните съвети - членове на ЕМСС, които представляват както съдиите, така и прокурорите.

Подгрупата по проекта се председателстваше от г-н Хоратиус Думбрава от Върховния съвет на магистратурата на Румъния, а функциите на секретариат се изпълняваха от г-н Флавиан Попа, прокурор. Подгрупата се състоеше от представители на петте съдебни съвети, в които има представителство и на прокурорите (Белгия, България, Франция, Италия и Румъния) като се възползва и от участието на представители на членове и наблюдатели от Англия и Уелс, Германия и Испания. Проведени бяха няколко дебати в рамките на пленарните заседания на работната група по независимостта и отчетността на съдебната власт.

Подгрупата проведе следите заседания:

- 18-19 септември 2014 г.: заседание на групата по проекта в Мадрид, Испания
- 1-2 декември 2014 г.: заседание на групата по проекта в Брюксел, Белгия
- 12-13 февруари 2015 г.: заседание на групата по проекта в Букурещ, Румъния
- 9-10 април 2015 г.: заседание на групата по проекта в Лисабон, Португалия.

4. Европейски и международни стандарти за независимостта и отчетността на прокурорите

Следвайки същия модел, както при съдиите, подгрупата се постара да определи цялата относима документация в областта на независимостта и отчетността на прокурорите. Приложение Е съдържа резюме на наличните материали по тази тема. Документите са цитирани в хронологичен ред.

Наличните материали съставляват базата на Рамката, която се съдържа в Глава 5.

5. Рамка на независимостта и отчетността на прокурорите

5.1 Въведение

Казано на разбираем език, прокурорът е човек, който, представлявайки обществото започва съдебно производство срещу дадено лице. Прокурорът може също така да осъществява някакъв вид правораздавателна дейност, в зависимост специфичните характеристики на отделните правни системи.

В Европа съществуват значителни различия по отношение на законовата уредба на прокуратурите и функциите, правомощията и методите на организация на прокурорите. В много гражданско-правни юрисдикции прокурорите са държавни служители, които имат специални правомощия, свързани с прилагането на закона от името на държавата. В някои юрисдикции прокурорите принадлежат към същата държавна служба, както съдиите или магистратите. В юрисдикциите, които прилагат англосаксонското право, прокурорите са изцяло отделени от съдиите и действат до голяма степен както всяка друга страна по дело, представена в съда. Поради това е трудно да се постигне напълно точна обща дефиниция на „прокурор“, която да е приложима спрямо всяка национална система.

Общоприето е мнението обаче, че прокурорите са публични органи, чиято цел е да защитават обществен интерес, да осигуряват прилагането на закона, като неговото нарушаване води до наказателна санкция⁹. Прокурорите трябва също така да вземат предвид зачитането на правата на човека и процесуалните гаранции. Общоприето е и разбирането, че прокурорите трябва да защитават общите интереси на обществото дори срещу членове на изпълнителната власт или на законодателния орган (например, ако са замесени в организирана престъпна дейност или други престъпни деяния). Така прокурорите играят решаваща роля в укрепването на върховенството на закона.

Ролята и функциите на прокурорите се различават от тези на съдиите. Поради тази причина може да се счита, че съществуват известни разлики в понятията независимост и отчетност за прокурорите и за съдиите.

Основната разлика, от гледна точка на независимостта, е че решенията на съдиите по никакъв начин не могат да се контролират от държавата, защото те трябва безпристрастно да постановяват решения по дела, например между държавата и нейни граждани. На прокуратурите, от друга страна, могат в известна степен да се поставят изисквания от държавата, за да се реализират на практика обществените политики: например, един избран демократичен законодателен орган или дори изпълнителната власт

⁹ Съдът в Страсбург е постановил, че „прокурорите са държавни служители, чиято задача е да допринасят за правилното правораздаване. В това отношение те са част от съдебната машина в по-широкия смисъл на това понятие“. (ЕСПЧ, Lešník v. Slovakia, § 54, 11 март 2003 г., 35640/97, ECHR, Błaja News sp. Z o.o. v. Poland, § 60, 23 ноември 2013 г., ЕСПЧ Chernysheva v. Russia, 10 юни 2004 г.).

може законно да поиска от прокуратурата да изведе като приоритет наказателното преследване на един вид престъпна дейност в сравнение с друг.

Именно поради тази разлика може да се окаже трудно да се определят общи стандарти за независимостта и на съдиите и на прокурорите. Но има един вид независимост, при която прокурорите във всички юрисдикции имат много общо със съдиите. Това е независимостта на прокурорите да решат дали да поемат обвинението по някое конкретно дело или не. Независимостта на прокурорите в това отношение следва да се гарантира чрез правни разпоредби на конституционно ниво или чрез закони, които могат да се приемат или изменят от парламента с квалифицирано мнозинство.

Друго сходство между прокурорите и съдиите е необходимостта от публична отчетност. Тяхната независимост не е право, което може да съществува без такава отчетност.

В няколко страни от ЕС кариерното развитие и отговорностите на прокурорите се регламентират от съвети на прокурорите или от съдебни съвети. В тези случаи съветите гарантират тяхната независимост и изграждат преграда между политиките, от една страна, и съдиите и прокурорите, от друга страна.

5.2 Основни компоненти на независимостта на прокуратурите и на отделните прокурори

Разделението на властите в държавата и правото на справедлив съдебен процес са немислими без независимостта на съдиите. Това е по-малко очевидно в случая с прокурорите, особено като се има предвид разнообразието от правни системи - от пълно отделяне до пълно интегриране в изпълнителната власт.

За да се постигне независимост на прокурорите, държавите се нуждаят от мерки, които да осигурят възможност на прокурорите да осъществяват основната си дейност – а именно, да осъществяват наказателно преследване – като бъдат защитени срещу намяса от страна на законодателната и изпълнителната власт или всяко друго влияние.

5.3 Обективна независимост

5.3.1 Външна независимост на прокуратурите

По отношение на външната независимост можем да определим няколко категории, в зависимост от отношенията с други органи: независимост от политиките или от други власти в държавата (законодателна и изпълнителна); независимост от съдиите; независимост от следствените органи;

Независимостта на прокуратурата може да се гарантира чрез създаването на Съвет на прокурорите или на Съдебен съвет, за да се даде възможност прокурорите да бъдат

представени пред и защитени от другите власти в държавата.¹⁰ Тези съвети трябва да са представителни за съсловието на прокурорите и да включват членове на гражданското общество. Решенията за кариерното развитие на прокурорите следва винаги да се вземат с мнозинство на прокурорите, като единственото изключение е Белгия.¹¹

В някои държави има съвети на съдиите и прокурорите. Някои от тези съвети са разделени на две секции или камари - съответно на съдиите и на прокурорите. Прокурорите на изборна длъжност в такива съвети не би трябвало да имат право да вземат решения за кариерното развитие на съдиите и обратно. Следователно, наличието на общ съвет на съдиите и прокурорите не би трябвало да влияе на независимостта на което и да било от двете съсловия - напротив, при това положение има потенциал за засилване на независимостта както на съдиите, така и на прокурорите.

Назначаването или изборът на ръководителя на прокуратурата (главния прокурор) следва да се основава на обективни критерии¹² за професионална компетентност, лидерство, почтеност и опит. Не трябва да има политическа намеса, било то формална или неформална.

Независимостта на прокурорите трябва да се подкрепя от държавата. Това предполага предоставяне на необходимите финансови средства за започване и осъществяване на разследвания, за наказателно преследване на престъпления в съдилищата и за правилно осъществяване на другите им задължения. Това може да включва и достъп до информация, средства за разследване, и помощен персонал.

Управлението на прокуратурите е строго обвързано с йерархичната им структура. Всяко външно влияние от страна на изпълнителната власт може да представлява риск за независимостта.

5.3.2 Външна независимост на прокурорите

Независимостта на прокурорите в хода на тяхната кариера (набиране, назначаване, повишение, оценка, временно отстраняване от длъжност, уволнение, гражданска и наказателна отговорност, дисциплинарни производства, санкции, права, задължения, възбрани, трудови възнаграждения, пенсии и т. н.) следва да е уредена със закон. Решенията в тази област не могат да се вземат по усмотрение на другите власти в държавата. В това отношение, всяко друго решение би създавало (макар и само подсъзнателно)

¹⁰ Декларация за принципите относно прокурорите – Европейски съдии за демокрация и свобода (MEDEL), Неапол, 2 март 1996 г.

¹¹ Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности (приета от Комитета на министрите на 17 ноември 2010 г. на 1098-ма среща на заместник-министрите). Становище № 10 (2007) на Консултативния съвет на европейските съдии (КЕСС) относно препоръчителната дейност на съветите на съдебната власт.

¹² Харта на съдиите в Европа (1997 г.) на Европейската асоциация на съдиите.

положение на (най-малкото морална) зависимост или задълженост към органи извън съдебната система.

Трябва да има и действащи ясни, прозрачни и обективни правила за назначаване на прокурорите, но и на редовните водещи прокурори, отделно от главния прокурор. Ако някой прокурор бъде назначен поради лоялността си към дадена власт в държавата, неговите решения очевидно ще бъдат в полза на държавата, независимо от закона или доказателствата.

Кариерното развитие на прокурорите трябва да се регламентира от същите правила, които са приложими спрямо съдиите и да се основава на компетентност, достойнства, почтеност и опит.

Независимостта на прокурорите следва да се защитава и чрез законосъобразни процедури за набиране на кандидати, несъвместимост на назначението с други обществени и частни функции,¹³ адекватен и защитен размер на възнаграждението, както и защита по отношение на сменяемостта и повишението, дисциплинарни мерки и освобождаването от длъжност.¹⁴

По отношение на набирането, прокурорите трябва да отговарят на изисквания за професионална квалификация и обучение, еквивалентни за тези за съдиите. Качеството на персонала в прокуратурите трябва да гарантира професионалното обвинение, с възможност за оценка на доказателствата в съответствие със закона и за защита на правата на обвиняемия и на пострадащото лице и за налагане на върховенството на закона.

Критериите за набиране на прокурори трябва да бъдат установени, прозрачни и да подлежат на обществен контрол. Тези критерии трябва да благоприятстват назначаването на квалифицирани, безпристрастни и обективни служители.

Широката общественост проявява легитимен интерес към независимостта и почтеността на прокурорите. Те трябва да бъдат защитени срещу атаки, които вероятно биха възпрепятствали независимото изпълнение на задълженията им или биха уронили доверието на обществото към тях и към заеманата от тях длъжност.

Прокурорите действат от името на обществото. Прокурорите трябва да могат да предприемат и водят разследвания не само срещу гражданите, но и срещу държавните органи, членовете на правителството и държавните организации. Следва да се гарантира правото на прокурорите да осъществяват наказателно преследване на тези лица, поспециално във връзка с корупция, злоупотреба с власт, незаконно присвояване, нарушаване на правата на човека¹⁵ и други тежки престъпления.

¹³ Всеобща харта на съдията (1999 г.), приета от Международната асоциация на съдиите: *“чл.7. Външна дейност - Съдията не трябва да изпълнява никаква друга функция, било то публична или частна, срещу заплащане или безплатно, която не е напълно съвместима със задълженията и статута на съдия”*.

¹⁴ Насоки относно ролята на прокурора, приети на VIII конгрес на ООН по предотвратяване на престъпността и третиране на правонарушителите, Хавана, Куба 27 август – 7 септември 1990 г.

¹⁵ *Всеобща декларация за правата на човека* (1948 г.) приета от Общото събрание на ООН.

Необходимо е да се направи разграничение между интересите на обществото и интересите на държавата. Поддържането на независимо обвинение е в интерес на обществото; то не е в полза на изпълнителната власт или на други държавни организации. Следователно, на независимостта на прокурорите трябва да се гледа като на гаранция за интересите на гражданите, въпреки, че се проявява по различен начин от независимостта на съдиите.

Когато специално оправомощени полицейски служители имат прерогативи по време на досъдебната фаза на разследването, или дори имат право да провеждат наказателно преследване, трябва да има ясни правни разпоредби, за да се избегне намесата в правомощията на прокурорите. В случаите, в които прокурорите координират или ръководят разследване, осъществявано от полицията, те имат правомощия да контролират неговия ход. Никой висшестоящ полицейски служител не може да предприеме никаква стъпка, която би повлияла пряко или косвено на разследването без да бъде оправомощен от прокурора.¹⁶

Прокурорите трябва да са независими и от медиите. При контактите с медиите следва да се поддържа баланс между необходимостта да се гарантира независимо, безпристрастно и прозрачно правосъдие, от една страна, и потребността да се гарантират други основни права, като свободата на изразяване на мнение и свободата на печата, от друга страна. Тъй като независимостта на прокурорите се атакува много в медиите, в националното законодателство трябва да се предвидят правни средства за защита.

Прокурорите следва също така да съхранят собствената си независимост от съдиите. Но когато съдиите и прокурорите имат един и същ статут в дадена държава, препоръчително е¹⁷ едно и също лице да изпълнява последователно функциите на прокурор и на съдия или обратно, при ясна и прозрачна процедура.

5.3.3 Вътрешна независимост

Като цяло, прокурорите действат в рамките на йерархическа структура. Вътрешната независимост се определя от конкретната организация на тази структура в прокуратурата на държавата.

В рамките на йерархическата структура, на прокурорите, прикрепени към конкретно дело, следва да се дава възможност да вземат решения по съществото на делото, за това дали да продължат да поддържат обвиненията и за начина, по който ще бъде изградено обвинението пред съда.

Конкретните и общите указания по организационни въпроси, изготвени от старшите прокурори и насочени към младшите им колеги, трябва да се основават на закона и да

¹⁶ Декларация за принципите относно прокурорите – Европейски съдии за демокрация и свобода (MEDEL), Неапол, 2 март 1996 г.

¹⁷ Становище № 9, Консултативен съвет на европейските прокурори, Римска харта.

се предоставят в писмен вид, винаги, когато това е възможно. Прокурор, на когото са дадени противоречиви указания, трябва да има право (предвидено в закона) да ги обжалва или да има достъп до вътрешна процедура за оспорване на законосъобразността на указанието.

Прокурорите следва да се ползват с определена стабилност на своята длъжност, подобна на несменяемостта на съдиите¹⁸. Ако се назначават с ограничен срок, а решението за подновяване на мандата им се взима по усмотрение на външен орган, това може да окаже влияние върху тяхната независимост. Ето защо трябва да им се гарантира мандат до пенсионна възраст.

Даден прокурор трябва да може да бъде преместен или прехвърлен в друга прокуратура или в друг район или да може да бъде командирован в друг орган само с негово съгласие¹⁹. Преминването към друго звено или функция без негово съгласие би трябвало да е възможно само при ясни и прозрачни правила.

Държавата трябва също така да гарантира на прокурорите възможността да изпълняват своите служебни задължения без заплахи, тормоз и неоправдано излагане на гражданска, наказателна или други форми на отговорност.²⁰

Прокуратурите трябва да са организирани по такъв начин, че да са осигурени процесуални гаранции, а решенията да се взимат въз основа на доказателствата и на закона, без каквито и да било други критерии. Следователно, прокурорите трябва да имат възможност да оттеглят всякакви обвинения, оказали се неоснователни от гледна точка на закона и доказателствата, без никаква намеса от страна на техните началници. Освен това, прокурорите трябва да имат свободата да отстояват в съда всяко заключение, до което евентуално са достигнали въз основа на закона и фактите.

Накратко, прокуратурите трябва да бъдат самостоятелни, за да се постигне пълната им независимост.

Решението да се започне или прекрати дадено разследване трябва да бъде независимо и основано на закона и на доказателствата. Също така, решението приоритетно да се заделят ресурси за важни дела следва да се взима от прокурорите. Но както вече посочихме, приоритетите по отношение на видовете престъпления могат правомерно да бъдат повлияни от законодателството.

¹⁸ Няколко международни документи могат да бъдат приложими по аналогия, като например „Основни принципи на ООН за независимостта на съдебната власт“, приети през 1985 г., Препоръка № R(94) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки за независимостта, ефективността и ролята на съдиите и Европейската харта за статута на съдиите (1998 г.), Становище № 1 (2001) на Консултативния съвет на европейските съдии (КЕСЕ) на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите (приета в Страсбург на 23 ноември 2001 г.).

¹⁹ Вж. също Становище № 9 на Консултативния съвет на европейските прокурори, Римска харта, параграфи 68-71.

²⁰ Стандарти за професионална отговорност и декларация за основните права и задължения на прокурорите, приета от Международната асоциация на прокурорите, 23 април 1999 г.

Прокурорите трябва да изпълняват задълженията си безпристрастно и въз основа на закона. Налице е сходство между тези аспекти и основанията за действията на един съдия в рамките на съдебен процес. Прокурорите не трябва да настояват за присъда независимо от обстоятелствата и на всяка цена.

Както вече беше обяснено, правомерно е изпълнителната власт да изисква от дадена прокуратура да изпълнява държавните политики, заложили в законодателството или приети с решения на изпълнителната власт, но това влияние не трябва да оказва въздействие върху никое индивидуално решение за наказателно преследване. Всички такива решения трябва да бъдат взимани независимо от самите прокурори. Прокурорите трябва свободно да изразяват пред съда мненията си, основани на доказателствата и закона и касаещи конкретното дело, без да се съобразяват с мненията на своите ръководители или на правителството.²¹

5.4 Субективна независимост на прокурорите

Прокурорите не трябва да осъществяват никакви други публични или частни функции, които биха могли да окажат неблагоприятно влияние върху добросъвестното изпълнение на служебните им задължения.²² Трудовото възнаграждение на прокурорите трябва също да бъде защитено,²³ за да се предпазят от корупционен риск.

5.5 Обосновка на отчетността

5.5.1 Отчетност на прокуратурите

Необходими са действащи прозрачни правила за разпределяне на делата, за да се гарантира безпристрастност и професионализъм в дейността на прокурорите и да се избегнат всякакви подозрения относно разпределението и преразпределението на делата.

Трябва да съществува процедура за обжалване на решенията на прокурорите пред съдията. Прокурорите обаче трябва да имат възможност да изпълняват своите служебни задължения без заплахи, тормоз и неоправдано излагане на гражданска, наказателна или други форми на отговорност.

²¹ Стандарти за професионална отговорност и декларация за основните права и задължения на прокурорите, приета от Международната асоциация на прокурорите, 23 април 1999 г., Римска харта, Становище № 9, 2014 на Консултативния съвет на европейските прокурори, параграфи 5, 15, 17.

²² Всеобща харта на съдията (1999 г.), приета от Международната асоциация на съдиите: *“чл.7. Външна дейност - Съдията не трябва да изпълнява никаква друга функция, било то публична или частна, срещу заплащане или безплатно, която не е напълно съвместима със задълженията и статута на съдия”*.

²³ Насоки относно ролята на прокурора, приети на VIII конгрес на ООН по предотвратяване на престъпността и третиране на правонарушителите, Хавана, Куба 27 август – 7 септември 1990 г.

Общественият контрол над управлението на прокуратурите е от съществено значение за обществото. Аспекти като ефективност, бюджетиране, обем на работата и достатъчно финансиране следва да бъдат отразени в годишни доклади.

Съветът на прокурорите предлага още едно средство за отчетност, особено ако включва членове на гражданското общество.²⁴

Отношенията с пресата са важни в едно демократично общество. Разясняването на решения на прокуратурата по знакови дела пред медиите може да удовлетвори потребността на обществото да усеща, че е въздадено правосъдие.

5.5.2 Отчетност на прокурорите

1. Прокурорите действат от името на обществото и трябва да са отговорни пред него.
2. Напоследък интересът и вниманието на обществеността в много държави се насочват към прокуратурите. Тяхната дейност трябва да бъде прозрачна, въпреки че законодателството може правомерно да ограничава публикуването на техните разследвания и материалите, които те създават.²⁵
3. Правилата за отчетността на прокурорите и техните процедури трябва да бъдат публично огласени и уредени със закон.
4. Един етичен кодекс може да засили общественото доверие и да стимулира доброто разбиране на ролята на прокурора в обществото.
5. Оценката на прокурорите може да се осъществи индивидуално, чрез препратка към конкретно дело, или във връзка с общото изпълнение в определен период.
6. Решението да не се повдига обвинение може да се подложи на съдебен контрол.
7. Дори там, където прокурорите са подчертано независими, следва да се прилагат мерки за осигуряване на тяхната отчетност. Възприятието на обществото за тяхната ефективност и отговорността на прокурорите са много важни при предоставянето на възможност на гражданите да вникнат в тяхната работа.

6. Индикатори за независимост и отчетност на прокурорите

А: Индикатори за независимост на прокурорите

²⁴ Декларация за принципите относно прокурорите – Европейски съдии за демокрация и свобода (MEDEL), Неапол, 2 март 1996 г.

²⁵ Заключение на конференцията на главните прокурори в Европа (достъпни на уебсайта на Съвета на Европа – КСЕП), параграф 95.

Външните индикатори за обективна независимост на прокуратурите се разделят на няколко категории:

- 1) Правно основание за независимост;
- 2) Организационна самостоятелност на прокуратурите по отношение на външни органи;
- 3) Финансиране на прокуратурите;
- 4) Управление на прокуратурите.

Външните индикатори за независимост на отделните прокурори касаят:

- 1) Назначение на висши ръководни позиции и решения относно човешките ресурси;
- 2) Процедури, приложими в случай на заплаха за независимостта на отделите прокурори.

Вътрешната независимост касае:

- 1) Организацията на йерархичната структура на прокуратурата;
- 2) Стабилността на заеманата длъжност;
- 3) Решенията по съществото на делото;
- 4) Общите указания за разследването;
- 5) Свободата на решението за поддържане или оттегляне на обвинението;

Индикаторите за **субективна независимост на прокуратурите и на отделните прокурори** попадат в следните категории:

- 1) Независимостта според възприятието на гражданите като цяло ;
- 2) Доверие към прокуратурите;
- 3) Корупцията сред прокурорите според възприятието на гражданите като цяло ;
- 4) Независимостта според възприятието на самите прокурори.

Индикаторите за **отчетност на прокуратурите** се разделят на следните категории:

- 1) Разпределяне на делата;
- 2) Оплаквания срещу прокурорите и прокуратурите като цяло;
- 3) Периодично отчитане от страна на прокуратурите;
- 4) Връзки между пресата и прокуратурите,
- 5) Външен преглед на прокуратурите.

Индикаторите за **обективна отчетност на отделните прокурори** са:

- 1) Приложими кодекси за съдебна етика;
- 2) Процедури, свързани с оттегляне и отвод на отделния прокурор;
- 3) Позволено ли е на прокурорите да осъществяват външни дейности и оповестяване на такива дейности и интереси, и
- 4) Степен на достъпност и разбираемост на съдебните производства.

Подобно на положението с Доклада за независимостта и отчетността на съдиите за 2013/2014 година, субективната отчетност на прокурорите не се разглежда в този доклад поради липса на данни.

6.1 Правно основание за независимост

Правното основание за независимостта обхваща редица подиндикатори, свързани със съществуващите видове формална защита на независимостта, както следва:

- Формални гаранции за независимостта на прокурорите;
- Формално ниво на увереност, че прокурорите се подчиняват единствено на закона;
- Формални методи за определяне на заплатите на прокурорите;
- Формална ангажираност на прокурорите с развитието на правната и съдебната реформа и с наказателната политика на държавата.

6.1.1. Формални гаранции за независимост

Това е общ подиндикатор за съдиите и прокурорите, който измерва степента, в която независимостта на прокурорите е гарантирана официално. Независимостта на прокурорите – която е от съществено значение за върховенството на закона – трябва да бъде гарантирана от закона, на възможно най-високо ниво, по начин, сходен на този при съдиите и не трябва да се засяга лесно от решенията на изпълнителната власт или от обикновен акт на законодателната власт. Следователно, проява на най-силна защита е гаранция, заложена в конституцията или в еквивалентни разпоредби на държавата.

6.1.2. Формално ниво на увереност, че прокурорите се подчиняват единствено на закона

Този индикатор е сходен на индикатора, приложим спрямо съдиите, но има и свои собствени специфики. Съответно, прокурорите трябва да бъдат самостоятелни при вземането на решенията си и трябва да изпълняват задълженията си без външен натиск или намеса. Този индикатор измерва дали прокурорите изрично се подчиняват единствено на закона и по този начин се избягва реагирането им на политически, медийен и други видове външен натиск, като се взимат предвид и разнообразните правни системи, при които прокурорите са или изцяло отделени от изпълнителната власт, или изцяло интегрирани с нея. И в това отношение най-силната защита е конституционната гаранция.

6.1.3. Формални методи за определяне на заплатите на прокурорите

По отношение на заплатите, спрямо прокурорите следва да се прилагат същите принципи, както спрямо съдиите. Независимостта на прокурорите може да бъде застрашена, ако изпълнителната власт не се подчинява на официални контролни механизми отнасящи се до определянето на тези заплати и ако тя може да използва наказателно намаляване на заплатите.

Произволният контрол на заплатите от страна на изпълнителната власт може да доведе до същите заплахи, както при съдиите и излага прокурорите на риск от неправомерен

натиск и корупция. Ето защо официалните мерки за защита на заплатите на прокурорите са много важни.

Възможно е в някои юрисдикции да действа официален механизъм за коригиране на заплатите както на съдиите, така и на прокурорите, докато в други страни могат да функционират различни системи. И в двата случая трудовото възнаграждение трябва да следва средния темп на развитие на заплатите в страната и/или на инфлацията и не бива да се определя произволно като се обезсилват официалните мерки за защита.

6.1.4. Формална ангажираност на прокурорите с развитието на правната и съдебната реформа и с наказателната политика на държавата

Този индикатор измерва дали на прокурорите е предоставена същата възможност, както на съдиите да бъдат изслушвани в законотворческия процес във връзка с техните правомощия и да предлагат правни реформи. Всяка реформа от правен характер, която може да отслаби статута на прокурора, може да представлява заплаха за независимостта.

Специфично изискване би била необходимостта да се предоставят съвети относно тенденциите във връзка с наказателната политиката на държавата. Изпълнителна власт, която налага определени общи мерки без да се консултира с прокуратурите също може да бъде заплаха.

Най-силната защита е официалната гаранция, че прокурорите имат право да участват в правните реформи във връзка със своята дейност или със системата на наказателното правосъдие и в разработката на наказателната политика на държавата.

6.2 Организационна самостоятелност на прокуратурите

Организационната самостоятелност на прокуратурите може да се различава от тази на съдиите, защото в много случаи, традиционно, йерархическата структура на този орган може да бъде донякъде подвластна на изпълнителната власт. В много страни такава подвластност може да съществува само на теория, без да се използва под каквато и да било форма от изпълнителната власт.

Във всички случаи, някои решения трябва да бъдат прозрачни и да се взимат без никакви външни влияния от главния прокурор или от независим самоуправляващ се орган, който действа самостоятелно. По този въпрос ЕМСС е стигнала до извода, че за съдиите съдебният съвет е предпочитаният начин за прозрачно управление на собствените им дела. Същото може да се окаже приложимо и при прокурорите. Въпреки това, ако такъв съвет съществува, някои от правомощията могат да бъдат поделени между съвета и главния прокурор.

Що се отнася до петте участващи страни, там са създадени съдебни съвети, които представляват и съдиите и прокурорите. В някои други страни, при повече или по-малко подобен модел, са създадени съвети само на прокурорите. Техният състав и правомощия могат да варират. От тази гледна точка е възможно ЕМСС да прояви интерес към започване на диалог с тях относно независимостта на прокуратурите.

Възможно е да съществува и трето положение, отнасящо се до страни, в които няма съвети с каквито и да било правомощия относно прокурорите. В този случай главният прокурор трябва да се ползва с определена самостоятелност спрямо другите власти в държавата.

Този индикатор касае оценката на външната организационна самостоятелност на прокуратурите, независимо дали тя е защитена от съвет на съдиите и прокурорите, от съвет на прокурорите или от главния прокурор.

Всяка от тези организационни форми с правомощия относно кариерното развитие на прокурорите ще се счита за адекватна, ако предлага някакви гаранции за независимост.

Там, където е създаден съвет на прокурорите / на съдиите и прокурорите, ще се разглеждат следните критерии:

- Официално положение (формална позиция) на съвета;
- Задължения на съвета.

Официално положение на съвета на прокурорите / на съдиите и прокурорите

При наличие на съвет с правомощия относно кариерата на прокурорите, трябва да се разгледа официалното положение на този съвет. Критериите по отношение на съдебните съвети бяха изложени подробно в доклада за 2013/2014 година. Неговото положение може да бъде описано в конституцията или в обикновен закон. Подобни критерии могат да се приложат и по отношение на съветите на прокурорите.

Въпреки това, наличието на общ съвет на съдиите и на прокурорите може да се счита за предимство по отношение на независимостта и на двете категории.

Отговорности по отношение на прокурорите

По същия начин, както при съдиите, в обхвата на този индикатор попадат отговорностите на съветите по отношение на прокурорите. Препоръчват се следните основни отговорности като част от функциите на съвета:

- а) Назначаване и повишаване на прокурори;
- б) Обучение на прокурори;
- в) Дисциплина на прокурорите;
- г) Етика на прокурорите;
- д) Жалби срещу прокурорите;
- е) Защита на независимостта и добрата репутация на прокурорите.

Допустимо е някои от изложените по-долу функции да се поделят с главния прокурор или с водещите прокурори на регионално ниво:

- ж) Управление на изпълнението в прокуратурите;
- з) Административно управление на прокуратурите;
- и) Финансиране на прокуратурите;
- й) Предлагане предоставянето на становища по законодателни актове, касаещи прокуратурите, наказателното правосъдие и наказателната политика.

Препоръчително е в рамките на съветите решенията относно прокурорите да се вземат с мнозинство на прокурорите, или най-малкото с мнозинство на съдиите и прокурорите, като единственото изключение е Белгия. Трябва да се направи ясно разграничение между категориите решения, които са от компетентността на съветите и съответно от компетентността на главния прокурор.

6.3 Финансиране на прокуратурите

В много страни бюджетът на прокуратурите е включен в общия бюджет на съдебната власт (съдилищата и прокуратурите)²⁶. В други е възможно бюджетът на прокуратурите да бъде формиран и управляван отделно от този на съдилищата, или дори да бъде анализиран заедно с други държавни органи.

Във всички случаи, при финансирането на прокуратурите могат да се проявят същите уязвими аспекти, както при съдилищата по отношение на осигуряването на тяхната независимост. Следователно, следните подиндикатори са приложими както за съдилищата, така и за прокуратурите:

- *Степен, в която бюджетите са достатъчни*, за да могат прокуратурите да изпълняват своите задължения;
- *Бюджетни договорености* – степента, в която прокурорите участват в определянето на бюджетите, начина, по който те се формират и степента на свобода при разпределяне на финансовите средства;
- *Система на финансиране* – прозрачността и критериите, които се използват при формиране на бюджета.

Достатъчност на реалните бюджети

Реалните бюджети на прокуратурите трябва да бъдат достатъчни. При този индикатор се борава с достатъчния размер на бюджетите като се разграничават ключови дейности, за които трябва да се получи адекватно финансиране. Те са сходни с тези на съдилищата:

- а) третиране на натовареността с дела;
- б) привличане на експерти, преводачи, осигуряване на правна помощ и т.н., при необходимост и при заплащане на хонорарите от прокуратурата;
- в) актуализиране на знанията и уменията на прокурорите и служителите;
- г) осигуряване на техническата инфраструктура, необходима за разследванията;
- д) подпомагане на прокурорите и на други служители в сферата на информационно-технологичните (ИТ) системи, сградния фонд и др.

Бюджетни договорености

Участието на прокуратурите в бюджетния процес се определя от тяхната роля в последващите фази от този процес. Тези фази са:

- а) подготовка на бюджета, който ще бъде отпуснат на прокуратурите;
- б) метод на предлагане на бюджета, който да бъде отпуснат на прокуратурите;
- в) приемане на бюджета, отпуснат на прокуратурите;
- г) управление на бюджета, отпуснат на прокуратурите;
- д) оценка/одит на бюджета, отпуснат на прокуратурите.

Система на финансиране

Този индикатор описва, подобно на съдилищата, дали финансирането на прокуратурите се основава на прозрачни, обективни критерии или не. Наред с останалото, възможностите включват: реалните разходи (например, броя на прокурорите и

²⁶ Например Австрия, Белгия, Франция, Гърция или Люксембург.

помощния персонал), натовареността на прокуратурите и фиксиран процент от държавните разходи или брутният вътрешен продукт.

Бюджетите трябва да съответстват на натовареността на прокуратурите и реалните разходи трябва да се покриват. Система, която е заложена в закона, предлага повече гаранции от обичайната практика.

Бюджетите трябва да бъдат прозрачни и да откликват на потребностите на прокуратурите. На прокурорите трябва да се даде възможност да преценяват своите потребности, да преговарят за своите бюджети и да решават как да използват отпускните средства по прозрачен начин, за да се постигнат целите за бързо и качествено правосъдие.

6.4 Управление на прокуратурите

Отговорността за управлението на прокуратурите е различна в отделните страни. Традиционно прокуратурите са организирани в йерархична структура, но отговорностите по отношение на управлението на прокуратурата може да се различава в широки граници. Ето защо този индикатор може да се счита най-много за подобен на съответния индикатор за съдилищата.

В няколко страни управлението на прокуратурите е възложено на министъра на правосъдието. В други министърът на правосъдието може да изпълнява само обща координираща роля, а управлението да се извършва от главния прокурор, като помаловажните решения могат да се взимат от ръководителите на прокуратурите. Първите практики могат да представляват риск за независимостта, а втората може да е гаранция за независимост. Колкото повече решения се взимат от самите прокуратури, толкова по-висока е степента на независимост.

Това е индикатор, който показва дали прокуратурите отговарят или не отговарят за следните задачи:

- а) Общо управление на прокуратурите;
- б) Назначаване на служители в прокуратурите (различни от прокурорите);
- в) Други управленски решения в областта на човешките ресурси, касаещи собствения им персонал;
- г) Решения относно внедряването и използването на информационни технологии;
- д) Решения относно сградния фонд на прокуратурите;
- е) Решения относно охраната на прокуратурите;
- ж) Достъп до конкретни инструменти за разследване, като например информация, необходима за разследването;

6.4.1 Обективна независимост на прокурорите: решения за прокурорите в областта на човешките ресурси

Както при съдиите, решенията в областта на човешките ресурси относно подбора и назначаването, дисциплинарните производства и отстраняването от длъжност на прокурорите са уязвима сфера за тяхната независимост. В тези области прокурорите са изложени на потенциално неправомерно влияние от други държавни органи, включително, например, политически назначения или уволнения на прокурорите.

Назначаването и прекратяването на трудовата дейност на прокурорите трябва да бъде регламентирано от ясни и разбираеми процеси и процедури. Препоръчват се разпоредби, подобни на тези за съдиите. Като се има предвид, че близостта и допълващия

се характер на мисиите на съдиите и прокурорите водят до сходни изисквания и гаранции от гледна точка на техния статут и условия на труд, а именно по отношение на тяхното набиране, обучение, кариерно развитие, заплати, дисциплина и преместване, следва да се осигури удачен мандат и подходяща уредба за повишаване, налагане на дисциплинарни мерки и освобождаване от длъжност.²⁷

Решенията за прокурорите в областта на човешките ресурси обхващат редица подиндикатори, както следва:

- Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на главния прокурор;
- Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на прокурорите и на заемащите обикновени ръководни длъжности в прокуратурите;
- Оценка, повишаване, дисциплинарни мерки и обучение на прокурорите.

Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на ръководителя на прокуратурата (главния прокурор)

Решението за назначаването на ръководителя на прокуратурата представлява особен интерес и може да се окаже по-деликатно, отколкото при съдиите. Йерархическата структура на прокуратурата може да бъде изложена на по-голяма заплаха във връзка с влиянията при назначаване на главния прокурор, тъй като от тази длъжност може да се упражнява определена власт в рамките на цялото съсловие на прокурорите.

Както при съдиите (относно председателя на Върховния съд), ако правителствата упражняват някакъв контрол върху назначаването на главния прокурор, от съществено значение е методът на подбор да бъде такъв, че да се спечели доверието и уважението на обществеността, както и на членове на съдебната система или тази на прокуратурата и на юристите като цяло и да се избягват политическите причини.

Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на прокурорите и на заемащите обикновени ръководни длъжности в прокуратурите

С този подиндикатор се измерва степента, в която решенията за назначаване на прокурорите или заемащите обикновени ръководни длъжности в прокуратурите се взимат без никаква външна намеса, под ръководството на главния прокурор или друг независим орган. По отношение на отговорния орган се вземат предвид следните критерии:

- а) Предлагане на кандидатите за назначаване на прокурорски и обикновени ръководни длъжности;
- б) Решение за назначаване на прокурорски и обикновени ръководни длъжности;
- в) Предложение за освобождаване от длъжност на прокурорите и заемащите обикновени ръководни длъжности;
- г) Решение за освобождаване от длъжност на прокурорите и заемащите обикновени ръководни длъжности;
- д) Следва да се отбележи, че насоките, разработени от ЕМСС за назначаване на членовете на съдебната власт, са приложими и спрямо прокурорите²⁸.

²⁷ Римска харта, параграф 51, издание № 12 / 2009 г., 4/ 2009, Декларация от Бордо (КСЕС и КСЕП), параграф 6.

²⁸ В рамките на този проект членовете на екипа по проекта стигнаха до съгласие да опишат основната цел на проекта по следния начин „да се идентифицират индикатори, които могат да спомогнат за оценка на съответствието на от-

С този индикатор се установява степента, в която тези насоки се спазват по отношение на прокурорите и по-специално:

- а) Процесът на назначаване трябва да е достъпен за обществен контрол и напълно и надлежно документиран;
- б) Назначаването трябва да се основава единствено на заслуги;
- в) Процесът на назначаване трябва да насърчава многообразието, като същевременно се избягва дискриминацията;
- г) Процесът на назначаване трябва да предвижда независима процедура за обжалване.

Оценка, повишение, дисциплинарни мерки и обучение на прокурорите

Както при съдиите, този индикатор измерва степента, в която прокуратурите, главния прокурор или независим орган носят отговорност за оценката, повишението, дисциплинарните мерки и обучението на прокурорите като се оценяват поотделно следните решения:

- а) Решение за оценка на прокурор;
- б) Оценка на управлението на изпълнението от прокуратурите;
- в) Решение за повишение на прокурор;
- г) Приемане на етични стандарти;
- д) Прилагане на етични стандарти;
- е) Предложение за назначаване на член на дисциплинарния орган за прокурорите;
- ж) Решение за назначаване на член на дисциплинарния орган за прокурорите;
- з) Предложение за решение за дисциплинарна мярка по отношение на прокурор;
- и) Решение за дисциплинарна мярка по отношение на прокурор;
- й) Решение относно последващи действия във връзка с жалба срещу прокуратурите/прокурор;
- к) Решение относно програмата / съдържанието на обучението за прокурорите.

Съгласно Насоките на ЕМСС²⁹, които могат да се прилагат и спрямо прокурорите, по целесъобразност, държавите членки следва да предприемат мерки, за да се гарантира, че:

- а) Всяка система за набиране, подбор и назначаване на прокурори трябва да бъде независима от политическо влияние, справедлива по отношение на процедурите си за подбор, отворена за всички подходящи кандидати и прозрачна от гледна точка на обществения контрол;
- б) И никой метод за професионално оценяване въз основа на качеството на решенията не бива да засяга независимостта на съдебната власт, било то като цяло или на

делните съдебни системи с вече дефинираните стандарти". Също така беше постигнато съгласие, че „взаимното доверие в съдебната власт на различните европейски страни ще се повиши чрез познанието за минималните стандарти, които всяка страна прилага що се отнася до (...) подбор или назначаване на съдии и/или прокурори (приемане в съдебната власт), съдебно обучение (първоначално и продължаващо) и етика в съдебната власт" и че „както разработването на минимални стандарти, така и тяхното оценяване, ще допринесат за засилване на взаимното доверие между съдебните власти в Европа". (страница 6 от Доклада)

²⁹ Доклад: Разработване на минимални съдебни стандарти II - Минимални стандарти относно набирането, подбора, назначаването и повишението на членове на съдебната власт, 2012/2012 г и доклад: Разработване на минимални съдебни стандарти III - Минимални стандарти за професионално оценяване и за несменяемост на членовете на съдебната власт 2012/2013 г.

индивидуална основа и не бива да се ползва за проверка на легитимността и валидността на отделни процесуални решения;

- в) Процедурите за професионално оценяване на прокурорите следва да се предоставят на орган или органи, които са независими от правителството, с което определен брой членове на съдебната власт са пряко ангажирани. Министерството на правосъдието, като орган на изпълнителната власт, не трябва да се занимава пряко с професионалната оценка на отделните прокурори като единствен оценяващ орган, тъй като това би могло да застраши независимостта на съдебната власт.
- г) Кариерното развитие на прокурорите, тяхната професионална оценка, повишение и мобилност се определят от прозрачни и обективни критерии, като например компетентност и опит; органите по набирането следва да се подбират въз основа на тяхната компетентност и квалификация и трябва да упражняват своите функции безпристрастно и въз основа на обективни критерии;

Този индикатор съвпада с използвания за съдиите и установява степента, в която се спазват тези насоки. По-специално:

- а) Процесът на повишение трябва да е достъпен за обществен контрол и напълно и надлежно документиран;
- б) Процесът на повишение трябва да се извършва според публикуваните критерии;
- в) Повишението на прокурорите трябва да се основава единствено на заслуги;
- г) Процесът на повишение трябва да насърчава многообразието, като същевременно се избягва дискриминацията;
- д) Процесът на повишение трябва да да предвижда независима процедура за обжалване.

6.4.2 Стабилност на заеманата длъжност

Основна гаранция за независимостта на отделните прокурори е тяхната стабилност. Едно от средствата за неправомерно въздействие върху даден прокурор би могло да е неговото/нейното преместване или командироване в друга прокуратура или в друг орган без неговото/нейното съгласие. Преместването на прокурорите без тяхно съгласие не би трябвало да е възможно, освен поради дисциплинарни причини, при предварително определени обстоятелства. Командироването без съгласието на прокурора трябва да бъде забранено във всички случаи. Нещо повече, промяната на звеното или функцията трябва да съответства на ясни и прозрачни критерии.

Стабилността на заеманата длъжност е индикатор, който е приложим по начин, сходен на индикатора за несменяемостта (непрехвърляемостта) на съдиите. Съответно, разглеждат се няколко подобни подиндикатора.

Формална гаранция за стабилност на прокурорите

Формалната защита на стабилността на прокурорите може да е различна в отделните юрисдикции. Въвеждането на прехвърляне, командироване или на възможност за промяна на функции против волята на даден прокурор представлява потенциален риск и следва да се балансира с гаранции, предвидени в закона. Следователно, тази възможност трябва да се регламентира със закон и да се ограничи до изключителни обстоятелства, които могат да бъдат сходни на тези, приложими спрямо съдиите, като например остра нужда в прокуратурата (изравняване на натовареността и т.н.).

Тъй като прехвърлянето или временното отстраняване от длъжност като дисциплинарни мерки са общоприети в особено сериозни случаи и представляват решения, които служат на общите интереси под формата на отчетност на прокурорите, тези ситуации са изключени от анализа.

Индикаторът оценява дали стабилността е официално гарантирана и доколко лесно тези гаранции могат да бъдат променени от другите държавни власти. Най-силната защита е гаранция в конституцията или в „бронирован“ закон (за чието изменение е необходимо квалифицирано мнозинство или специална процедура - бел. прев.). Гаранция, закрепена в закон, който може да се измени с обикновено мнозинство, осигурява по-слаба защита, а такава, заложена в обичайното право, е още по-слаба.

Ред и условия за прехвърляне на прокурори без тяхно съгласие

Индикаторът се отнася за ситуацията, при която стабилността не е изцяло гарантирана. Този индикатор касае следните въпроси:

- а) Дали решенията относно прехвърлянето/командиrowането/смяната на службата се вземат в рамките на прокуратурата/съвета?
- б) Дали те са за кратки или дълги периоди?
- в) Какви са причините за тях?
- г) Дали тези причини са предписани от закона?
- д) Ако даден прокурор бъде прехвърлен/командиrowан/преместен, гарантирани ли са му равностойни условия (по отношение на позиция, заплата и др.)?
- б) Може ли прокурорът да обжалва решението?

6.5 Обективна независимост на прокурорите: вътрешна независимост

Като се има предвид специфичния вид на организацията на прокуратурите, този индикатор е значително по-различен от индикатора, прилаган спрямо съдиите. Индикаторът включва няколко конкретни подиндикатори:

Организация на йерархическата структура

По принцип, организацията в рамките на прокуратурите следва модела на йерархическата структура. Този вид организация се счита за необходим, за да се гарантира последователността и ефективността.

Но взаимоотношенията между различните слоеве на йерархията трябва да се регламентират от ясни недвусмислени правила, които определят границите на правомощията и отговорностите на всеки. Тази правила трябва да бъдат публикувани.

Решения по съществото на делото

Независимост не означава само независимост от външни сили, но и вътрешна независимост. Прокурорът трябва да е в състояние да вземе решение относно дадено обвинение *независимо, въз основа на закона и доказателствата и на съществото на делото*.

Прокурорите трябва да се ползват с гаранции за липса на вмешателство от страна на висшестоящите в йерархията. В някои съдебни системи обаче е възможно висшестоящият да дава, в съответствие със закона, определени указания по дадено дело. В такива ситуации, от една страна, всички прокурори имат право да поискат тези указания да бъдат формулирани в писмен вид, така че висшестоящите в йерархията да поемат пряка отговорност. Писменото формулиране на тези указания трябва да бъде изключение

в случаите, когато съществуват различни гледни точки и такова искане не трябва да се отразява на кариерата на прокурора. От друга страна, съответният прокурор трябва да имат възможност, по негова собствена молба, да бъде заменен, за да се даде възможност спорното указание да се изпълни³⁰.

Общи указания за разследването; използване на насоки

Прокуратурата може да разработи незадължителни насоки по въпроси като еднообразност, последователност, навременност и ефективност. Освен това могат да бъдат разпространени общи принципи и критерии, които да се използват за справка. Както при съдиите, тези указания не трябва да бъдат задължителни, но има резон да се поиска от прокурорите да обяснят защо не са изпълнили дадена насока. Влиянието на изпълнителната власт върху действията на прокурорите следва да се ограничи до общи инструкции относно наказателната политика на държавата. Не е приемливо издаването на разпоредби или указания от изпълнителната/законодателната власт на прокурорите за конкретен резултат по определено дело.

От тези гледни точки можем да разграничим няколко вмешателства и по-конкретно:

- а) Насоки (препоръчително становище за общо приложение от всички прокуратури/прокурори);
- б) Общи задължителни указания (например във връзка с изпълнението на наказателната политика);
- в) Препоръчително становище за конкретно приложение в отделно прокурорско решение;
- г) Задължително решение за конкретно приложение в отделно прокурорско решение.

Индикаторът е ориентиран към използването на насоки в рамките на прокуратурите. За оценката на тези практики са важни следните въпроси:

- а) Дали насоките имат широк обхват?
- б) Дали насоките са разработени от прокурори?
- в) Задължителни ли са насоките?

Указанията, дадени от висшестоящите трябва да се основават на закона и да са предоставени в писмен вид.

Свобода на решението за поддържане или оттегляне на обвинението

Прокурорите могат свободно да излагат пред съдията собствените си виждания за доказателствата, а не мнението на началниците си или на правителството. В същото време прокурорите трябва да бъдат независими от законодателната / изпълнителната власт и да съхранят своята независимост от съдиите във връзка с обвинителната си функция.

Този индикатор обхваща няколко подкатегории:

- а) Възможност да се вземе решение дали да се поддържа обвинение;
- б) Възможност да се оттегли обвинение;
- в) Възможност да се пледира свободно пред съдията;

³⁰ *Препоръка R (2000) 19* на Съвета на Европа „Относно ролята на прокуратурата в наказателното правораздаване“, параграф 10.

- г) Възможност решение на прокурор да може да бъде отменено от висшестоящо лице;
- д) Основанието, на което дадено решение може да бъде отменено от висшестоящо лице;
- е) Възможност да се обжалва отмяната на решение.

6.6 Субективна независимост

Субективната независимост се отнася до нагласите в обществото за независимостта на прокурорите. За удачни се считат същите подиндикатори, както при съдиите. Разграничават се три подходящи групи: гражданите като цяло, потребителите на услугите на проуратурите и прокурорите.

В допълнение се разглеждат и две други понятия: доверие на гражданите към прокурорите в сравнение с тяхното доверие към другите държавни власти и възприятието за корупция в рамките на проуратурите.

Подиндикаторите попадат в следните категории:

1. Независимост според възприятието на гражданите като цяло ;
2. Доверие към прокурорите на гражданите като цяло в сравнение с доверието към други власти в държавата;
3. Корупцията сред прокурорите според възприятието на гражданите като цяло ;
4. Независимостта според възприятието на ползващите услугите на проуратурите на всички нива;
5. Независимостта според възприятието на самите прокурори.

6.6.1 Независимост според възприятието на гражданите като цяло

Независимостта на прокурорите според възприятието на гражданите не се измерва на ниво Европейски съюз. Може да се изпрати препоръка до Европейската комисия да се включи този показател в следващото светкавично проучване Флаш Евробарометър „Правосъдие в Европа“. Интересът може да е свързан с възприятието на гражданите за независимостта на прокурорите при започване или приключване на разследване.

Прокурорите трябва да информират обществеността, чрез медиите, за своята дейност и за резултатите от нея при знакови дела. Чрез такава комуникация може да се откликва на потребността на обществеността да бъде информирана по въпроси от общ интерес, но също така да се демонстрира прозрачност и липса на всякакъв скрит външен интерес към разследването. Един възможен резултат би могло да бъде нарастването на общественото доверие.

6.6.2 Доверието към прокуратурите на гражданите като цяло в сравнение с доверието към други институции в държавата

В повечето европейски страни се провеждат редовни проучвания за доверието на гражданите в техните институции. Ако такива проучвания обикновено обхващат съдебната власт, прокуратурата може да не бъде включвана.

Обикновено целта на такова проучване е да се измери доверието към прокурорите в сравнение с обществени институции, включително съдилищата. Този подиндикатор е по-широкообхванат от предишния.

6.6.3 Корупцията сред прокурорите според възприятието на гражданите като цяло

Този индикатор измерва възприятието за корупция сред прокуратурите. Може да е удачно да се сравнят резултатите с тези за доверието към съдилищата. При този индикатор се използват резултатите от неотдавнашни доклади на Европейската комисия относно корупцията.

По отношение на корупцията може да бъде предложен и друг индикатор – възприятието за усилията на прокуратурите да се справят с корупцията.

Обръщаме внимание, че според последния доклад на Евробарометър, посветен специално на корупцията³¹, европейските граждани считат, че корупцията е широко разпространена в прокуратурите (19%). Около една четвърт от европейците (26%) смятат, че има достатъчно случаи на успешно наказателно преследване в техните страни, които възпират хората от прилагане на корупционни практики.

6.6.4 Субективна независимост: независимостта според възприятието на ползващите услугите на прокуратурите

Независимостта според възприятието на ползващите услугите на прокуратурите може да се отрази в проучванията, провеждани сред участниците в разследванията – пострадали лица, обвиняеми, адвокати, или такива, които влизат в досег с прокуратурата по време на своята дейност – разследващи органи, съдилища и др. До сега не са превени такива проучвания.

6.6.5 Субективна независимост: независимостта според възприятието на прокурорите

Независимостта според възприятието на прокурорите обхваща два подиндикатора:

- Наличие на проучвания сред прокурорите и
- Възприятието за независимост от страна на прокурорите.

Наличие на проучвания сред прокурорите

Индикаторът описва дали наскоро е проведено проучване сред прокурорите (през последните три или по-малко години).

Възприятието за независимост от страна на прокурорите

Индикаторът е процентът на прокурорите, които сами се възприемат като независими.

³¹ Специален доклад за корупцията в ЕС въз основа на проучване на Евробарометър, публикуван през февруари 2014 г.

В: Индикатори за отчетност на прокурорите

Индикаторите за обективна отчетност на прокуратурите се разделят на следните категории:

- 1) Разпределяне на делата;
- 2) Процедура по обжалване срещу прокурорите и прокуратурите като цяло;
- 3) Периодично отчитане от страна на прокуратурите;
- 4) Отношения между прокуратурите и пресата;
- 5) Външен преглед на прокуратурите.

Индикаторите за обективна отчетност на отделния прокурор попадат в следните категории:

- 1) Приложими етични кодекси;
- 2) Процедури, свързани с оттеглянето и отвода на отделния прокурор;
- 3) Позволено ли е на прокурорите да осъществяват външни дейности и оповестяване на такива дейности и интереси;
- 4) Степен на достъпност и разбираемост на наказателните производства за лицата, участващи в разследването.

Разработени бяха следващите по-долу индикатори. Тези индикатори на свой ред се състоят от няколко подиндикатори, които ще бъдат разгледани по-долу.

6.7 Обективна отчетност на прокуратурите

6.7.1 Разпределение на делата

Индикаторът е подобен на този за съдилищата. Механизмът за разпределение и преразпределение на делата трябва да гарантира независимото и безпристрастно, както и експертно третиране на всяко дело. Необходимо е да са налице действащи, прозрачни правила за разпределяне на делата.

Приложими са същите два подиндикатора. Разпределението на делата обхваща два подиндикатора, както следва:

а. Наличие на прозрачен механизъм за разпределение на делата

Индикаторът описва дали е бил създаден механизъм от прокуратурите и дали той е прозрачен.

б. Съдържание на механизма за разпределение на делата

Индикаторът се основава на:

- 1) Метода на разпределяне на делата;
- 2) Длъжностното лице, на което е възложено да разпределя делата;
- 3) Надзора над механизма
- 4) Дали даден прокурор може да бъде отстранен от дело без негово съгласие.

6.8 Процедура по обжалване

Жалбите срещу решение да не се повдига обвинение по дадено дело следва да се завеждат пред съдия. Но отчетността изисква също така да има възможност да се подаде основателна жалба по други въпроси, като например третирането на делото от даден прокурор и поведението на служителите в прокуратурите.

Въпреки всичко, държавата трябва да гарантира на прокурорите възможността да изпълняват своите служебни задължения без заплахи, тормоз и неоправдано излагане на гражданска, наказателна или други форми на отговорност.

Процедурата по обжалване обхваща редица подиндикатори, както следва:

- Наличие на процедура по обжалване;
- Външно участие в процедурата по обжалване;
- Обхват на процедурата по обжалване;
- Обжалване на решение по жалба;
- Брой на жалбите;
- Лична, гражданска и наказателна отчетност на прокурора.

Наличие на процедура по обжалване

Индикаторът описва дали има въведена процедура по обжалване.

Външно участие в процедурата по обжалване

Индикаторите измерва дали процедурата се осъществява от прокуратурата или от външен орган, независим от нея.

Обхват на процедурата по обжалване

Индикаторът описва обхвата на процедурата с изброяване на допустимите основания за жалби, като например поведението на прокурора, навременност и административни грешки.

Обжалване на решение по жалба

Индикаторът описва дали дадено решение по жалба подлежи на обжалване, включително в съда.

Брой на жалбите

Индикаторът се отнася до броя на жалбите срещу прокуратурите. Понастоящем това се използва като фонова променлива.

Лична гражданска и наказателна отчетност на прокурора

Дадена система за лична, гражданска или наказателна отчетност на прокурор може да не бъде приета, ако не е ясно уредена в закона се прилага само в ситуации на недобросъвестност или груба небрежност.

6.9 Периодично отчитане

За да се даде възможност за външен контрол, прокуратурите трябва да предоставят периодични доклади пред широката общественост или пред представителен орган. Както при съдилищата, прокуратурата трябва да бъде подложена на обществен сравнителен анализ по отношение на изпълнението, например в областта на борбата с определени престъпления, предвидени в наказателната политика на държавата, разходване на средства и т.н.

Периодичната отчетност за прокуратурите включва три подиндикатора:

- Наличие на годишни доклади за дейността на прокуратурите;
- Обхват на годишните доклади;
- Сравнителен анализ на прокуратурите.

Наличие на годишни доклади за дейността на прокуратурите

С индикатора се проверява дали прокуратурите публикуват годишни доклади за своята дейност.

Обхват на периодичните доклади

С индикатора се проверява дали докладът включва данни за:

- Индикаторите за изпълнение на дейността на прокуратурите
- По какъв начин прокуратурите прилагат резултатите от тези доклади
- Дисциплинарни мерки, (успешни) жалби.

Сравнителен анализ на прокуратурите

С този индикатор се проверява дали се прави периодичен и публичен сравнителен анализ на прокуратурите по отношение на тяхното изпълнение.

6.10 Информирание на пресата и на обществеността³²

За да бъдат открити и прозрачни, прокуратурите трябва да поддържат открит диалог с медиите, да обясняват своите практики, както и решенията си по отделни нашумели дела, без да оказват неблагоприятно въздействие върху правата на пострадалите лица. Прокуратурите трябва да изпълняват и образователна роля като разясняват на населението значението на прокуратурите в обществото.

Задължение за представяне на решения на прокуратурата, ако е необходимо, в съда, на всеки член на обществеността, при условие, че съдът е решил, че не е в интерес на обществото това да се случи.

³² Консултативен съвет на европейските прокурори, Становище № 8, параграфи 30-46.

Индикаторът за отношенията с пресата обхваща два подиндикатора:

- Разясняване на нашумели решения на прокуратурата пред медиите и пред страните;
- Наличие на насоки за работа с пресата;

Разясняване на нашумели решения на прокуратурата пред медиите

Като правило, наказателното разследване не е достъпно за обществеността. Възприетата стратегия по дадено дело, имената на заподозрените, администрирането на доказателствата и взетите решения не подлежат на обществен контрол.

Но при знакови дела може да е необходима известна информация поради интереса на на обществото. В такива ситуации длъжностни лица от прокуратурите (например, служители по комуникациите или прокурори, отговарящи за пресата) би трябвало да предоставят на обществеността известна информация, за да се гарантира подходящ баланс между необходимостта да се осигури независимо, безпристрастно и прозрачно правосъдие и личните права на лицата, участващи в производството.

За да не се намали ефективността на разследването, прокуратурата следва да си сътрудничи с полицията (когато тя участва в разследването), за да се координира информацията, предоставяна на пресата.

Индикаторът измерва дали прокурорските решения се разясняват на медиите в подходящи случаи.

Наличие на насоки за работа с пресата

Индикаторът измерва дали прокуратурите са утвърдили насоки, които регламентират какво е позволено да се съобщава в медиите и по какви канали.³³

6.11 Външен преглед

Външният преглед може да приеме различни форми, но в този случай се приемат само прегледи сходни на тези, приложими спрямо съдилищата, като външен одит и инспекция.

Чрез външен преглед могат да се измерват различни аспекти на изпълнението, като качество и ефективност, но също и конкретни теми като управление на знанието. За тези цели външният преглед се извършва от лица извън прокуратурите. Външни прегледи, предприети или поръчани от други държавни служби, могат да поставят под съмнение независимостта и са нежелателни.

Неприемливо е да се призовават отделни прокурори да дават обяснения как се води разследването, особено, когато става въпрос за случаи на корупция в други институции. Външният преглед обхваща три подиндикатора:

- Прилагане на външен преглед;
- Видове външен преглед;
- Отговорност за външния преглед.

³³ Консултативен съвет на европейските прокурори, Становище № 8.

Прилагане на външен преглед

Този индикатор измерва дали външният преглед се използва редовно за оценка на работата на прокуратурите.

Отговорност за външния преглед

Индикаторът се отнася до самоличността на лицата, поръчали външен преглед на прокуратурите:

- Самите прокуратури;
- Изпълнителната власт;
- Законодателната власт.

Предпочитаният вариант е самата прокуратура да възложи външен преглед, тъй като останалите опции могат да нарушат независимостта. Във всички случаи изводите следва да се публикуват.

6.12 Обективна отчетност на прокурора

6.12.1 Етичен кодекс

В много страни стандартите за поведение на прокурорите са подобни на тези при съдиите. В други държави те могат да се различават. Обществото обаче може да очаква от своята прокуратура да следва набор от етични принципи. Етичният кодекс може да засили общественото доверие и да стимулира по-добро разбиране на ролята на прокуратура в обществото.

Съществуването на етичен кодекс е един индикатор.

Наличие на етичен кодекс

Индикаторът измерва съществуването на етичен кодекс. Кодексът трябва да бъде на разположение на обществеността.

6.12.2 Оттегляне и отвод

От прокурора се изисква да води повереното му дело независимо и безпристрастно. Ако това не е възможно, той трябва доброволно да се оттегли от делото. Също така трябва да е налице прозрачна процедура за самоотвод в случай, че страните се съмняват в безпристрастността на даден прокурор.

Индикаторът „оттегляне и отвод“ обхваща редица подиндикатори:

- Доброволно оттегляне;
- Нарушение на задължение за оттегляне;
- Искане за отвод;
- Органът, определящ въпроса за отвода;
- Обжалване на решение за отвод.

Доброволно оттегляне

Този индикатор измерва дали даден прокурор е длъжен да се оттегли от разрешаването на дадено дело, ако той/тя самият/самата счита, че неговата/нейната непристрастност е под въпрос или е компрометирана или е налице приемливо усещане за пристрастност.

Нарушение на задължение за оттегляне

С този индикатор се проверява дали даден прокурор, който не спазва задължението да се оттегли от дело, може да подлежи на санкция, и ако е така, каква е тежестта на санкцията.

Искане за отвод

Този индикатор измерва дали е налице процедура за произнасяне по искане за отвод на някоя от страните, която счита, че прокурорът е пристрастен или предубеден.

Решаващ орган

Тук въпросът е кой орган взема решение по искане за отвод, по-специално, прокуратурите, съдебната власт, или изпълнителната власт. Последният вариант, разбира се, е проблематичен от гледна точка на съдебната независимост.

Обжалване на решение за отвод

Този индикатор измерва дали решение за отказ на отвод подлежи на обжалване.

6.12.3 Позволено ли е на прокурорите да осъществяват външни дейности и оповестяват ли те такива дейности и интереси?³⁴

В повечето от страните тези политики са сходни с приложимите спрямо съдиите. Сред европейските държави могат да съществуват различия по това дали на съдиите се разрешава да съчетават ролята си на прокурор с други възмездни или безвъзмездни функции и длъжности. Макар че е възможно платените и неплатени функции да застрашат независимостта, те могат, също така, да дадат възможност на прокурорите да поддържат по-голям контакт с обществото. Следователно, не е ясно кой е най-добрият подход. От гледна точка на отчетността е важно, когато прокурорите имат право да заемат други длъжности или да изпълняват други функции, те да го правят при наличие на прозрачност. Това е необходимо и за действителното използване на правото да се поиска отвод. Следва да се отбележи, че в някои страни неприкосновеността на личния живот на съдиите е причина да не се разкрива информация.

На въпроса за това дали на прокурорите се позволява да извършват външни дейности и за оповестяването на тези дейности и интереси са посветени редица индикатори, както следва:

³⁴ Вж. Четвърти кръг за оценка на Групата държави срещу корупцията (ГРЕКО)

- Политика относно платените длъжности и функции;
- Политика относно неплатените функции;
- Вида на разрешените дейности, ако са позволени платени или неплатени дейности;
- Наличие на публичен регистър на външните дейности и функции на прокурорите;
- Политика, свързана с разкриване на финансовите интереси.

Политика относно платените длъжности и функции

Този индикатор измерва дали прокурорите имат право да поемат други платени функции или длъжности.

Неплатени длъжности и функции

Този индикатор измерва дали прокурорите имат право да поемат неплатени длъжности и функции.

Разрешени длъжности и функции

Ако са позволени длъжности и функции извън прокуратурите, с последващия индикатор се търси информация за естеството на дейностите, които са разрешени. Категориите са следните:

- Политически функции;
- Функции по (управлението на) дружества;
- Функции по (управлението на) публични институции, като например училища и спортни клубове;
- Арбитраж;
- Адвокат;
- Преподавателска дейност в университети или училища.

Публичен регистър на външните дейности и функции

С този индикатор се търси информация за наличието на публичен регистър на външните длъжности и функции, поети от прокурорите.

Оповестяване на финансови интереси

Друг въпрос е дали прокурорите следва да оповестяват - в регистър - своите финансови интереси над определена сума. По този въпрос има различни мнения. Индикаторът измерва наличието на такова задължение за оповестяване на финансова информация.

6.12.4 Разбираеми процедури

Прокурорът играе ключова роля в осигуряването на възможно най-голяма прозрачност на процедурите и в разясняването им пред страните. Разбираемостта на производството обхваща два подиндикатора:

- Разясняване на процедурите;
- Обучение на прокурорите.

Задължение на прокурорите е да направят производството разбираемо за страните

Този индикатор измерва дали съдиите са длъжни да се погрижат страните да разбират производството. Прокуратурата трябва да обясни на страните процесуалните им права.³⁵

Обучение на прокурорите

С този индикатор се проверява дали прокурорите преминават обучение за това как да:

- провеждат наказателно разследване по подходящ начин;
- обясняват производството на страните по разбираем за тях начин;
- обясняват решенията на страните по разбираем за тях начин.

³⁵ Член 11, Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления; Директива 2012/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно правото на информация в наказателното производство.