



Брюксел, 28.5.2018 г.
COM(2018) 364 final

PART 2/2

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

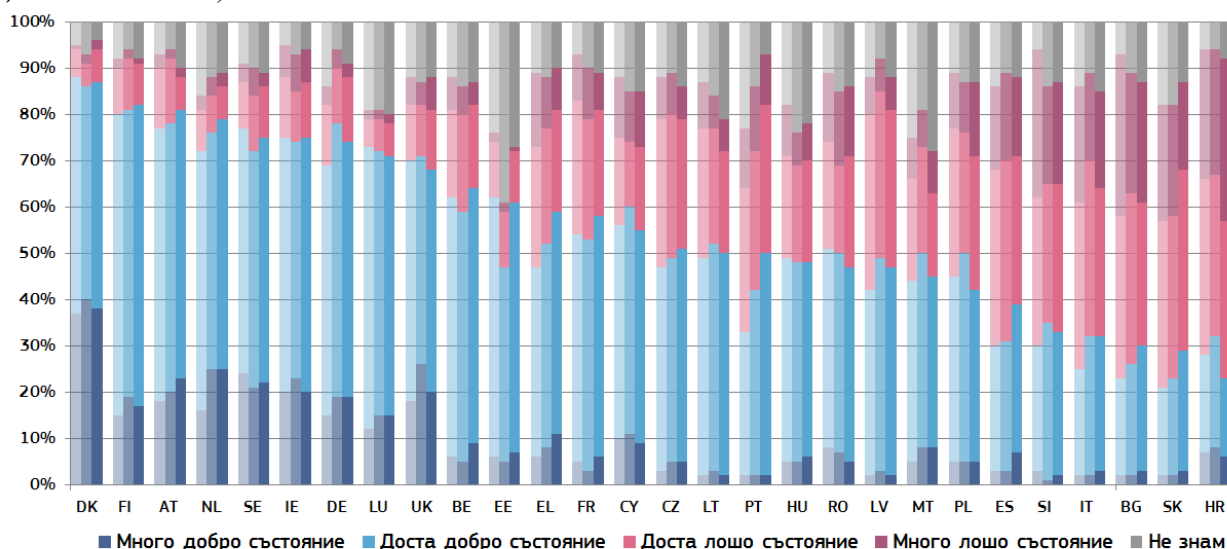
Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2018 г.

3.3. Независимост

Независимостта на съдебната власт е изискване, произтичащо от принципа на ефективна съдебна защита, посочен в член 19 от ДЕС, и от правото на ефективни правни средства за защита пред съд, залегнало в Хартата на основните права на ЕС (член 47)⁹⁵. Тя гарантира справедливост, предвидимост и сигурност на правната система, които представляват важни елементи за създаването на привлекателна инвестиционна среда. В допълнение към показателите за усещането за независимостта на съдебната власт, събрани от различни източници, Информационното табло представя редица показатели за това как са организирани правосъдните системи, така че да бъде защитена независимостта на съдебната власт в определени видове ситуации, при които тя би могла да бъде застрашена. Благодарение на продължаващото сътрудничество с европейските съдебни мрежи, по-специално Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС), Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС и Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС (АСА-Europe), в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2018 г. се представят нови или актуализирани данни относно назначаването и освобождаването от длъжност на съдии, председатели на съдилища и съдии — членове на съдебни съвети, както и относно организацията на прокуратурите и правомощията и съдебните дейности на върховните национални съдилища, в ситуации, свързани със съдии.

3.3.1. Усещане за независимостта на съдебната власт

Графика 55: Усещане сред широката общественост за независимостта на съдилищата и съдиите (източник: Евробарометър ⁹⁶) — светли цветове: 2016 г. и 2017 г., тъмни цветове: 2018 г.)

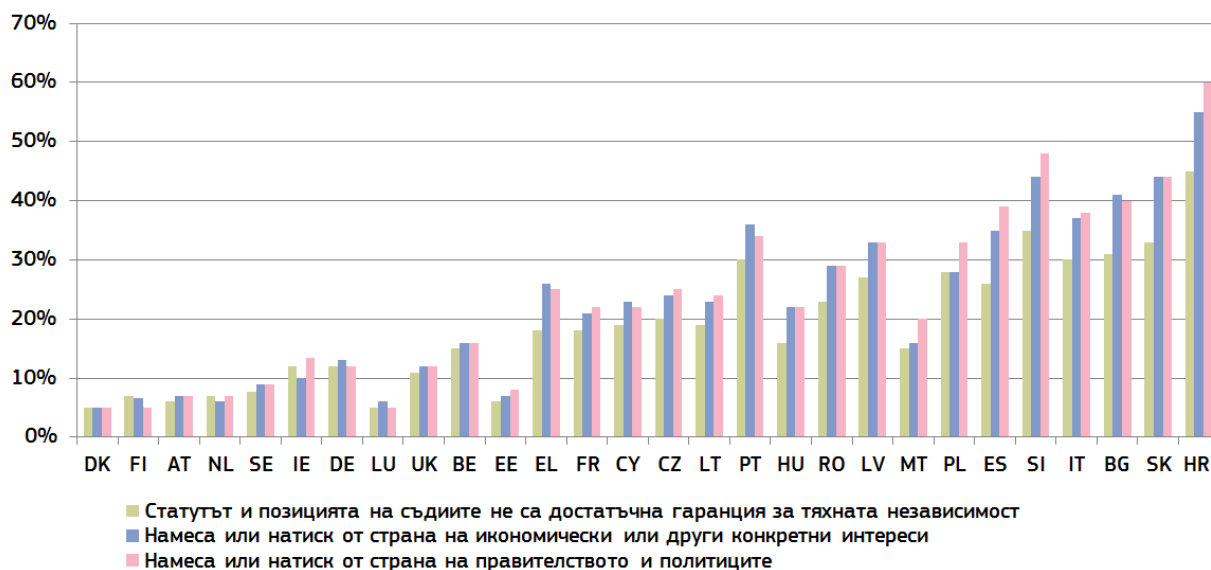


На графика 56 са показани основните причини за усещането за липса на независимост на съдилищата и съдиите. Отговорилите, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в доста лошо състояние“ или „в много лошо състояние“, са могли да избират измежду три причини, които да обяснят тяхната оценка. Държавите членки са подредени, както на графика 55.

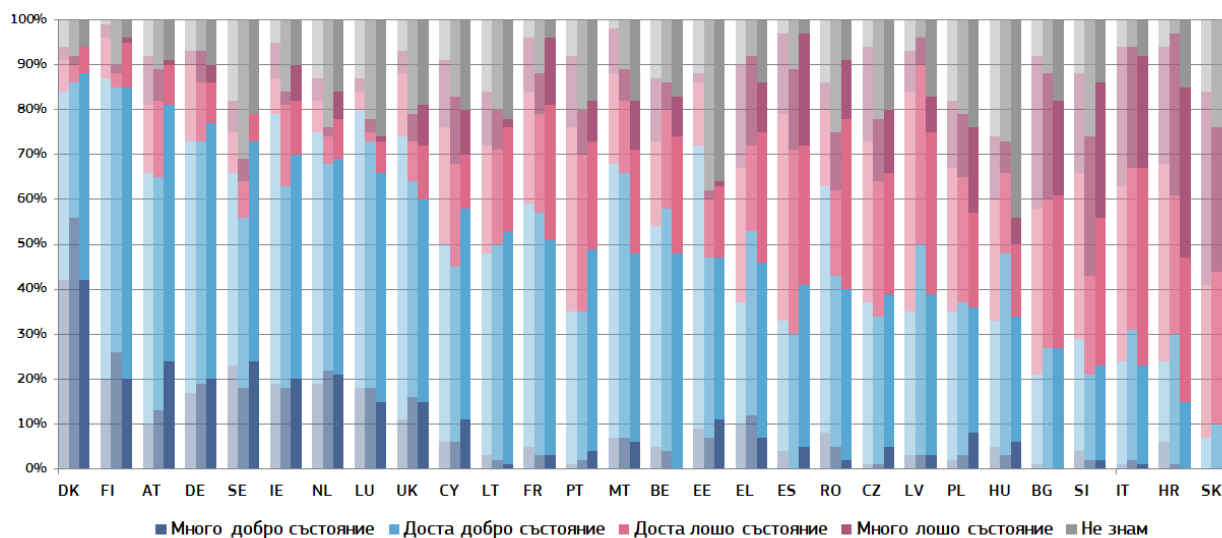
⁹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=BG>

⁹⁶ Проучване на Евробарометър FL461, проведено между 15 и 16 януари 2018 г. Отговори на въпроса: „Доколкото Ви е известно, как бихте оценили правосъдната система (в нашата страна) от гледна точка на независимостта на съдилищата и съдиите? Бихте ли казали, че тя е в много добро състояние, в доста добро състояние, в доста лошо състояние или в много лошо състояние?“. https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Графика 56: Основни причини за усещането сред широката общественост за липсата на независимост (дял от всички отговорили — по-висока стойност означава по-голямо влияние) (източник: Евробарометър⁹⁷)



Графика 57: Усещане сред дружествата за независимостта на съдилищата и съдиите (източник: Евробарометър⁹⁸) — светли цветове: 2016 г. и 2017 г., тъмни цветове: 2018 г.)

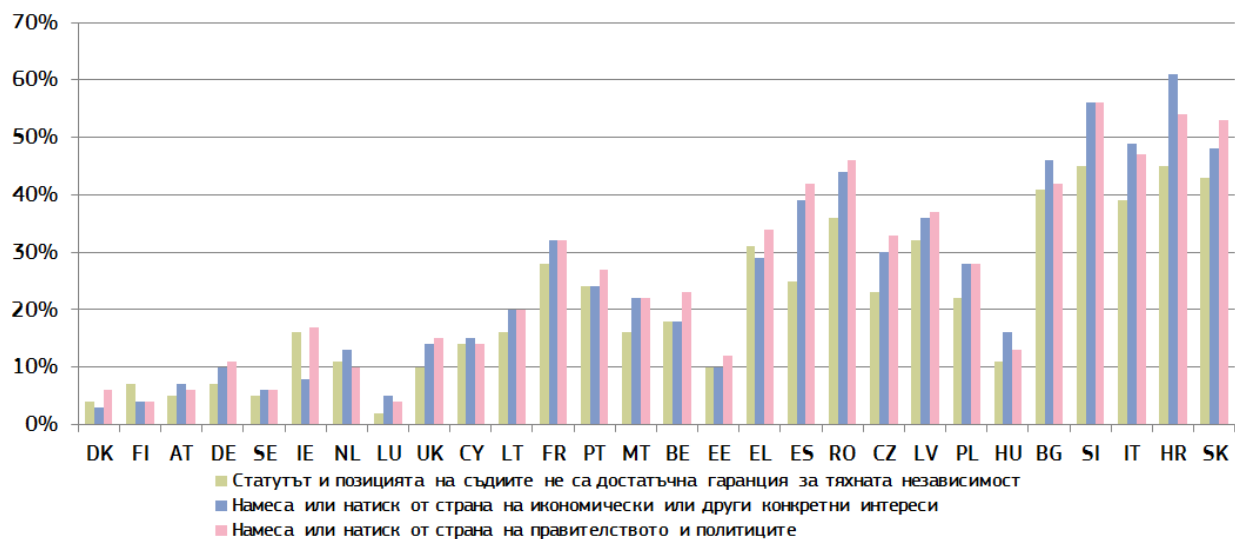


На графика 58 са показани основните причини за усещането за липса на независимост на съдилищата и съдиите. Отговорилите дружества, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в доста лошо състояние“ или „в много лошо състояние“, са могли да избират измежду три причини, които да обяснят тяхната оценка. Държавите членки са подредени, както на графика 57.

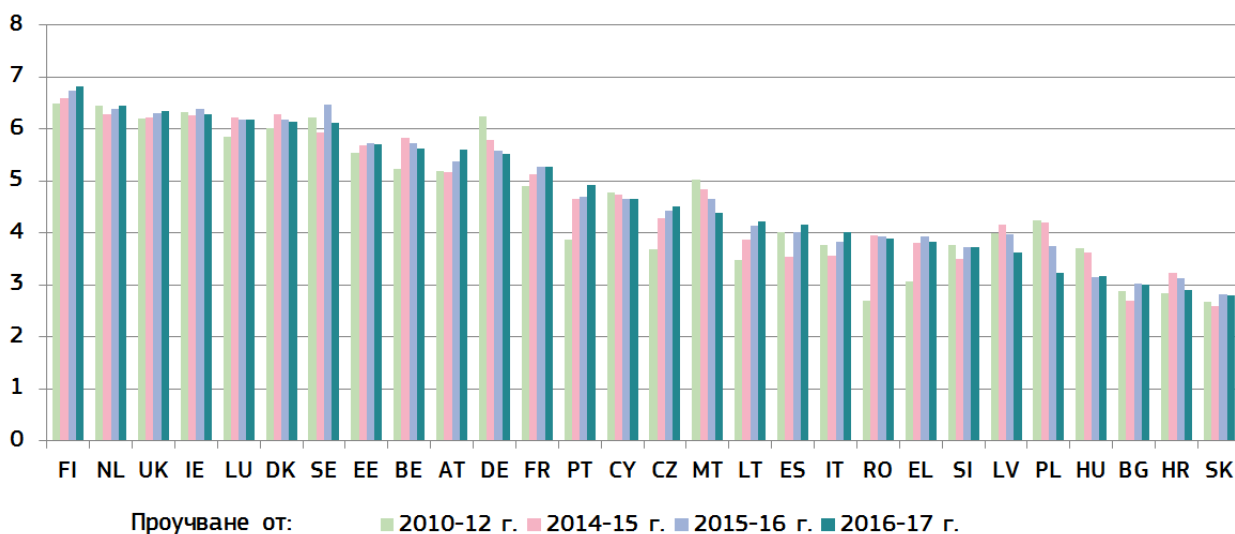
⁹⁷ Проучване на Евробарометър FL461, отговори на въпроса: „Бихте ли посочили до каква степен всяка от следните причини обяснява Вашата оценка за независимостта на правосъдната система в (нашата страна): до голяма степен, донякъде, не съвсем, въобще не?“.

⁹⁸ Проучване на Евробарометър FL462, проведено между 15 януари и 24 януари 2018 г. Отговори на въпроса: „Доколкото Ви е известно, как бихте оценили правосъдната система (в нашата страна) от гледна точка на независимостта на съдилищата и съдиите? Бихте ли казали, че тя е в много добро състояние, в доста добро състояние, в доста лошо състояние или в много лошо състояние?“: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Графика 58: Основни причини за усещането сред дружествата за липсата на независимост (дял от всички отговорили — по-висока стойност означава по-голямо влияние) (източник: Евробарометър ⁹⁹)



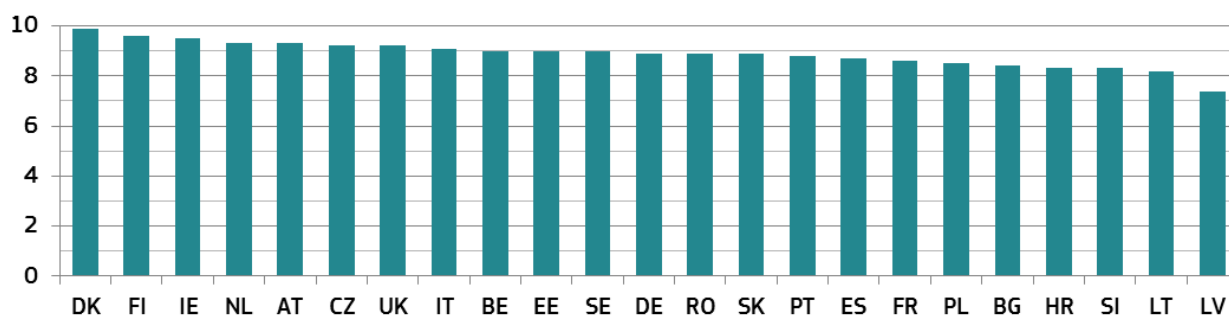
Графика 59: Усещане на предприятията за независимостта на съдебната власт (усещане — по-висока стойност означава по-положително усещане) (източник: Световен икономически форум ¹⁰⁰)



⁹⁹ Проучване на Евробарометър FL462, отговори на въпроса: „Бихте ли посочили до каква степен всяка от следните причини обяснява Вашата оценка за независимостта на правосъдната система в (нашата страна): до голяма степен, донякъде, не съвсем, въобще не?“.

¹⁰⁰ Показателят на СИФ се основава на отговорите на следния въпрос в проучването: „До каква степен правосъдната система във Вашата държава е независима от влиянието на правителството, отделни физически лица или дружества? [1 = изобщо не е независима; 7 = напълно е независима]“. Отговори на проучването са дали представителна извадка от предприятия, които представляват основните отрасли в икономиката (селско стопанство, преработвателна промишленост, непреработвателна промишленост и услуги) във всички съответни държави членки. Проучването се провежда в различни формати, включително лични или телефонни интервюта с фирмени ръководители, изпратени по пощата хартиени формуляри и онлайн проучвания: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

Графика 60: Усещане на съдиите за независимостта на съдебната власт през 2017 г.
 (усещане — по-висока стойност означава по-положително усещане) (източник:
 Европейската мрежа на съдебните съвети ⁽¹⁰¹⁾)



3.3.2. Структурна независимост

Гаранциите за структурна независимост изискват правила, включително за назначаването на съдиите ⁽¹⁰²⁾. За определени видове ситуации, при които независимостта може да бъде застрашена, са разработени европейски стандарти, по-конкретно от Съвета на Европа, като например в Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г. относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности („Препоръка на Съвета на Европа от 2010 г.“) ⁽¹⁰³⁾. В Информационното табло се представят редица показатели за това как са организирани правосъдните системи, така че да гарантират независимостта на съдебната власт в тези видове ситуации.

Настоящото издание включва допълнителни показатели, свързани със степента на участие на изпълнителната власт и парламента при назначаването и освобождаването от длъжност на съдиите (графики 61—64), назначаването и освобождаването от длъжност на председателите на съдилища (графика 65) и назначаването на съдии — членове на съдебни съвети (графика 66) ⁽¹⁰⁴⁾. За първи път в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието се прави преглед на начина, по който са организирани прокуратурите в държавите членки (графика 67) ⁽¹⁰⁵⁾, както и на правомощията и съдебната дейност на

¹⁰¹ Графиката се основава на отговорите на следния въпрос в проучването: „По скала от 0—10 (където 0 означава „изобщо не са независими“, а 10 означава „възможно най-високата степен на независимост“) като съдия изобщо не се чувствам независим/чувствам се напълно независим“. Когато средните резултати в проучването за държавите са едни и същи, е използван протоколният ред на ЕС. В проведеното в края на 2017 г. проучване участваха общо 11 140 съдии. Следните членове на ЕМСС не взеха участие в проучването: EL, MT и HU. Министерствата на правосъдието и съдебните органи на CZ, DE, EE, AT, SE и FI са наблюдатели в ЕМСС. Докладът на ЕМСС е наличен на адрес: <https://www.encj.eu/articles/71>

¹⁰² В точки 46 и 47 от Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите към държавите членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности се предвижда, че органът, който взема решенията за подбора и кариерното развитие на съдиите, следва да бъде независим от изпълнителната и законодателната власт. С цел да се гарантира независимостта на този орган поне половината от неговите членове следва да бъдат съдии, избрани от своите колеги. Когато обаче съгласно конституционни или други законови разпоредби се изисква държавният глава, правителството или законодателната власт да взема решения относно подбора и кариерното развитие на съдиите, независим и компетентен орган, чийто персонал в значителна част идва от съдебната система (без да се засягат посочените в глава IV правила, приложими към съдебните съвети), следва да бъде упълномощен да отправя препоръки или да изразява становища, които съответният назначаващ орган следва в практиката.

¹⁰³ Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите към държавите членки относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности.

¹⁰⁴ Графиките се основават на отговорите на актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ЕМСС. Отговорите на актуализирания въпросник, дадени от държавите членки, в които няма съдебни съвети или които не членуват в ЕМСС (CZ, DE, EE, CY, LU, AT и FI), бяха получени в сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС.

¹⁰⁵ Графиката се основава на отговорите на актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

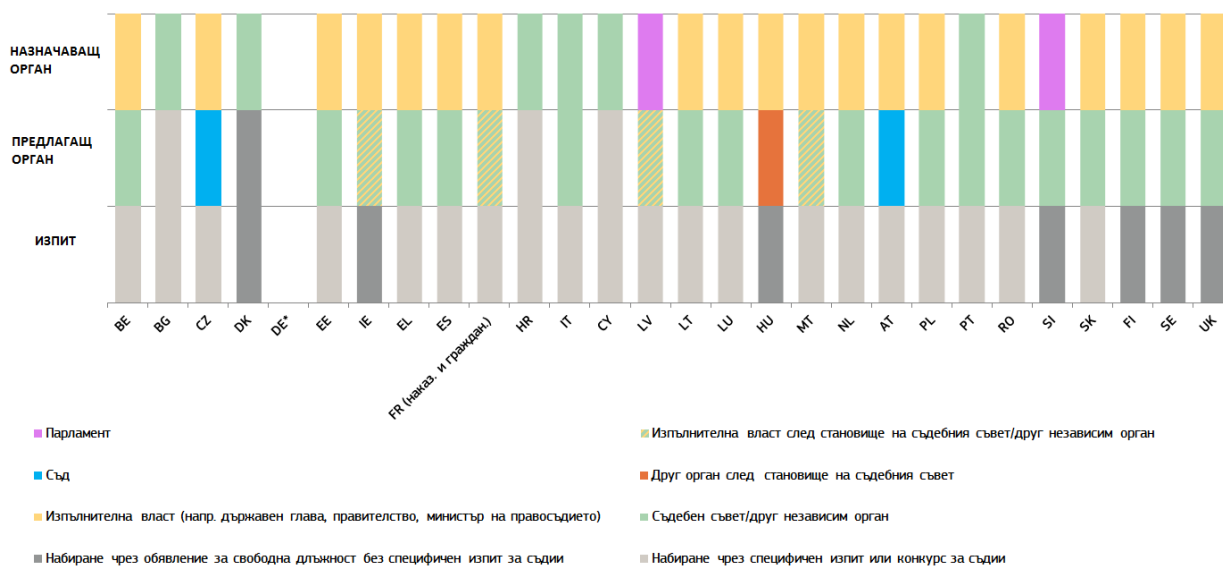
върховните съдилища в ситуации, свързани със съдии (графика 68)⁽¹⁰⁶⁾. Графиките представят действащите национални уредби към декември 2017 г.

Графиките в Информационното табло не представят оценка или количествени данни за ефективността на гаранциите. Те нямат за цел да отразят сложността и подробната уредба на тези гаранции. Само по себе си наличието на повече гаранции не обезпечава ефективността на съдебната система. Трябва също така да се отбележи, че осъществяването на политики и практики за насърчаване на почтеността и за предотвратяване на корупцията в рамките на съдебната власт също е от съществено значение за гарантирането на нейната независимост. Накрая, ефективната защита на независимостта на съдебната власт се нуждае от култура на почтеност и безпристрастност, споделяна от магистратите и зачитана от обществото като цяло.

— *Гаранции, отнасящи се до назначаването и освобождаването от длъжност на съдиите и председателите на съдилища* —

На графика 61 са представени актуални данни за институциите и органите, които предлагат съдиите за първото им назначение в съдилища от първа инстанция, както и органите, които ги назначават. Графиката също така показва дали набирането на съдиите се извършва посредством специфичен изпит или конкурс за съдии или чрез обявление за свободна длъжност без специфичен изпит.

Графика 61: Назначаване на съдии: предлагащи и назначаващи органи (*) (107)



(*) В няколко държави има други органи или институции (например председатели на съдилища, съдии), които могат или следва да проведат обсъждания или да дадат консултативно мнение във връзка с кандидатите за съдии (например в BE, CZ, DE, EE, LT, HU, NL, AT, UK (EN+WL) и UK (SC)). В някои държави (например LT и PL) определени кандидати са освободени от полагането на специалния изпит за съдии на основание на предишната си квалификация или опит. CZ: президентът официално назначава съдиите, министърът на правосъдието взема решение за разпределянето на съдиите към конкретните съдилища. На практика кандидатите за назначение като съдии се посочват от председателите на окръжните съдилища. След това списъкът с кандидати се изпраща на Министерство на правосъдието, което пък го препраща (след като проучи всички обстоятелства) на държавния глава. DE: процедурите се различават значително в отделните федерални провинции. В половината от 16-те федерални провинции в наемането на съдиите участват съдебни избирателни комисии. В някои федерални провинции този въпрос се решава изцяло от министъра на правосъдието на съответната провинция, докато в други правомощията за вземане на решение за наемане на съдиите и за (първото) им назначаване са делегирани на председателите на по-висшите регионални съдилища. Някои федерални провинции

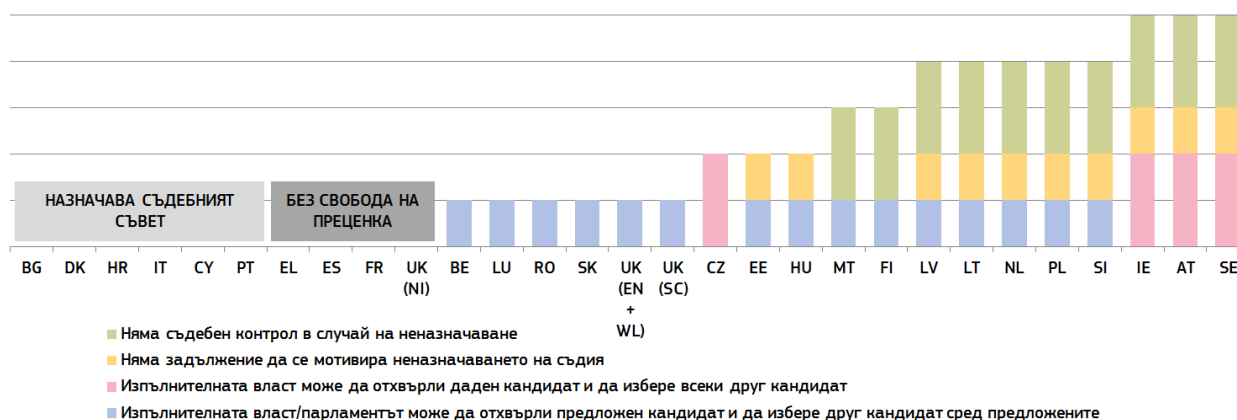
¹⁰⁶ Графиката се основава на отговорите на актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с АСА-Еуроге и NPSJC.

¹⁰⁷ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ЕМСС. Отговорите на държавите членки, в които няма съдебни съвети или които не членуват в ЕМСС, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС.

предвиждат задължителното участие на съдебен съвет. Други изискват съвместно назначение от компетентния министър и помирителен комитет, ако съдебният съвет има възражения. В някои федерални провинции съдиите се избират от местните парламенти и се назначават от местната изпълнителна власт. IE: консултативният съвет за назначенията в съдебната система препоръчва поне седем кандидати на правителството с цел назначаване. След като правителството вземе решение, президентът официално назначава съдията, като не може да откаже да назначи предложените кандидати. FR: кандидатите за съдии се подбират чрез специален изпит за съдии и се класират в зависимост от своите резултати. След обсъждане между кандидата и Министерството на правосъдието относно назначаването в конкретен съд Висшият съдебен съвет (Conseil Supérieur de la Magistrature) трябва да представи становище относно първото назначение на кандидатите, след което министърът на правосъдието препраща списъка с кандидати до президента на Републиката, който трябва официално да назначи кандидатите за съдии чрез указ, без да има свобода на преценка по този въпрос. LV: след като изминаат три години Съветът за пригодност и квалификация на съдиите, който е съставен и се избира от съдии, представя становище в оценката на професионалната работа на съответния съдия. NL: решението да се предложи съдия за назначаване се взема официално от председателя на съд, който взема под внимание препоръката на независимата комисия за подбор. RO: графиката се отнася до назначаването на старши съдии. UK (EN+WL): прилагат се различни процедури за първото назначение на старши съдебни служители (съдии във висши съдилища и по-горни инстанции), които са представени по-горе, както и за назначаването на младши съдебни служители (областни съдии и по-долни инстанции).

На графика 62 е представена компетентността, с която разполага изпълнителната власт (например президентът на републиката, правителството) или парламентът при първото назначение на съдии в съдилища от първа инстанция по предложение на предлагащите органи (например съдебен съвет, съд) ⁽¹⁰⁸⁾. Височината на колоната зависи от това дали изпълнителната власт или парламентът може изобщо да отхвърли кандидат за съдия, дали може да избира само измежду предложените кандидати, или може да избере и назначи друг кандидат, дори да не е предложен от компетентния орган. Важна гаранция в случай че кандидатът не бъде назначен, е задължението да се посочат причини за това, както и възможността за съдебен контрол. На графиката е представена фактически правната система, без да се прави качествена оценка на ефективността на гаранциите. Следва да се отбележи например, че в няколко държави членки, в които изпълнителната власт или парламентът разполага с правомощия да отхвърли кандидат за съдия, това никога не се е случвало (например в HU, NL, AT, SK, SE, UK (EN+WL) и UK (SC)) или се е случвало много рядко (например в LV, SI и FI).

Графика 62: Назначаване на съдии: компетентност на изпълнителната власт и парламента (*) ⁽¹⁰⁹⁾



(*) Графиката представя действащите национални уредби към декември 2017 г. На всяка държава членка се присъжда по една точка, ако изпълнителната власт/парламентът може да отхвърли предложен

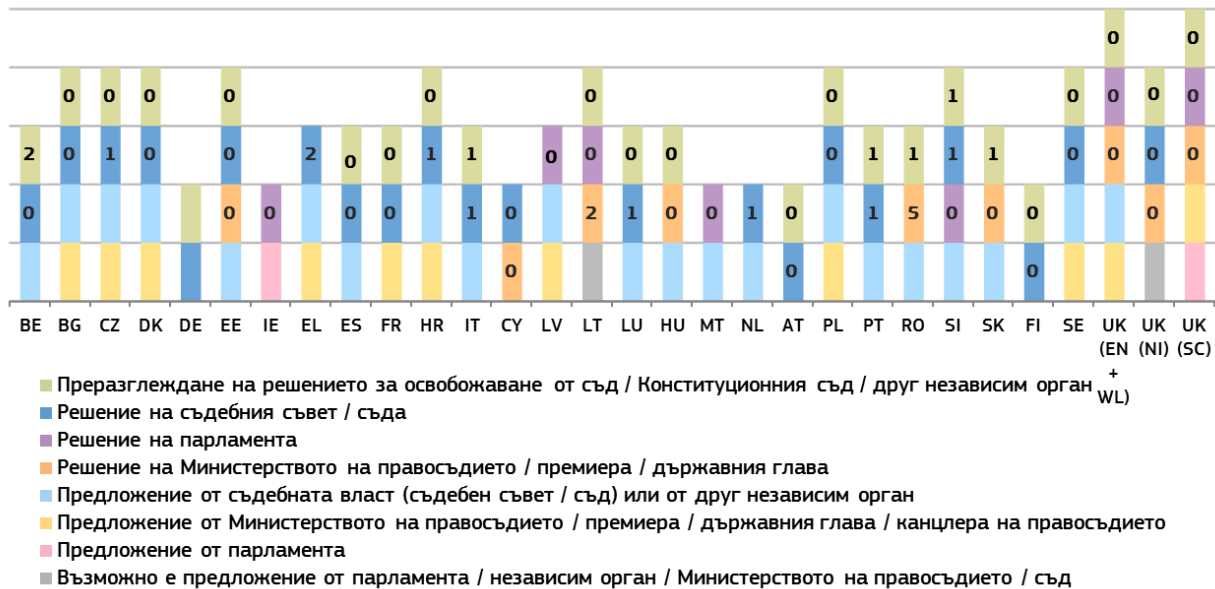
¹⁰⁸ В точка 44 от Препоръката се предвижда, че решенията за подбора и кариерното развитие на съдиите следва да се основават на обективни критерии, залегнали в закона или определени от компетентните органи. Тези решения следва да се основават на качествата на кандидата, като се отчитат необходимите квалификации, умения и способност за разглеждане на дела чрез прилагане на правото, като същевременно се зачита човешкото достойнство. В точка 48 се предвижда, че неуспелият кандидат следва да има право да оспори решението или поне процедурата, съгласно която е било взето решението.

¹⁰⁹ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ЕМСС. Отговорите на държавите членки, в които няма съдебни съвети или които не членуват в ЕМСС, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС.

кандидат и да избере друг кандидат сред предложените; присъжда се по една точка, ако не съществува задължение изпълнителната власт/парламента да мотивира неназначаването на съдия; присъждат се по две точки, ако изпълнителната власт може да отхвърли даден кандидат и да избере всеки друг кандидат, и по още две точки, ако няма съдебен контрол в случай на неназначаване. С изключение на държавите членки, в които първоинстанционните съдии се назначават от съдебен съвет, и LV и SI, в които те се назначават от парламента, във всички останали държави членки, представени на графиката, първоинстанционните съдии се назначават от изпълнителната власт. DE: няма данни. Вж. обяснението под графика 61. IE: правителството може да назначи лице, което не е посочено в списъка, изпратен от Консултативния съвет за назначаване в съдебната система, но на практика това не се прави. Окончателното назначаване се извършва от президента, който няма право на отказ. От правителството не се изисква да уведомява неуспял кандидат за причините, поради които не е препоръчало неговото назначение на президента. Не съществува процедура за обжалване/презглеждане по отношение на решението на правителството да не препоръча/посъветва президента да назначи даден кандидат. EL: окончателното назначаване се извършва от президента, който няма право на отказ. ES: първоинстанционните съдии се предлагат за назначение от Съдебния съвет и се назначават официално с кралски указ от държавния глава (краля). Министерството на министър-председателя отговаря за изготвянето на проекта на кралски указ и предаването му на краля и министъра на правосъдието. Министърът на правосъдието трябва да одобри кралския указ, но нито кралят, нито министърът имат правомощието да оспорят решението на Съдебния съвет и трябва задължително да подпишат кралския указ. LT: президентът не може да назначава съдии, без да се консултира със Съдебния съвет. Президентът има право да вземе окончателното решение, ако Съдебният съвет му представи положително становище. Ако Съдебният съвет му представи отрицателно становище, президентът трябва да се съобрази с това становище при вземането на окончателното решение. LU: няма обвързващ текст по този въпрос, но до момента назначаващият орган никога не е отхвърлял кандидат за съдия, предложен за назначаване от Commission du recrutement et de la formation des attaches de justice (Комисия по наемане и обучение на млади магистрати). AT: Съгласно Конституцията, предложенията на съдилищата за кандидати за съдии нямат обвързващ характер. Като цяло обаче практиката е да се назначават единствено кандидати, предложени от съответните съдилища. PL: решението на президента не подлежи на обжалване пред Върховния съд. RO: президентът може да откаже да назначи старши съдия или прокурор само веднъж. Мотивираният отказ се изпраща до Висшия съдебен съвет. SK: президентът би могъл евентуално да откаже да назначи кандидат за съдия, но това никога не се е случвало. FI: ако президентът не назначи предложения кандидат, той няма право да избере друг кандидат, а може еднократно да върне кандидатурата за допълнително разглеждане. SE: ако правителството желае да назначи кандидат, който не е представен от Съвета за предлагане на съдии, то е задължено по закон да поиска ново становище от Съвета по отношение на въпросния кандидат. UK(EN+WL) и UK(NI): посоченият назначаващ орган е лорд-канцлерът (министърът на правосъдието на Обединеното кралство), който препоръчва кандидат за съдия за официално назначаване от кралицата. UK(SC): посоченият назначаващ орган е първият министър на Шотландия, който препоръчва кандидат за съдия за официално назначаване от кралицата. Ако първият министър на Шотландия отхвърли кандидат за съдия, предлагащият орган (Съвет за назначаване в съдебната система на Шотландия) може да предложи отново този кандидат за съдия на първия министър. В случай, когато неуспял кандидат счита, че е имало нередности в процедурата или че е налице липса на рационалност от страна на органа в неговата препоръка съгласно раздел 19(3) от Закона за съдебната власт и съдилищата (на Шотландия) от 2008 г. или от страна на първия министър в решението му кого да предложи съгласно раздел 19(5), този кандидат може да поиска съдебна проверка във Върховния граждански съд.

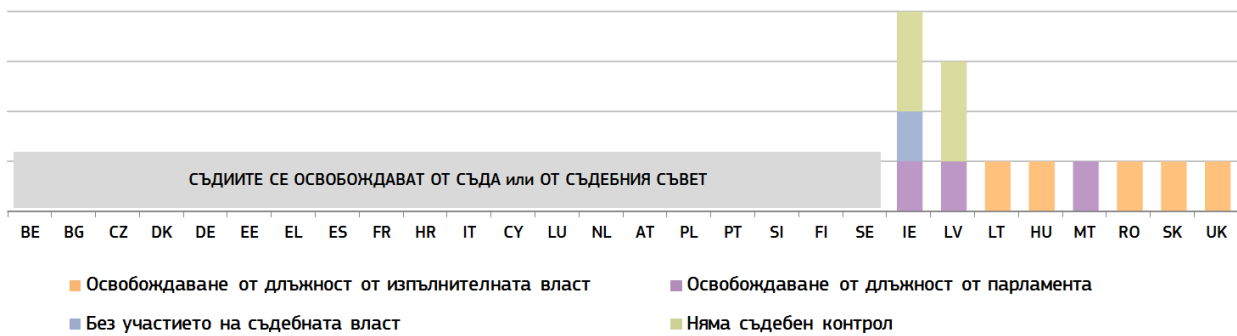
Графики 63 и 64 представят уредбите по отношение на освобождаването от длъжност на съдии. Те не илюстрират положението, свързано с освобождаването на съдии поради принудително пенсиониране вследствие на понижаването на пенсионната възраст.

Графика 63: Освобождане от длъжност на съдии в съдилищата от първа и втора инстанция (*) ⁽¹¹⁰⁾



(*) Държавите членки са представени по азбучния ред на географските им имена на оригиналния език. Височината на колонките не отразява непременно ефективността на гаранциите. Числата показват колко съдии са били освободени от длъжност през 2016 г. от даден орган и колко от тях са обжалвали освобожданието (ако липсват числа, това означава, че няма налични данни). „Предложение“ обхваща и образуването на дисциплинарни производства. В някои държави изпълнителната власт има задължение — законоустановено или произтичащо от установената практика — да следва предложението, внесено от съдебния съвет, за освобожданието от длъжност на съдия (напр. ES и LT). UK (EN+WL): няма освободени от длъжност щатни съдии, работещи на пълно работно време. Освободени са от длъжност само един съдия в трибунал, работещ на непълн работен ден (на хонорар), и петнадесет нещатни непрофесионални магистрати.

Графика 64: Освобождане от длъжност на съдии: компетентност на изпълнителната власт и парламента (*) ⁽¹¹¹⁾



(*) Държавите членки са представени по азбучния ред на географските им имена на оригиналния език. Графиката представя действащите национални уредби към декември 2017 г. EE: на графиката е отразена компетентността на Дисциплинарната съдебна комисия да освобождава съдии от длъжност. Върховният съд в пълн състав (всички съдии) също може да представи на президента предложение за освобожданието на съдия от длъжност. Решението на президента е предмет на съдебен контрол. SI: на графиката е отразена компетентността на Дисциплинарния съд да взема решения относно дисциплинарни наказания и компетентността на Съдебния съвет да преценява дали даден съдия е „неподходящ за служба в съда“. Ако даден съдия извърши престъпление чрез злоупотреба със служебното си положение, Съветът уведомява Парламента, който освобождава съдията от длъжност. UK (EN+WL): по отношение на висшите магистрати (съдии от Върховния съд и по-висши инстанции) освобожданието им от длъжност е съпроводено от изискването до Нейно величество кралицата да бъде изпратено обръщение от двете камари на Парламента относно препоръката на лорд-канцлера, след като е проведено разследване от Службата за разследване на поведението на съдебните служители. UK (NI): съдебните служители (включително председателите на съдилища) могат да бъдат временно отстранявани/освободени от длъжност, когато е свикан законоустановения трибунал в съответствие с раздели 7 и 8 от Закона за

¹¹⁰ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ЕМСС. Отговорите на държавите членки, в които няма съдебни съвети или които не членуват в ЕМСС, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС.

¹¹¹ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ЕМСС. Отговорите на държавите членки, в които няма съдебни съвети или които не членуват в ЕМСС, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС.

правосъдието (Северна Ирландия) от 2002 г., както е изменен. Министър-председателят може да отстрани временно съдия от Апелативния или от Върховния съд, със съгласието на председателя на Висшия съдебен съвет, когато министър-председателят и лорд-канцлерът обмислят предприемането на мерки за представяне на обръщение до Нейно величество кралицата. Останалите съдебни служители могат да се отстраняват временно от председателя на Висшия съдебен съвет, когато има препоръка за това от законоустановения трибунал. UK(SC): съдия от Върховния граждански съд и председателят на Шотландския поземлен съд могат да бъдат отзовани от Нейно величество кралицата по препоръка на първия министър на Шотландия. Първият министър отправя такава препоръка, ако (и само ако) шотландският парламент, по искане на първия министър, твърдо подкрепи отправянето на такава препоръка, а когато въпросното лице е председателят или заместник-председателят на Върховния съд на Шотландия, първият министър се консултира с министър-председателя.

Председателите на съдилища са съдии и следователно са част от съдебната власт. При изпълнението на своите задачи (които са различни в държавите членки) председателите на съдилища защитават независимостта и безпристрастността на съда и на отделните съдии. В съответствие с европейските стандарти, по-специално Становище № 19 (2016) на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) относно ролята на председателите на съдилищата, процедурите за назначаване на председатели на съдилища трябва да следват същата логика като тези за подбора и назначаването на съдии. Това включва процес на оценка на кандидатите и орган, имащ правомощия за подбор и/или назначаване на съдии в съответствие със стандартите, установени в Препоръката от 2010 г. ⁽¹¹²⁾ По правило системата за подбор и назначаване на председателите на съдилища следва да включва състезателна процедура за подбор въз основа на открита покана за представяне на кандидатури от кандидати, които отговарят на предварително определени условия, установени в законодателството ⁽¹¹³⁾.

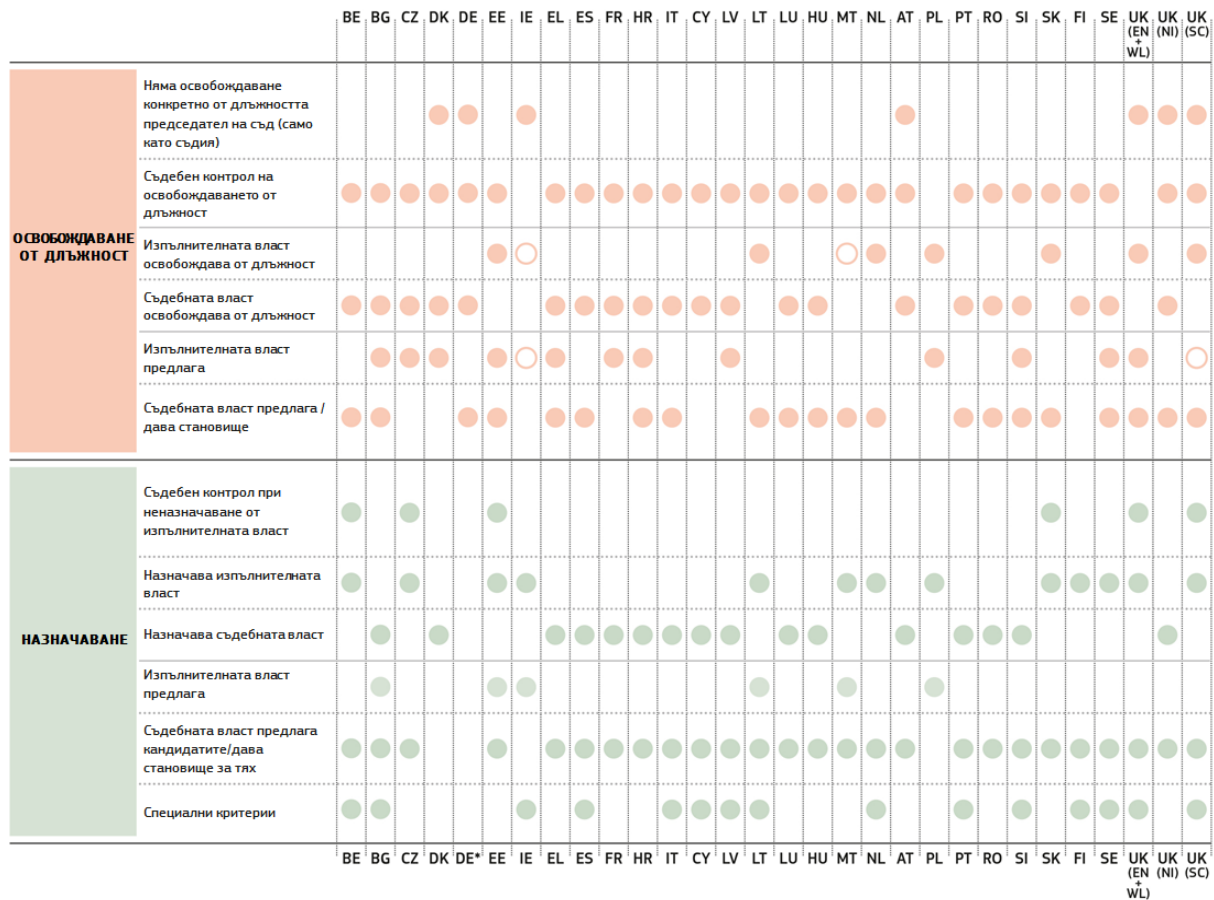
Европейските стандарти изискват гаранции за несменяемостта на съдиите, които да се прилагат и спрямо длъжността председател на съда, прозрачност на процедурата в случай на преждевременно отстраняване на председатели на съдилища, изключване на всякакъв риск от политическо влияние, както и избягване на намеса от страна на Министерството на правосъдието в този процес ⁽¹¹⁴⁾.

¹¹² Становище № 19 (2016) на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) относно ролята на председателите на съдилищата, 19 ноември 2016 г. („Становището от 2016 г.“), точка 38: <https://rm.coe.int/opinion-no-19-on-the-role-of-court-presidents/16806dc2c4>

¹¹³ Точка 38 от Становището от 2016 г.

¹¹⁴ Точки 45 и 47 от Становището от 2016 г.

Графика 65: Назначаване и освобождаване от длъжност на председателите на съдилища(*) (115)



(*) Държавите членки са представени по азбучния ред на географските им имена на оригиналния език. Символът [O] означава, че парламентът освобождава от длъжност (IE и MT) или предлага освобождаването на председателите на съдилища от длъжност (IE и UK (SC)). Графиката представя действащите национални уредби към декември 2017 г. DK, DE, IE, AT и UK: Няма възможност председател на съд да бъде освободен от длъжност само в качеството си на председател на съда — освобождаването от длъжност винаги включва също и освобождаване от длъжността на съдия. CZ: на графиката е отразена действащата уредба по отношение на председателите и заместник-председателите на районните съдилища, окръжните съдилища и висшите съдилища. DE: назначаването на председатели на съдилища се различава в отделните федерални провинции. ES: въпреки че официалното назначаване на председателите на съдилища се извършва чрез кралски указ, подписан от краля (в качеството си на държавен глава) и от министъра на правосъдието, нито кралят, нито министърът имат правомощието да оспорят обвързващото предложение за назначение, направено от Съдебния съвет. LT: парламентът назначава съдии (председатели) на Апелативния съд. HU: на графиката е отразено назначаването на председателите на районните съдилища, както и на трудовете и административните съдилища, които се назначават от председателите на окръжните съдилища. Председателят на Националната служба на съдебната власт назначава председателите на окръжните съдилища и председателите на окръжните апелативни съдилища. AT: на графиката е отразено назначаването на председателите на районните съдилища (Bezirksgerichte). Федералният председател, който по закон назначава председателите на съдилища по препоръка на министъра на правосъдието, на практика е делегирал правото да назначава председателите на окръжните съдилища на министъра на правосъдието, който на свой ред делегира това правомощие на председателите на по-висшите окръжни съдилища. Правителството назначава председателите на по-висшите окръжни съдилища.

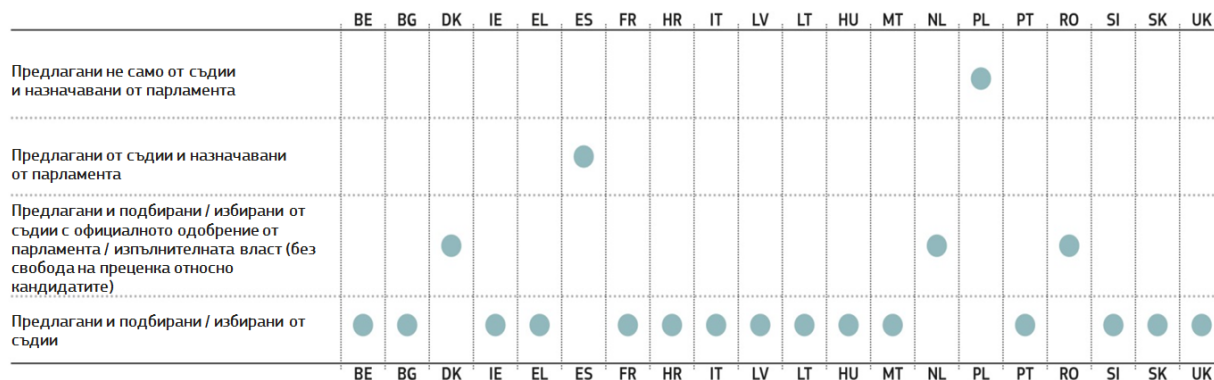
— Гарантии при предлагането на членовете на съдебните съвети —

Съдебните съвети са основните органи, които гарантират независимостта на правосъдието. Добре установените европейски стандарти, по-специално Препоръката от 2010 г., предвиждат, че „поне половината от членовете на [съдебните съвети] следва да бъдат съдии, избрани от своите колеги от всички равнища на съдебната власт и при съблюдаване

¹¹⁵ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ЕМСС. Отговорите на държавите членки, в които няма съдебни съвети или които не членуват в ЕМСС, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС.

на плурализма в рамките на съдебната власт“⁽¹¹⁶⁾. От държавите членки зависи как да организират своите правосъдни системи, включително да решат дали да създадат съдебен съвет или не. Въпреки това, ако в държава членка е създаден съдебен съвет, неговата независимост трябва да бъде гарантирана в съответствие с европейските стандарти.

Графика 66: Назначаване на съдии — членове на съдебни съвети: участие на съдебната власт (*)⁽¹¹⁷⁾



(*) Държавите членки са представени по азбучния ред на географските им имена на оригиналния език. Графиката представя действащите национални уредби към декември 2017 г. DK: съдиите — членове на Съдебния съвет, се избират от други съдии. Всички членове се назначават официално от министъра на правосъдието; EL: съдиите — членове на Съдебния съвет, се избират с жребий. ES: съдиите — членове на Съдебния съвет се назначават от парламента — Съветът съобщава на парламента списъка на кандидатите, които са получили подкрепата на сдружение на съдии или на 25 съдии; NL: съдиите — членове на Съдебния съвет, се избират от съдебната власт и се назначават по предложение на съвета въз основа, наред с другото, на становището на комисията за подбор (състоящ се предимно от съдии и съдебни служители). Всички членове на Съвета се назначават официално с кралски указ, административен акт, който не предоставя свобода на преценка на изпълнителната власт. PL: съдиите — кандидати за членове на Съдебния съвет, се предлагат от групи от поне 2 000 граждани или 25 съдии. От всички предложени кандидати парламентарните групи подбират най-много 9, а комисия на долната камара на парламента (Сейм) съставя окончателен списък с 15 кандидати, които се назначават от Сейма. RO: кампанията и изборът на съдии — членове на Съдебния съвет, се организират от Висшия съдебен съвет. След потвърждаването на окончателния списък на избраните съдии — членове на съдебния съвет, Сенатът го валидира наедно. Сенатът може да откаже да валидира списъка само в случай на нарушение на закона при процедурата за избор на членове на Съвета и само ако нарушението се е отразило на резултата от изборите. Сенатът няма право на преценка при избора на кандидатите. UK: съдиите — членове на Съдебния съвет, се избират от други съдии.

— Гаранции, свързани с функционирането на прокуратурата —

Прокуратурата изпълнява основна роля в системата за наказателно правосъдие, както и в сътрудничеството по наказателноправни въпроси. Правилното функциониране на прокуратурата е от голямо значение за борбата с изпирането на пари и корупцията. За целите на съдебното сътрудничество прокуратурата може да се счита за орган на държава членка, отговорен за наказателното правораздаване⁽¹¹⁸⁾.

Организацията на прокуратурата е различна в рамките на ЕС, като не съществува единен модел за всички държави членки. Въпреки това, съществува широко разпространена тенденция прокуратурата да бъде по-независима институция, вместо да е подчинена или свързана с изпълнителната власт⁽¹¹⁹⁾. Независимо от модела на националната правосъдна система или правната традиция, на които тя се гради, европейските стандарти изискват държавите членки да предприемат ефективни мерки, за да се гарантира, че прокурорите са

¹¹⁶ Точка 27; вж. също раздел С, подточка ii) от Плана за действие на Съвета на Европа от 2016 г.; точка 27 от Становище № 10 на КЕСС относно съветите на съдебната власт в служба на обществото; и точка 23 от Доклада на ЕМСС относно съдебните съвети за периода 2010—2011 г.

¹¹⁷ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ЕМСС.

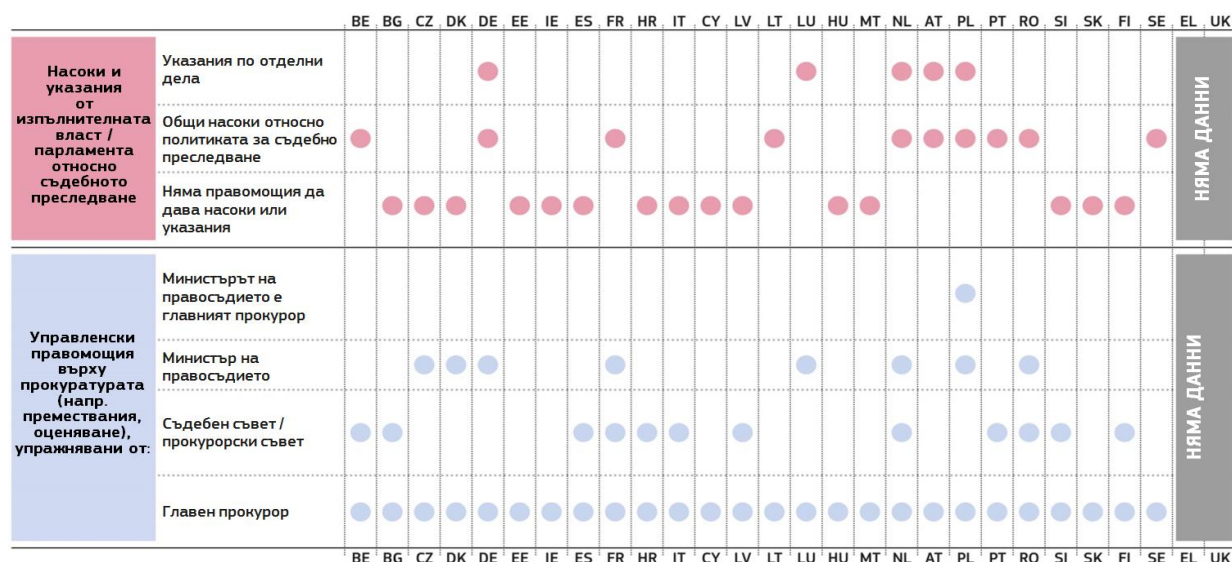
¹¹⁸ Решение от 10 ноември 2016 г., Özeçelik, C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, точка 34.

¹¹⁹ CDL-AD(2010)040-е Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II — Прокуратура — приет от Венецианската комисия на нейната 85-та пленарна сесия (Венеция, 17—18 декември 2010 г.), точка 26.

в състояние да изпълняват професионалните си задължения и отговорности при подходящи правни и организационни условия⁽¹²⁰⁾ и без неоправдано вмешателство⁽¹²¹⁾. По-конкретно, когато правителството предоставя указания от общ характер, отнасящи се например до политиката за борба с престъпността, такива указания трябва да бъдат в писмена форма и да се публикуват по подходящ начин⁽¹²²⁾. Когато правителството е упълномощено да дава указания за съдебно преследване по специфично дело, те трябва да се придружават от адекватни гаранции⁽¹²³⁾. Заинтересованите страни (включително жертвите) би трябвало да могат да обжалват решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване⁽¹²⁴⁾.

На графика 67 е представен обзор на някои аспекти на организацията на прокуратурите. Графиката показва кой има управленски правомощия върху прокуратурата, като например правомощието за вземане на решение за налагане на дисциплинарни мерки спрямо прокурор, правомощието за преместване на прокурори без тяхното съгласие, правомощието за оценяване и повишение на прокурор, и други контролни правомощия. На графиката са показани органите, отговорни за управлението на прокуратурата: i) само главния прокурор; ii) съчетание от правомощия на главния прокурор и съдебния съвет/прокурорския съвет; iii) ролята на Министерството на правосъдието в управлението на прокуратурата. На графиката е показано също дали изпълнителната власт или парламентът има възможност да дава общи насоки относно политиката за борба с престъпността или указания за съдебното преследване по отделни дела. На графиката не са показани действащите разпоредби относно вътрешната независимост на прокурорите по отношение на главния прокурор. На графика 67 е представен само фактически преглед на някои аспекти на организацията на прокуратурите, без да се оценява ефективното им функциониране, за което се изисква оценяване на отделните държави⁽¹²⁵⁾.

Графика 67: Организация на прокуратурите (*) (източник: *Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма*)



(*) Държавите членки са представени по азбучния ред на географските им имена на оригиналния език. BE: министър на правосъдието издава указанията относно съдебното преследване и наказателноправната политика по препоръка на

¹²⁰ Препоръка Rec(2000)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 6 октомври 2000 г. („Препоръката от 2000 г.“), точка 4.

¹²¹ Препоръката от 2000 г., точки 11 и 13.

¹²² Препоръката от 2000 г., точка 13, буква в).

¹²³ Препоръката от 2000 г., точка 13, буква г).

¹²⁴ Препоръката от 2000 г., точка 34.

¹²⁵ Например, докладите за България и Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, или докладите за отделните държави в рамките на европейския семестър.

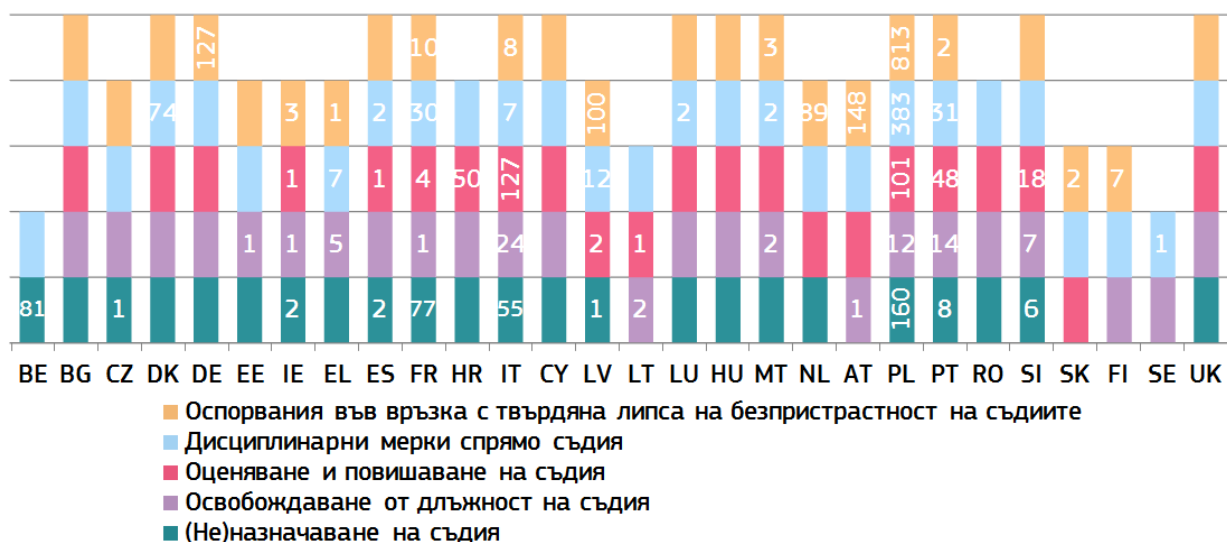
Съвета на главните прокурори. BG: министърът на правосъдието може да прави предложения за назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването от длъжност на прокурорите. CZ: министърът на правосъдието е компетентен да взема решения относно повишенията на прокурорите и относно дисциплинарните мерки спрямо тях. FR: министърът на правосъдието е компетентен да взема решения относно дисциплинарните мерки спрямо прокурорите, след като получи становище от Висшия съдебен съвет. CY: Съдебният съвет освобождава от длъжност главния прокурор. LT: парламентът (Сейма) определя оперативните приоритети на прокуратурата и осъществява парламентарен контрол над непроцедурните действия. LU: министърът на правосъдието може да даде указание на прокуратурата да преследва по съдебен ред даден случай (но не може да даде указания да не се провежда съдебно преследване). Въпреки това през последните над 20 години такива указания не са давани. Не съществува правно изискване министърът на правосъдието да се консултира с прокурор или да иска становището на главния прокурор за такова указание. Великият Херцог, в качеството си на държавен глава, е компетентен да взема решения относно повишенията на прокурорите. NL: министърът на правосъдието може да даде указание на прокуратурата да преследва по съдебен ред или не даден случай, но трябва преди това да получи писмено мотивирано становище от Колегиума на главните прокурори (College van procureurs-generaal) по предложените указания. Въпреки това, досега е имало само един такъв случай преди повече от двадесет години. Министърът на правосъдието е компетентен да взема решения относно някои дисциплинарни мерки спрямо прокурорите. AT: министърът на правосъдието трябва да представи каквито и да било указания, предназначени за подчинените му прокурори, на „съвет по указанията“ (Weisungsrat) за консултация. PL: главният прокурор, който е и министърът на правосъдието, е компетентен да взема решения относно повишенията на прокурорите. PT: парламентът може да издава общи насоки относно политиката в областта на съдебното преследване. RO: управленските правомощия на министъра на правосъдието включват проверка на управленската ефективност на прокурорите, на начина, по който прокурорите упражняват правомощията си, и на техните отношения със страните в производствата и други субекти. Контролът не може да включва проверка на мерките или решенията, взети от прокурорите. Министърът на правосъдието, когато счете това за необходимо, по своя собствена инициатива или по искане на Висшия съдебен съвет, упражнява своя контрол над прокурорите чрез прокурори, назначени от главния прокурор на Прокуратурата към Върховния касационен съд, или, според случая, от главния прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията, главния прокурор на Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризма, или от министъра на правосъдието. Министърът на правосъдието може да поиска информация относно дейността на прокуратурите и може да издава писмени насоки за превенция и контрол на престъпността. SK: правомощията на Прокурорския съвет не включват пряко управление на прокуратурата, както е посочено в графиката. SE: правителството може да издава общи насоки относно политиката в областта на съдебното преследване.

— Съдебна дейност на върховните съдилища —

Върховните национални съдилища имат важна роля за гарантиране на зачитането на независимостта на съдебната власт в ситуации, свързани със съдии. В сътрудничество с Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС (АСА-Еигоре) и Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС Комисията изготви въпросник, на който отговориха върховните съдилища и върховните административни съдилища.

На графика 68 е представен обзор на правомощията и съдебната дейност на тези съдилища в някои ситуации, свързани със съдии, в които независимостта на съдебната власт може да бъде изложена на риск. Когато има налични данни, числата отразяват колко такива случая са били разгледани от върховните съдилища от 2012 г. до 2017 г. или по-рано, в случай на особено значими дела.

Графика 68: Правомощия и съдебна дейност на върховните съдилища в ситуации, свързани със съдии (*) (източник: Европейската комисия с АСА-Europe и Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС)



(*) Държавите членки са представени по азбучния ред на географските им имена на оригиналния език. Дисциплинарните мерки по отношение на съдия включват превантивни мерки. Не са взети предвид жалбите, подадени срещу постановеното решение от съответния съдия, дори ако те повдигат въпроси, свързани със съдебната независимост или безпристрастност. Съдебни инстанции, участващи в съдебна дейност между 2012 г. и 2017 г. и в по-ранни особено значими дела (в получер шрифт са имената на съдилищата, чиято съдебна практика е представена на графиката; липсата на число означава, че няма докладвани случаи). BE: *Conseil d'État* (Държавен съвет). BG: Върховен административен съд (ВАС). CZ: *Nejvyšší správní soud* (Върховен административен съд) DK: *Højesteret* (Върховен съд). DE: *Bundesverwaltungsgericht* (Федерален административен съд), *Dienstgerichte* (служебни съдилища), *Bundesverfassungsgericht* (Федерален конституционен съд), федерален съд на съответната юрисдикция. EE: *Riikohus* (Върховен съд). IE: *Chúirt Uachtarach* (Върховен съд). EL: *Συμβούλιο της Επικρατείας* (Държавен съвет), състав на засегащия съдия. ES: *Tribunal Supremo* (Върховен съд), (специален) състав на въпросния съд. FR: *Conseil d'Etat* (Държавен съвет), *Cour de Cassation* (Касационен съд), първи председател на апелативния съд. HR: *Vrhovni sud* (Върховен съд), *Ustavni sud* (Конституционен съд), председател на конкретния по-висш съд, председател на съда. IT: *Consiglio di Stato* (Държавен съвет), *Corte Suprema di Cassazione* (Върховен касационен съд). CY: Решенията в такива ситуации се вземат от Върховния съдебен съвет, съставен от съдии от Върховния съд; решенията на Върховния съдебен съвет не подлежат на съдебен контрол. LV: *Augstākā tiesa* (Върховен съд); *Disciplinārtiesa* (дисциплинарен съд), по-висш административен съд. LT: *Vyriausiasis Administracinis Teismas* (Върховен административен съд), *Aukščiausiasis Teismas* (Върховен съд). LU: *Cour administrative* (Административен съд), *Cour de Cassation* (Касационен съд). HU: *Fővárosi Törvényszék* (Окръжен съд Будапеща), *szolgálati bíróságok* (служебни съдилища), други състави в същия съд. MT: *Апелативен съд*, Конституционен съд. NL: *Hoge Raad* (Върховен съд), *Centrale Raad van Beroep* (най-висшият административен съд по дела в социалната сфера), *Raad van State* (Държавен съвет). AT: *Verwaltungsgerichtshof* (Върховен административен съд), *Personalsenat* (специална комисия за оценка) на висшия съд, *Oberster Gerichtshof* (Върховен съд). PL: *Naczelny Sąd Administracyjny* (Върховен административен съд), друг съдебен състав на същия съд, *Sąd Najwyższy* (Върховен съд); броят на оспорванията във връзка с твърдяна липса на безпристрастност на съдиите отразява общия брой на жалбите срещу отхвърляне на исканията за отвод на съдии в административните съдилища. PT: *Supremo Tribunal Administrativo* (Върховен административен съд), *Supremo Tribunal de Justiça* (Върховен съд). RO: *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Върховен съд). SI: *Vrhovno sodišče* (Върховен съд), председател на съда. SK: *Najvyšší súd* (Върховен съд), *Ústavný súd* (Конституционен съд). FI: *korkein hallinto-oikeus* (Върховен административен съд), *korkein oikeus* (Върховен съд). SE: *Arbetsdomstolen* (Съд по трудовоправни въпроси), *tingsrätt* (районен съд), *Högsta domstolen* (Върховен съд), *Högsta förvaltningsdomstolen* (Върховен административен съд). UK: Върховен съд.

3.3.3. Обобщение относно независимостта на съдебната власт

Независимостта на съдебната власт е основен елемент на ефективната правосъдна система. Тя играе изключително важна роля за утвърждаването на принципите на правовата държава, справедливостта на съдебното производство и доверието на гражданите и предприятията в правната система. Поради тази причина всяка реформа в сектора на правосъдието следва да е насочена към утвърждаването на принципите на правовата държава и спазването на европейските стандарти относно независимостта на съдебната власт. В Информационното табло се представят тенденциите в усещането за независимостта на съдебната власт и се прави обзор на компетентността и влиянието на изпълнителната власт във връзка със ситуации, в които независимостта на съдебната власт може да бъде застрашена.

- В Информационното табло за 2018 г. се представят промените в усещането за независимостта съгласно проучванията сред гражданите (Евробарометър), предприятията (Евробарометър и Световния икономически форум) и съдиите (ЕМСС):

- Всички проучвания показват като цяло *сходни резултати*, особено сред държавите членки с най-ниското и най-високото равнище на усещане за независимостта на съдебната власт.
- Проучването на Световния икономически форум (графика 59), представено за шести път, показва, че усещането за независимостта, изразено от страна на предприятията, се е *подобрило или е останало на същото равнище* в близо две трети от държавите членки, както при съпоставянето му с предходната година, така и през годините от 2010 г. насам. В сравнение с 2010 г. се забелязват подобрения в няколко държави членки с ниско равнище на усещането за независимостта.
- Сред причините, водещи до усещане за липса на независимост на съдилищата и съдиите, най-често изтъквани са *намесата или натискът от страна на правителството или политиците*, а след тях — натискът поради икономически или други конкретни интереси. И двете причини продължават да се открояват при няколко държави членки, в които усещането за независимостта е на особено ниско равнище (графики 55 и 57).
- Сред причините за положителното усещане за независимостта на съдилищата и съдиите близо три четвърти от дружествата и гражданите (еквивалентно съответно на 38 % и 44 % от всички отговорили) посочват *гаранциите, предоставяни от статута и позицията на съдиите*.
- В Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2018 г. се прави обзор на **компетентността на съдебната власт, изпълнителната власт и парламента** при назначаването и освобождаването от длъжност на съдиите и председателите на съдилища, на избора на съдии — членове на съдебни съвети, както и на някои организационни аспекти на прокуратурите:
 - Графики 61—64 илюстрират компетентността на съдебната власт, изпълнителната власт и парламента при **назначаването и освобождаването от длъжност на съдиите**. В повечето държави членки съществуват принципи на взаимозависимост и взаимоограничаване на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и независим орган предлага кандидатите за назначение като съдии. По тази причина в държавите членки, в които е създаден съдебен съвет, е от решаващо значение да се гарантира неговата независимост в съответствие с европейските стандарти.
 - Графика 65 илюстрира компетентността на съдебната власт, изпълнителната власт и парламента при **назначаването и освобождаването от длъжност на председателите на съдилища**. В повечето държави членки съществуват силни гаранции при назначаването и освобождаването от длъжност на председателите на съдилища. В много малко държави членки изпълнителната власт оказва силно влияние при назначаването и освобождаването от длъжност на председателите на съдилища.
 - Графика 66 илюстрира участието на съдебната власт в **назначаването на съдии — членове на съдебни съвети**. От държавите членки зависи как да организират своите правосъдни системи, включително дали да създадат съдебен съвет или не. Въпреки това, когато в държава членка е създаден съдебен съвет, неговата независимост трябва да бъде гарантирана в съответствие с европейските стандарти. В почти всички държави членки, съдиите — членове на съдебни съвети, се предлагат и избират от други съдии.
 - За първи път в графика 67 са представени някои елементи на организацията на **прокуратурите**.

- Върховните национални съдилища изпълняват изключително важна роля за осигуряването на независимостта на съдебната власт. За първи път в графика 68 е представен обзор на **правомощията и съдебната дейност на върховните съдилища** в някои ситуации, свързани със съдии, в които независимостта на съдебната власт може да бъде изложена на риск. В някои държави членки е имало засилена съдебна дейност в тези области през последните пет години.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В шестото издание на Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието се представят по-ясно тенденциите във функционирането на националните правосъдни системи: редица държави членки засвидетелстват своята решителност за провеждането на реформи в сферата на правосъдието и са успели да подобрят допълнително ефективността на своите правосъдни системи. При все това продължават да съществуват предизвикателства не само по отношение на функционирането на правосъдните системи, но също и по отношение на съдържанието на някои реформи, проведени в държавите членки. Комисията е решена да гарантира, че при всяка реформа в сферата на правосъдието се зачитат принципите на правовата държава и се спазват европейските стандарти относно независимостта на съдебната власт.