

ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА И КАЧЕСТВОТО НА ДЕМОКРАЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ

Катя Христова-Вълчева¹

Резюме: Настоящата студия има за цел да изследва основните параметри на правовата държава в контекста на концепцията за качеството на демокрацията в България четвърт век след началото на демократичните промени в страната. Ключовите елементи на изследването на правовата държава са свързани с оценката на независимостта на съдебната власт, способността на установените механизми за конституционен и съдебен контрол да прилагат принципа за върховенство на закона и гарантират хоризонтална отчетност между институциите, ефективността на политиката в сферата на правосъдието като гарант за осигуряването на основните права и утвърждаване на общественото доверие в демократичното управление.

Ключови думи: правова държава, независимост на съдебната власт, отчетност на съдебната власт, ефективност на правосъдието, България.

Цитиране: Христова-Вълчева, К. (2014) **Правова държава и качество на демокрацията в България**, стр. 293-346, в : Канев, Д. и Тодоров, А. (съст.) **Качество на демокрацията в България**, Изток-Запад, София 2014, ISBN 978-619-152-473-0

RULE OF LAW AND QUALITY OF DEMOCRACY IN BULGARIA

Katia Hristova-Valtcheva²

Summary: The chapter explores the major aspects of the rule of law concept with the aim to assess the quality of democracy in Bulgaria 25 years after the start of the democratization process in the country. In such a context, the key elements in studying the rule of law consist of assessing the independence of the judiciary, the capacity of the established mechanisms for constitutional and judicial control to apply the rule of law principle and to guarantee horizontal accountability among the institutions, and the efficiency of judicial policies to guarantee the protection of fundamental rights and the strengthening of public trust in democratic governance.

Key words: rule of law, judicial independence, judicial accountability, efficiency of justice policy, Bulgaria.

Quotation: Hristova-Valtcheva, K. (2014): **Rule of Law and Quality of Democracy in Bulgaria**, pp. 293-346 in: Kanev, D. Todorov, A (eds.) **The Quality of Democracy in Bulgaria**, Iztok-Zapad, Sofia, ISBN 978-619-152-473-0

¹ *Д-р Катя Христова-Вълчева е "Жан Моне" лектор по Европейска политика в НБУ и Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Основните ѝ изследователски интереси са в областта на ЕС и неговите институции, актьори и граждански интереси; политиките в сферата на правосъдието и превенцията на корупцията; политики и гражданско участие в България и страните от Централна и източна Европа, лобирание и лобистки практики.*

² *Katia Hristova-Valtcheva, PhD, is Jean Monnet lecturer in European Politics both at New Bulgarian University and Sofia University. Her major fields of interest include: European Union institutions, actors and civil society organisations; policies in the field of justice and anti-corruption; civic participation in Bulgaria and Central European countries; lobbying.*

УВОД

Качеството на един демократичен режим отдавна не се оценява само на базата на фундаменталните характеристики на установения конституционен ред (разделение на властите в традициите на конституционния либерализъм) и политическата система (плурализъм на политическите актьори). Успехът на процесите на демократизация в пост-авторитарните (и пост-тоталитарните) общества е неизменно свързан с установяването на правовата държава като гарант не само за политическите, но и за гражданските права, чрез изграждането на ефективна система за отчетност и независим съдебен контрол за законосъобразност на управленските решения на всички нива (O'Donnell 1999: 304).

В литературата не съществува общоприета дефиниция за правова държава³. Както отбелязват редица изследователи, концепцията за правова държава до голяма степен дължи своето „възраждане“ на опитите да се осмисли трудният процес на консолидиране на новите демокрации в края на 20 век, както и да се предложи адекватна международна помощ за фокусиране на необходимите реформи след края на процеса на либерализиране на обществата в преход (Carothers 1998). В същото време, функциониращата правова държава (Rule of Law) се определя от редица международни организации като базова ценност и задължително условие за присъединяване на нови държави⁴, а многобройни сравнителни изследвания често я поставят в центъра на каталога от критерии, които са ключови за оценката на различни аспекти на съвременните системи за управление⁵.

Въпреки актуалността на многобройните дискусии за точното значение и съдържание на концепцията за правовата държава (Belton 2005: 3), общоприето е схващането за задължителното установяване на пет взаимосвързани принципа,

³ Carrera S., Guild E. & Hernanz N. (2013) The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU Towards an EU Copenhagen Mechanism, Center of European Policies Studies, <http://www.ceps.eu/book/triangular-relationship-between-fundamental-rights-democracy-and-rule-law-eu-towards-eu-copenha>

⁴ Преамбюл и член 2 на Договора за Европейския съюз, Официален вестник C326, 26 октомври 2010г, <http://eur-lex.europa.eu>

⁵ Например World Justice Project, <http://worldjusticeproject.org/>; Transformations Index (BTI) Bertelsmann Stiftung; Democracy Index, <http://www.bti-project.de> и др.

всеки от които е иманентна характеристика на съвременната либерална демокрация: реализирано фактическо разделение на властите и отчетност на правителството; всеобщо равенство, без изключение, на всички пред закона; спазване на гражданските права и свободи; разрешаване на споровете чрез справедлив съдебен процес; вътрешен ред и сигурност.

Ефективната реализация на всеки от петте принципа в процеса на демократизация на пост-тоталитарните общества представлява сам по себе си специфична крайна цел, която се постига с различни инструменти, далеч надхвърлящи еднократното регламентиране в корпуса от правни норми. Така например, конституционно закрепеното разделение на властите само по себе си не е качество само на демократичните режими, ако не са гарантирани независимостта и отчетността на съдебната власт по начин, който да направи възможно спазването на гражданските права и свободи и върховенството на закона (Guarnieri 2003).

Множество изследвания на качеството на демокрацията поставят акцент върху ефективното функциониране на правовата държава. Според Леонардо Морлино (виж глава първа на настоящата колективна монография) правовата държава е едно от най-важните процедурни измерения на качеството на демокрацията и играе основна роля за съществуването и развитието на всички останали измерения, като гарантиране на основните демократични принципи на свобода и равенство, ефективна междуинституционална отчетност, участие и конкуренция, отчетност на управлението. Без да предлага дефиниция за правова държава, изведеният от Морлино аналитичен инструмент за оценка на качеството на демокрацията включва прецизното изследване на пет съставни елемента – индивидуална сигурност и граждански ред, независима съдебна система и модерна правосъдна система, управленски капацитет за създаване, изпълнение и прилагане на закона, ефективна борба срещу корупцията и ефективни и отчетни сили за сигурност. Всички те гарантират ефективното прилагане на принципа за върховенство на закона.

В други изследвания, нарушаването на функционална логика на правовата държава се определя като основно качество на дефектната демокрация (Merkel 2011). Според Волфганг Меркел, неспазването на конституционните норми, ограничаването на възможността за съдебен контрол върху действията на

изпълнителната и законодателната власт са основни елементи, водещи до ерозия на правовата държава.

За целите на настоящото изследване на качеството на демокрацията в България ще бъде използвано либералното разбиране за правовата държава, което поставя акцент върху **способността на един политически режим да гарантира свободите и равнопоставеното съревнование на свободите в контекста на философския модел за универсалните права на човека** (Милачич 2013: 29). Съществените елементи на това разбиране се свързват с няколко разграничения. На първо място, всяко изследване на правовата държава не може да се сведе единствено до оценка само на ефективното прилагане на принципа за върховенство на закона, доколкото основна цел на първата е да гарантира свободата и равенството като базови демократични ценности чрез ефективна и отчетна съдебна власт, която е способна да поддържа високо ниво на доверие на гражданите в управлението. В този смисъл, една от основните цели на изследването е да оцени в каква степен институциите и механизмите на правовата държава ограничават възможността за чисто формално признаване на гражданските права, свободата и равенството без грижи за изпълнението им.

На второ място, **основна характеристика на правовата държава е поддържането на правов ред и управленски капацитет, които предоставят институционална възможност за примиряването на конфликтни мнения за справедливостта** (Rawls 1999). Ключово, в това отношение, е разбирането за правосъдието като публичната сфера, в най-голяма степен свързана с реализацията на основните ценности и принципи на демокрацията. Публичната политика в сферата на правосъдието не се ограничава до тясната дефиниция на правната доктрина за това що е правосъдие⁶, а включва всички действия на публичните институции по организацията и обезпечаване на ефективното функциониране на системите за правораздаване (разбирано като възстановяване на законността посредством решения на независими съдебни институции) и правоприлагане (привеждане в изпълнение решенията на съдебните институции)⁷.

⁶ Ж. Сталев например дефинира правосъдието като „правораздаване от съд“ (Сталев 2012: 185).

⁷ Разбира се, във всички случаи трябва да се има пред вид и многообразието от процесуални действия, които съдебната система реализира: гражданско-правни спорове, наказателни

В такъв контекст, ключовите елементи на изследването на правовата държава са свързани с оценката на независимостта на съдебната власт, способността на установените механизми за конституционен и съдебен контрол да прилагат принципа за върховенство на закона и гарантират хоризонтална отчетност между институциите, ефективността на политиката в сферата на правосъдието като гарант за осигуряването на основните права и утвърждаване на общественото доверие в демократичното управление.

1. НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Общоприето е виждането, че независимостта на съдебната власт е структурно изискване на всяка правова държава. Независимостта (и вярата на обществото в тази независимост) има съществено значение за легитимността на съдебната власт като гарант на правата и свободите на гражданите.

Изследването на степента на реална независимост на съдебната власт, обаче, е съпроводено с множество предизвикателства. На първо място, в политическите и правни науки не съществува универсално приета дефиниция за „независима съдебна власт“. В същото време, корпусът от фундаментални международноправни изисквания относно независимостта на съдебната власт непрестанно се разширява и предоставя все по-динамична рамка за преосмисляне и развитие на елементите, съставляващи ядрото на независимата, професионална и ефективна съдебна система, която гарантира равен достъп до правосъдие и не подлежи на неправомерен натиск върху изпълнението на решенията⁸.

От друга страна, все още остава ограничен корпусът от специализирани политологични изследвания върху спецификите на процеса на изграждане на независима съдебна власт в условията на пост-тоталитарен преход към

производства, но и форми на съдебен контрол, включително върху актовете на изпълнителната власт.

⁸ Основни принципи на ООН за независимостта на съдебната власт

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>; Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите-членки относно съдиите:

независимост, ефективност и отговорности

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2010\)12E_%20judges.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2010)12E_%20judges.pdf); Решение №7/08 на Съвета на министрите на ОССЕ за по-нататъшно укрепване на

правовата държава в Организацията за сътрудничество и сигурност в Европа,

<http://www.osce.org/mc/35494> и др.

демократия в Централна и източна Европа. Както подчертава Кристофър Ларкинс „Независимостта на съдебната система (judiciary) е може би една от най-слабо познатите концепции в политическите науки и правото ... Това е особено вярно по отношение на (разбирането за) независима съдебна система в контекста на процесите на демократизация; нейните форми на проявление, ограничение и значение, както и необходимостта от насърчаване автономността на съдиите в страните в преход, остават в недостатъчна степен използвани“ (Larkins 1996). В още по-голяма степен това се отнася до изследване взаимовръзката между независимостта на съдебната власт и качеството на демокрацията в България.⁹

Едно от значимите съвременни изследвания по темата предлага актуален опит да се концептуализира значението на независимата съдебна власт в обществата в преход (Seibert-Fohr 2012). Сравнителният анализ на механизмите и тенденциите за укрепване независимостта на съдебната власт както в страни с установена демокрация, така и в „новите демокрации“ от Латинска Америка и Централна и Източна Европа, но също и в страни от пост-съветското пространство, позволява да бъдат изведени съществените взаимовръзки между независимостта като основно качество на съдебната система и утвърждаването на правовата държава и върховенството на закона.

Според Зейберт-Фор укрепването на независимостта на съдебната власт не може да се разглежда като еднопосочен процес. Дори в утвърдените демокрации, осигуряването на оптимален баланс между независимост и отчетност на съдебната власт е сложна управленска задача, като се има предвид глобалния контекст на засилване обществените очаквания за по-бързо и ефективно правораздаване, за възстановяване на законността и въздаване на справедливост. Големият проблем, независимо от особеностите на националния контекст е, как да се осигури отчетност на съдебната система без да се позволи възможност за политически контрол върху решенията на органите на съдебна власт. Тази дилема е още по-сложна предвид спецификите на политическата динамика в обществата в преход.

⁹ За прецизност могат да бъдат отбелязани публикации по темата за независимостта на съдебната власт или отделни нейни аспекти, изготвени предимно от екипи от правни експерти на утвърдили се със своята специализация мозъчни тръстове и неправителствени организации като Институт „Отворено общество“, Български институт за правни инициативи, Център за изследване на демокрацията и др. Всички налични заглавия са цитирани в библиографската справка.

Доколкото по времето на тоталитарните режими съдебната власт е подчинена на политическата, създаването на ефективни механизми за гарантиране на нейната независимост е сред основните задачи в процеса на демократизация, която трябва да предложи решение на два проблема, наследени от комунистическия период – липсата на доверие във върховенството на закона, и еманципирането на самата съдебна система по отношение на законодателната и изпълнителната власт.

Независимостта на съдебната власт следва да се разглежда на две нива – *институционално*, като част от конституционно установеното разделение на властите, и *индивидуално*, като гаранции за безпристрастност в работата на отделния магистрат. Независимостта на съдиите следва да се възприема като гаранция за свобода, зачитане на човешките права и безпристрастно прилагане на закона и също има два аспекта – *външна независимост* (разбирана като възможност отделните съдии да упражняват своите функции без какъвто и да е контрол от страна на изпълнителната и законодателната власт) и *вътрешна независимост* (разбирана като гаранции срещу неправомерен натиск в самата съдебна власт).

Отчетността също може да се разглежда на две нива – *външна (институционална) отчетност* (accountability) разбрана като дължимата публичност относно ефикасността на работата на органите на съдебна власт, и *индивидуална отговорност* (responsibility), разбрана като механизми на вътрешен за системата контрол върху работата на магистратите като гаранция срещу злоупотреба със служебно положение и накърняване общественото доверие в безпристрастността на съдебната власт.

Пресечната точка на тези две фундаментални изисквания към съдебната власт като основен елемент на правовата държава е осигуряването на *автономност* на нейните органи да я представляват, както и да вземат решения за управлението и организацията на съдебната система, независимо от политически влияния. Централен структурен белег на автономността е обособяването на орган/и, чиито сфери на компетентност могат да бъдат определени в конституцията, в основен закон или конституционен инструмент.

Изследвайки проблема за независимостта на съдебната власт, Нино Гарупа и Том Гинсбърг предлагат теоретична рамка за анализ на мястото и ролята на

съдебните съвети (Garoupa and Ginsburg 2009). Според авторите, широко разпространената тенденция за институционализиране на съдебни съвети като органи за управление на съдебната власт е опит да се реши вътрешното напрежение между изискванията за независимост и отчетност, специфични за системата. Същностно правомощие на съдебните съвети е да обезпечават кадровата самостоятелност, която не позволява намеса на другите две власти в процедурите на назначаване и професионално израстване на магистратите с цел да се предпази правораздаването от нежелано политизиране. В същото време, прилагането на неадекватен модел за организация на съдебната власт с акцент само върху независимостта без гарантирана институционална отчетност, има потенциала да предизвика обратен ефект – на прекомерна „юридизация“ на публичните политики.

1.1. КОНСТИТУЦИОННА И ПРАВНА ОСНОВА НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Приета в условията на крайна политизация, характерна за началните години на процеса на демократизация, съвременната Конституция на Република България¹⁰ не само я определя като правова държава¹¹, но и въвежда фундаменталните принципи, свързани с нейното ефективно изграждане, сред които върховенството на закона,¹² разделението на властите¹³ и независимостта на съдебната власт¹⁴. Въпреки не-малкото критични бележки относно начина на изработване, приемането и легитимността на новата Конституция¹⁵, общоприето е виждането, че конституционният законодател поставя стабилна правна база за гарантиране на основните параметри на независимост на съдебната власт – нейната структура и организация са разработени в самостоятелен раздел,¹⁶ конституционно провъзгласени са административната автономия на съдебната система чрез създаването на Висшия съдебен съвет като самостоятелен

¹⁰ ДВ, бр. 56/1991 г.

¹¹ Конституция на Република България, чл. 4

¹² Конституция на Република България, чл. 5

¹³ Конституция на Република България, чл. 8

¹⁴ Конституция на Република България, чл. 117 (2)

¹⁵ Виж например Стоянов Л. (1011) и Михайлова Е. (2012 : 70). Основните крити са свързани с неизпълнението на ангажмента на политическите сили, поет в рамките на Националната кръгла маса основният закон да бъде приет чрез свикването на референдум.

¹⁶ Конституция на Република България, Глава VI

конституционен орган,¹⁷ кадровата самостоятелност,¹⁸ бюджетната самостоятелност,¹⁹ провъзгласена като конституционна норма е и независимостта на магистратите с въвеждането на принципите за несменяемост²⁰ и имунитет²¹.

Конституцията определя съдебната власт като една от трите основни власти. Основната функция на съдебната власт е да решава правни спорове и да осигурява правния мир като защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.²² Въведен е и принципът за съдебен контрол за законност на административните актове.²³ Конституцията изгражда принципно нов модел на организация и дейност на съдебната власт, съществено различен както от заварения, така и от конституционните модели на повечето европейски страни (Начева 1997:313). Отличителна характеристика на този модел се състои в конституирането на единна магистратура, която обхваща съда, прокуратурата и следствието, като отчита функционалната и организационната специфика на всяко относително самостоятелно звено, но установява и общ конституционноправен статус за всички магистрати. Този специфичен подход, обусловен от политическия дневен ред на конституционния законодател в периода на засилено демократизиране на структурите на държавната власт, предполага редица предизвикателства пред практическото реализиране на независимостта на съдебната власт, които са предмет на анализ в следващата секция.

Предмет на оценка в тази част е стабилността на конституционната и правната рамка, гарантираща ефективното приложение на прогласения принцип за независимост на съдебната власт.

За разлика от останалите две държавни власти – законодателната и изпълнителната, конституционният модел на съдебната власт е предмет на частично и постепенно изграждане, доколкото новата организация на нейните структури е изрично обвързано с приемането на необходимите устройствени и

¹⁷ Конституция на Република България, чл. 130 (1)

¹⁸ Конституция на Република България, чл. 129 (1)

¹⁹ Конституция на Република България, чл. 117 (3)

²⁰ Конституция на Република България, чл. 129 (3)

²¹ Конституция на Република България, чл. 132

²² Конституция на Република България, чл. 117 (1)

²³ Конституция на Република България, чл. 120

процесуални закони в едногодишен срок след влизане в сила на новата Конституция²⁴. В рамките на конституционния дебат, обсъжданията по проблемите на правораздаването, структурата и управлението на съдебната власт остават извън основните приоритети и носят белезите на политическата целесъобразност и стремеж да се избегне политически контрол над съдебната власт в рамките на една парламентарна система на управление (Пушкарова 2006:13). Останалите отворени въпроси по законовото обезпечаване на съдебната власт се превръщат в основен залог на политическото противопоставяне и конфронтация, характерни за първите години на демократичния преход в страната, със значими последици за ефективността на и общественото доверие в съдебната система.

След 1991 година, нормативната основа за функциониране на съдебната власт е променяна три пъти на конституционно ниво²⁵ и 58 пъти на ниво устройствен закон. Процесът на практическо приложение и развитие на конституционния модел на съдебната власт в България може да бъде разделен на три относително обособени периода. *Първият, на начално законово обезпечаване принципа за независимост на съдебната власт*, е времево рамкиран в периода на действие на устройствения Закон за Висшия съдебен съвет (август 1991 – 1994 г.)²⁶. *Вторият, на същинско развитие на правната рамка за функциониране на съдебната власт* се разполага в годините след приемането на устройствения Закон за съдебната власт²⁷ до присъединяването на Република България към Европейския съюз (1994 – 2007). Това е периодът на най-интензивни промени, включително и две на конституционно ниво, в отговор както на констатирана вътрешна необходимост за намиране на ефективен модел на съдебната власт, така и в резултат на външен натиск предвид оценките от мониторинговите доклади на Европейската комисия за готовността на страна да отговори на критериите за пълноправно членство. Освен с изменения и допълнения на основния закон, периодът се характеризира и с изменение или допълнение или приемане на изцяло

²⁴ § 4 във връзка с § 3 (2) от преходните и заключителни разпоредби на Конституцията

²⁵ ДВ, бр. 85/2003 г.; ДВ, бр. 27/2006 г.; ДВ, бр. 12 от 2007 г.

²⁶ ДВ, бр. 74/1991 г.

²⁷ ДВ, бр. 59/1994 г., <http://www.ciela.net/svobodna-zona-darjaven-vestnik/document/2133358082/issue/557/zakon-za-sadebnata-vlast>

нови процесуални и материалноправни закони²⁸. Фрагментарният и бавен процес по привеждане на правната рамка за реструктуриране на съдебната власт в съответствие с предписанията на основния закон демонстрира дефицити по отношение на друг важен принцип на съвременната правова държава – ефективност на правораздаването. В хода на преговорите за членство и в навечерието на самото присъединяване на страната към ЕС на 1 януари 2007 г. Народното събрание приема две поправки в конституцията. *Първата*, от 2003 г., има за цел да повиши ефективността на съдебната система чрез допълнително укрепване независимостта на отделните магистрати едновременно с въвеждането и на по-значими изисквания относно тяхната отговорност: имунитетът на магистратите е сведен само до функционален такъв, повишават се изискванията при подбора на магистрати чрез удължаване на своеобразния изпитателен срок за придобиване на несменяемост от 3 на 5 години, конституционно се урежда статуса на административните ръководители на съдебната власт²⁹. *Втората* поправка, от 2006 г. има за цел да закрепил волята на законодателя за подобряване на отчетността и отговорността в работата на съдебната власт: засилване на отчетността на магистратите и чрез изискването за годишни доклади на ВКС, ВАС и главния прокурор за прилагането на закона и дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи, които се изслушват и приемат от Народното събрание, установяване на конституционни правомощия на министъра на правосъдието.

Последният, *трети* период, на интензивни реформи, следва логично от началото на пълноправното членство до днес, и е маркиран от едновременното въздействие на два фактора – установеният от Европейската комисия Механизъм за сътрудничество и оценка по напредъка на България в реформата на съдебната система и нарастващото значение на фактора обществено недоверие в съдебната система. Измененията в основния закон и приемането на изцяло нов Закон за съдебната власт са действия на законодателя в опит да отговори на засилените

²⁸ Има се предвид съществената реформа, осъществена с изменението и допълнението на ГПК (1997 г.) и НПК (1998 г.), приемането на нов АПК (2006 г.) като закъсняло изпълнение на изискванията на § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията за приемане на нови процесуални закони като условие за влизане в действие на определената с Конституцията организация на съдебната власт

²⁹ ЗИД на Конституцията на Република България, ДВ, бр. 85/2003 г.;

очаквания за повишаване прозрачността и отчетността в работата на органите на съдебна власт. Четвъртото конституционно изменение от 2007 г.³⁰ има за цел да повиши отговорността на съдебната власт чрез създаването на Инспекторат към Висшия съдебен съвет, който да проверява дейността на органите на съдебната власт. Това конституционно правомощия отпада от компетенциите на министъра на правосъдието и фактически засилва възможностите за вътрешен на системата контрол, като укрепва и независимостта на отделните магистрати (чл. 132а ал. 6). С приемането на втория по ред цялостен Закон за съдебната власт през 2007 г. се внася съществена промяна в дейността на ВСС, който стана постоянно действащ орган³¹. Новият закон за съдебната власт претърпява три съществени изменения след влизането в сила. Първото е свързано с нуждата да се въведе необходимата правна рамка за функционирането на следствието като част от съдебната власт³². Второто регламентира устройството на специализираните наказателен съд и прокуратура и внася промени в начина на функциониране на ВСС³³. Третото въвежда нови изисквания към процедурите за избор на членове на ВСС³⁴

В условията на интензивно изменение на основния, устройствените, материали и процесуални закони, имащи отношение към начина на организация и функциониране на съдебната власт, нараства и значението на Конституционния съд³⁵. Конституционната юриспруденция е ключов фактор за укрепване на конституционните гаранции за независимостта на съдебната власт и през трите разглеждани периода в две основни направления – като коректив на законодателните инициативи (чрез упражняване правомощието за конституционен контрол), и като стимул за развитие на законодателната философия (реализирайки тълкувателното правомощие).

Както личи от Таблица № 1 в различните периоди на развитие на конституционната и правната рамка, Конституционният съд играе важна роля за удържане на политическата конфронтация и опитите на законодателя за

³⁰ ДВ бр. 12/2007 г.

³¹ ДВ. бр.64/2007 г.

³² ДВ. бр.42/2009 г.

³³ ДВ, бр. 1/2011 г

³⁴ ДВ. бр.50/2012 г.

³⁵ Статутът на последния е уреден в отделна глава VIII на конституция и по силата на решение, взето от самия него, той е „извън трите власти, описани в чл. 8 на конституцията“ (Решение на Конституционния съд от 21.12.1993 г.).

установяване на различни форми на контрол върху съдебната система в рамките на прогласените от основния закон принципи на финансова, организационна и кадрова самостоятелност на съдебната власт. Така например, първият систематичен устройствен закон на съдебната власт, приет през 1994 година е атакуван както в цялост (от главния прокурор) така и по отношение на 11 отделни негови разпоредби (съответно държавния глава и парламентарната опозиция). Окончателното влизане в действие на организацията на съдебната власт съобразно § 4 от преходните и заключителните разпоредби на основния закон, основаващо се на приетите през 1997 и 1998 г. Граждански процесуален кодекс (ГПК) и Наказателно процесуален кодекс (НПК) налагат съществена промяна на устройствения закон. Парламентарното мнозинство на ОДС през 1998 г. го ползва като основание да предложи промени, отново свързани с финансовата, организационна и кадрова самостоятелност на съдебната власт – предлагат се нови правомощия на министъра на правосъдието да прави предложения пред ВСС за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване за всички длъжности на съдиите, прокурорите и следователите, както и за определяне на техния брой³⁶, да прави предложения за възбуждане на дисциплинарно производство срещу всички съдии, прокурори и следователи³⁷, да обръща внимание на съдиите от районните, окръжните и апелативните съдилища, на прокурорите от районните, окръжните и апелативните прокуратури, на следователите от Специализираната следствена служба и окръжните следствени служби за допуснатите от тях нарушения по образуването и движението на делата³⁸, изпълнението на бюджета на съдилищата и следствените служби³⁹. Други предложения са свързани с въвеждането на механизми за повишаване отговорността на отделните магистрати. Новата философия на устройствения закон, диктувана в голяма степен от политическата целесъобразност, е атакувана пред Конституционния съд отново от главния прокурор и парламентарната опозиция – от общо 81 разпоредби, не са оспорени само 6. В своето решение Конституционния съд отменя като неоснователни голяма част от исканията, но в същото време обявява за неконституционнообразни всички текстове, които

³⁶ § 7 ЗИДЗСВ

³⁷ § 54 ЗИДЗСВ

³⁸ § 55 ЗИДЗСВ

³⁹ § 71 ЗИДЗСВ

имат потенциала да накърнят принципа за независимост на съдебната власт във всички нейни аспекти. С решението се обосновава и необходимостта от взаимодействие между държавните власти: „... *трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложи в Конституцията. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях.*“⁴⁰ На това основание не са обявени за противоконституционни някои от предвидените правомощия на министъра на правосъдието по отношение на кадровата политика в съдебната власт.

Тезата за сътрудничество и взаимодействие между властите е развита и в тълкувателно решение № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.⁴¹, образувано по искане на Върховния касационен съд. В него конституционните съдии определят всяка промяна във върховния закон, насочена към реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на съдебни органи, както и взаимодействието им с институции на другите власти, като не съставляваща промяна във формата на държавно управление. Такава поправка може да бъде извършена от обикновено народно събрание, ако с нея не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Същото разбиране се споделя и в решение на Конституционния съд №8 от 13 септември 2006 г. по повод искане от Пленума на Върховния касационен съд за обявяване на противоконституционна на новата разпоредба 130а т.3 от Конституцията, предоставяща за първи път изрични конституционни правомощия на министъра на правосъдието във връзка с кариерната независимост на съдебната. В същото време, в единственото решение, което обявява за противоконституционна разпоредба на самия върховен закон, Конституционният съд демонстрира постоянство в следване принципите за разделение на властите и независимост на съдебната система.⁴²

⁴⁰ Решение № 1 на КС от 14.01.1999 г., Конституционен съд на Република България, <http://constcourt.bg/acts>

⁴¹ Конституционен съд на Република България, <http://constcourt.bg/acts>

⁴² Решение № 7 на КС от 13 септември 2006 г., <http://constcourt.bg/acts>

Таблица 1 – Роля на конституционната юриспруденция за развитието на правна рамка относно независимостта на съдебната власт

ПРЕДМЕТ И ОБХВАТ НА ОСНОВНИТЕ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИНИЦИАТИВИ	КОНСТИТУЦИОННА ЮРИСПРУДЕНЦИЯ
1991 - 1994	
<p>ЗИД Закон за Висшия съдебен съвет</p> <p>Оспорена правна уредба</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ограничаване бюджетната самостоятелност на ВСС 2. взаимодействие с министъра на правосъдието – прехвърляне на правомощия по кадровата самостоятелност 	<p>Контрол за конституционособразност</p> <p><i>Решение № 3 на КС от 03.04.1992 г.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. „правителството не може да изменя проектобюджета и може да прави забележки по него само пред НС“ 2. Обявен за противоконституционен <p>Тълкувателно правомощие</p> <p><i>Решение № 18 на КС от 16.12.1993 г.</i></p> <p>Бюджетът на съдебната власт е самостоятелен. Органите на изпълнителната власт не упражняват компетентности в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета.</p>
1994 - 2006	
<p>Закон за съдебната власт (ЗСВ)</p> <p>Оспорена правна уредба</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. конституционността на целия ЗСВ 2. Предсрочно прекратяване мандата на изборни членове на ВСС; на председателите на върховни съдилища и главния прокурор; освобождаване от длъжност на магистрати; мандата на действащ ВСС; 3. Правомощие на министъра на правосъдието за контрол по образуването и движението на делата. <p>ЗИД на ЗСВ от 1998 г.⁴³</p> <p>Оспорена правна уредба</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Разширени правомощия на министър на правосъдието по отношение на кадровата независимост“ <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Предложение до ВСС за търсене на дисциплинарна отговорност от магистрат, 1.2. отнемане на имунитет 1.3. временно отстраняване от длъжност 2. Разширени правомощия на министър на правосъдието да изпълнява бюджетите на съдилищата (без върховните) <p>ЗИД ЗСВ 2002⁴⁴</p>	<p>Контрол за конституционособразност</p> <p><i>Решение № 7 от 11 август 1994 г.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Отхвърлено искане за обявяване на противоконституционност <p><i>Решение № 9 на КС от 30.09.1994 г.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Обявен за противоконституционен на основание конституционен принцип за несменяемост 3. Не е обявен за противоконституционен <p><i>Решение № 1 на КС от 14.01.1999 г.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Частично <ol style="list-style-type: none"> 1.2 обявен за противоконституционен 1.3 обявен за противоконституционен 2 обявен за противоконституционен <p><i>Решение № 13 на КС от 16.12.2002 г.</i></p>

⁴³ ДВ, бр. 133/1998 г.

⁴⁴ ДВ, бр. 74/2002 г.

<p>Оспорена правна уредба</p> <p>Компетентност на министъра на правосъдието:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. да съхранява кадровите дела на магистратите; 2. да изготвя обобщен доклад за дейността на съдебната власт и да го внася във ВСС за разглеждане; 3. да издава заповедите за назначаване на всички магистрати, включително върховните; <p>ЗИД ЗСВ 2004⁴⁵</p> <p>Оспорена правна уредба</p> <ul style="list-style-type: none"> - възможност за продължаване на конституционно предвидения 7-годишен срок, за който се назначават председателят на ВКС, председателят на ВАС и главният прокурор <p>ЗИД Конституция на Република България 2006⁴⁶</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. председателят на ВКС, председателят на ВАС и главният прокурор се освобождават от президента след предложение от една четвърт от членовете на НС, прието с мнозинство две трети 2. конституционно закрепени правомощия на министъра на правосъдието да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. обявен за противоконституционен 2. обявен за противоконституционен 3. обявен за противоконституционен <p>Решение № 4 на КС от 21 април 2005 г.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. обявен за противоконституционен <p>Тълкувателно правомощие</p> <p>Решение № 1 на КС от 23.03.2004 г.</p> <p>Укрепен е мандатът като инструмент за гарантиране независимостта на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор по чл. 129, ал. 2 от Конституцията</p> <p>Контрол за конституционособразност</p> <p>Решение № 7 на КС от 13.09.2006 г.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. обявен за противоконституционен <p>Решение № 8 на КС от 13.09.2006 г.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. не е обявен за противоконституционен <p>Тълкувателно правомощие</p> <p>Решение № 8 на КС от 12.07.2007 г.</p> <p>Министърът на правосъдието управлява имуществото на съдебната власт без да накърнява принципа за нейната независимост</p>
2007 -2014	
<p>Закон за съдебната власт и последващи изменения</p> <p>Оспорена правна уредба</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. отстраняването от заседание на член на Висшия съдебен съвет 2. промяна начина на гласуване при назначаване на административен ръководител или на негов заместник от тайно в явно 	<p>Контрол за конституционособразност</p> <p>Решение № 10 на КС от 15.10. 2011 г.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. обявен за противоконституционен 2. обявен за противоконституционен

Източник: авторът по данни на Конституционен съд на Република България, <http://constcourt.bg/acts>

⁴⁵ ДВ, бр. 29/2004 г.

⁴⁶ ДВ, бр. 27/2006 г.

Развитието на конституционната и правна рамка на съдебната власт след 1989 година притежава всички белези на интензивна реформаторска законодателна дейност. Липсата на устойчива политика за укрепване независимостта на съдебната власт чрез конституционни и правни норми очертава две основни сфери на трайна интервенция – бюджетната самостоятелност и организационно-кадровата независимост. Практически всяко парламентарно мнозинство предприема законодателни инициативи в опит да преодолее конституционните принципи за независимост на съдебната власт и разделението на властите. В едно с това, динамиката на конституционната юриспруденция е симптоматична за трудния процес на утвърждаване независимостта на съдебната власт. Основен белег за възможността изпълнителната власт да накърни независимостта на съдебната остава конституционно прогласеното правомощие на министъра на правосъдието да се намесва в значителна степен в кадровата политика и независимост на съдебната система.

1.2 ИНСТИТУЦИОНАЛНА НЕЗАВИСИМОСТ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ОТЧЕТНОСТ

Практическата реализация на конституционния модел по отношение институционалната независимост на съдебната власт е отражение на противоречивите концепции на политическите елити за реформа на правораздавателната дейност и ролята на съдебните органи в процеса на демократизиране на страната. Създаването на Висш съдебен съвет като независим, конституционно установен колегиален държавен орган за управление на съдебната власт следва доминиращата тенденция във всички страни от Централна и източна Европа в условията на преход към демокрация.

Според Нино Гарупа и Том Гинсбърг, две са отличителните характеристики на съдебния съвет, които определят неговата роля за постигането на баланс между независимостта и отчетността на съдебната власт – различие в обхвата на *упражняваните функции* и *съставът* от неговите членове. Упражняваните функции могат да бъдат ограничени само до разпореждане с бюджета на съдебната власт или в максимален обем да обхващат и всички действия по назначаване, атестиране, повишаване, дисциплинарни наказания и освобождаване на магистратите. Според начина на назначаване на членовете, съдебния съвет може

да се състои от три групи – съдии, представители на други органи на държавна власт и представители на юридическата професия в най-широк смисъл. Най-общо могат да бъдат разграничени седем модела на съдебен съвет: 1) *силен, йерархично организиран съдебен съвет*, доминиран от представители на върховните съдилища и осъществяващ пълен обем от функции; 2) *силен, нейерархично организиран съдебен съвет*, доминиран от представители на редови съдилища и осъществяващ пълен обем от функции; 3) *политизиран съдебен съвет*, доминиран от представители на другите власти и осъществяващ пълен обем от функции; 4) *йерархично организирана комисия по самоуправление*, доминирана от представители на върховните съдилища и осъществяващи функции само по назначаване на съдии; 5) *нейерархично организирана комисия по самоуправление*, доминирана от представители на редовите съдилища и осъществяващи функции само по назначаване на съдии; 6) *комисия за съдебни назначения*, доминирана от представители на останалите власти и осъществяващи функции само по назначаване на съдии; 7) *слаб съдебен съвет*, без значение от характеристики на неговия състав и разполагащ единствено с функции за разпореждане с бюджета на съдебната власт.

Създаването на съдебен съвет в България като част от независимите конституционни органи на държавна власт е едно от политическите решения, взети в рамките на Кръглата маса и по-късно потвърдено от конституционния законодател. Трите звена на съдебната система – съд, прокуратура и следствие – са обединени, а на ВСС като колективен представителен орган са предоставени широки правомощия да решава кадровите въпроси по отношение на всички магистрати, включително избора на главния прокурор и председателите на Върховния касационен и Върховния административен съд. Членовете на съвета се избират за мандат от пет години, а главния прокурор и председателите на върховните съдилища за мандат от седем години, всички без право на непосредствено преизбиране. Според замисъла на конституционния законодател така записаните рамки на мандатността следва да осигурят стабилитет и приемственост на институциите.

Българската конституция създава уникален модел на конституиране на Висшия съдебен съвет като независим орган, на полето на който се срещат всички

власти – членове по право са председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор, избирани от самия ВСС и назначавани от президента на републиката⁴⁷, законодателната власт избира половината от членовете с обикновено мнозинство, а съдебната власт на общи събрания излъчва другата половина. Министърът на правосъдието председателства ВСС, без да има право на глас. В същото време, конституционният законодател не предвижда никаква уредба по отношение отчетността на ВСС и съдебната система като цяло. На волята на политическата власт е оставена и преценката за начина на функциониране на ВСС – конституцията не урежда дали той е постоянно действащ орган, което в още по-малка степен ангажира институционалната отчетност. Така до влизане в сила на втория закон за съдебната власт през 2007 г., Висшият съдебен съвет функционира като непостоянен орган, а неговата администрация дълго се осигурява от министерство на правосъдието.

Конституционната и правна рамка, определяща двете основни изследвани характеристики, прави от ВСС заложник на небалансирани действия, зависими основно от политическия дневен ред. Изследователските хипотези могат да бъдат насочени в две основни направления: 1) *ВСС, функциониращ като силно политизиран орган* в следствие на възможността квотата на съдебната власт да се окаже в малцинство, доколкото политическите власти разполагат с инструменти да наложат волята си при назначаване на тримата членове по право и парламентарната квота; 2) при дефицит на всякаква конституционно ангажирана отчетност на ВСС, съветът да надхвърли правомощията си на административен орган на съдебната власт и да се опитва *да влияе на политическия дневен ред* в случая на разминаване между мандата на неговите членове и парламентарното мнозинство (ефектът на т.нар. „юридизация“ на политиката *judicialising public policy*). И двата модела имат потенциал да окажат негативно въздействие върху функционалната логика на правовата държава.

Изборът за членове на ВСС от началото на неговото създаване през 1991 г. е обект на трайни напрежения както по отношение квотата, избирана от парламента, така и в рамките на вътрешните избори в самата съдебна власт.

⁴⁷ Държавният глава може да върне указа за назначаване на избраните от ВСС главен прокурор и председатели на върховни съдилища само веднъж: Конституция на Република България, чл. 129 ал.2

Политическата целесъобразност е в основата на всяко обновяване на неговия състав, като тази тенденция е особено очевидна когато парламентарното мнозинство е излъчено от новите политически елити на прехода към демокрация. Първият състав на ВСС (27.09.1991 – 06.12.1991) е избран от Великото народно събрание, действайки в качеството на обикновено народно събрание непосредствено след приемането на Закона за ВСС през лятото на 1991 г. Дебати в пленарна зала по предложената след консултации обща листа почти отсъстват, а първите 11 члена на ВСС са гласувани en bloc. Избраният от парламентарната квота състав дава предимство на съдии от кариерата, още повече, че законът не позволява за членове на ВСС да бъдат избирани действащи адвокати с аргумента за независимост и гарантиране на безпристрастността в съдебния процес.⁴⁸

Първите парламентарни избори в условията на действащата нова конституция на страната, проведени през октомври същата година, променят политическата конфигурация в парламента, а новото мнозинство, излъчено сред средите на реформаторските елити изменя устройственния закон с цел подновяване състава на ВСС само три месеца след неговото първоначално конституиране. Същественото изменение е именно отмяна на забраната за членове на съдебния съвет да бъдат избирани действащи адвокати. Въпреки оспореният пред конституционния съд текст, парламентарното мнозинство на СДС и ДПС подменя целия състав на ВСС (с едно изключение) след гласуване en bloc.⁴⁹ Моделът на балансирано представителство на съдии и прокурори е изоставен – в излъчената от парламента квота доминират представители на адвокатската професия, а само двама са съдии. Вторият състав на ВСС (05.02.1992 г. - 12.02.1997 г.) практически функционира като *политизиран модел на съдебен съвет*: проведените за първи път избори за председател на Върховния съд и главен прокурор създават тежък прецедент за подмяна на ръководството на съдебните органи с външни за системата лица (и двамата адвокати и членове на самия ВСС). Макар това да е първият състав на съдебния съвет осъществил пълния си мандат, работата му е трайно затруднена от постоянни кадрови промени - половината от членовете са сменени само в рамките на две години до приемането на първия Закон за

⁴⁸ http://www.parliament.bg/pub/StenD/2013040204270419091991_222.pdf (последно достъпен 12.02.2014)

⁴⁹ <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/5/ID/2335/>

съдебната власт⁵⁰, а гласуваното решение на 36 НС за промяна в състава на ВСС на основание новата законова рамка е отменено с решение на Конституционния съд.⁵¹

Третият състав на ВСС (12.02.1997 -16.12.1998) е избран в условията на безпрецедентна политическа и парламентарна криза на 24 януари 1997 г.⁵² Въпреки аргументите на опозицията за ниско ниво на обществена легитимност на избора, парламентарното мнозинство на правителството в оставка обосновава процедурата с вече изтекъл мандат на предходния състав и успява да наложи 9 от общо 11 нови членове на съдебния съвет. Третият състав на ВСС функционира практически като *активен политически фактор*. В контекста на изострено противоречие между главния прокурор и управляващото мнозинство (включително и по приетите съществени изменения на устройствения закон на съдебната власт), ВСС провежда избор за нов ръководител на държавното обвинение като подкрепя кандидатурата, издигната от действащия. Държавният глава отказва да подпише указа за назначаване, а тенденцията за извънреден характер на подмяната състава на ВСС се утвърждава и в практиката на новото парламентарно мнозинство на ОДС. Четвъртият състав на съдебния съвет е избран предсрочно (16.12.1998 г. - 16.12.2003 г.). Проведеният в началото на мандата избор за нов главен прокурор по предложение на член на ВСС от парламентарната квота връща практиката съдебният съвет да действа като силно политизиран орган.⁵³

Работата на следващите състави на ВСС в голяма степен е функция на два фактора – установеният модел на функциониране във формат на политизиран орган и засилващият се обществен натиск, включително и от страна на съсловните организации на съдиите за балансиране на фактичката нестабилност с повече отчетност. Симптоматичен по отношение на първия фактор е изборът през 2004 г. за председател на Върховния административен съд на заместник-председателя на парламентарната група на управляващото мнозинство, което поражда съмнения за политическо влияние върху върховния съд с правомощия да се произнася по жалби срещу актове на правителството и на висшата администрация.

⁵⁰ <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

⁵¹ Решение на КС № 13 от 8 ноември 1994 г.

⁵² <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/5/ID/2464/>

⁵³ За нов главен прокурор с 13 гласа „за“ и 9 „против“ е избран заместник министърът на правосъдието.

За първи път едва през 2002 г. ВСС е законово овластен да се самоорганизира чрез собствен правилник. Със измененията на Закона за съдебната власт от 2003 г. е допусната възможност към ВСС да се създават временни и постоянни комисии. Задълбочаването на отрицателните настроения срещу ВСС подтиква законодателя да въведе норми за подобряване на гражданския контрол върху функционирането на ВСС. Отчетната му компетентност е снабдена с императивни срокове. Задължението за предоставяне на информация е допълнено със задължение да поддържа публичен регистър с всички свои актове и мотивите към тях и да води и съхранява кадровите дела на магистратите. ВСС получава изрична компетентност да организира и ръководи повишаването на квалификацията на магистратите.

В литературата е слабо коментиран факта, че в рамките на споразумението Партньорство за присъединяване от 2003 г. България поема ангажимент да реши два основни проблема в сферата на правосъдието - поставяне на ясно разграничение между правомощията на ВСС и на министъра на правосъдието за да се гарантира зачитане на независимостта на съдебната власт и укрепване на административния капацитет на ВСС, като работата му се подобри в две насоки: взимане на стратегически решения и управление на съдебната власт.⁵⁴

Укрепването на статута на ВСС в периода 2003 – 2006 г. не намира устойчиво приложение в практиката. Медии и съсловни организации оспорват политиката на заседания при закрити врати въпреки законовата забрана и липсата на възможност за демократичен контрол.

Промяната в статута на ВСС е резултат от външен натиск, включително и от изводите на Мониторинговия доклад на Европейската комисия относно степента на готовност за членство в Европейския съюз⁵⁵. Критичните бележки и препоръки могат да бъдат обобщени в няколко основни направления:

- Въпреки проведените две конституционни промени, независимостта на съдебния съвет продължава да бъде небалансирана спрямо изпълнителната власт в лицето на министъра на правосъдието;
- Ролята на ВСС да допринася съществено към формулирането на политика за по-нататъшна реформа на съдебната власт остава ограничена

⁵⁴ http://www.westernbalkans.info/upload/docs/Accession_Partnership_2003_En.pdf

⁵⁵ <http://old.europe.bg/htmls/page.php?category=229&id=6254&page=9>

поради факта, че той не е постоянен орган и не разполага с достатъчно експертиза;

- Като цяло е постигнат ограничен напредък, както относно качеството и отчетността на правосъдието, така и по отношение на независимостта на съдебната власт като цяло;

- Липсва устойчива политика на съдебния съвет относно кадровата политика и качествената оценка за работата на магистратите като гаранция за тяхната независимост.

Проблемът с практическата реализация на конституционно прогласения принцип за независимост на съдебната власт продължава да е функция от двусмисления статут на съдебния съвет и след приемането на четвъртата конституционна поправка и новия закон за съдебната власт от 2007 г. Законодателят отказва да укрепи легитимността на ВСС като включи в конституционния текст определението „постоянно действащ орган“. Въпреки препоръките, отправени от международни експерти, не е решен и въпроса за това кой представлява институцията съдебен съвет във взаимоотношенията ѝ с останалите органи на държавна власт. Препоръчаната фигура на председател на съвета, който да е независим от другите две държавни власти и да олицетворява цялата съдебна власт, да бъде видимият ръководител на институцията пред всички граждани и институции, е изоставена като проект. Ролята на ВСС е допълнително отслабена с липсата на общо определение на неговата конституционна роля и концепция, той не е изрично посочен като институцията, която ръководи съдебната власт.

Опит за решаване на проблемите е направен с изцяло нов Закон за съдебната власт. ВСС е постоянно действащ орган. Той определя състава и организацията на работа на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ, без да засяга независимостта на нейните органи (чл. 16 ал.2)⁵⁶. Един от членовете на ВСС се избира да изпълнява функцията „представяващ“. Правомощията на последния са строго представителни и ограничени до осигуряване председателството на заседанията на съдебния съвет в отсъствието на министъра на правосъдието. Избраният през същата година седми състав на ВСС (03.10.2007 г. - 03.10.2012 г.) е

⁵⁶ Закон за съдебната власт, ДВ. бр.64/2007г., последно изменен ДВ. бр.19/2014г.

първият, който функционира като постоянно действащ орган, но в дейността си продължава да регистрира същите дефицити като предходните съдебни съвети. Противоречивата практика при избор на председатели на върховни съдилища и административни ръководители на органите на съдебна власт, липсата на устойчива политика за превенция на корупцията в самата съдебна система са повод за остра конфронтация в средите на самия ВСС и задълбочават разделението между представителите на парламентарната квота и квотата на съдиите - двама от членовете на ВСС от парламентарната квота подават оставки заради скандал за търговия с влияние (2009 г.), а двама от квотата на съдиите напускат по своя инициатива ВСС заради несъгласие с водената от него политика (2011 г.).

В общия конституционен модел на разделение на властите и определените от основния закон органи, ВСС очевидно не може да се открие като орган на управление на съдебната власт, равнопоставен на останалите. Въпреки, че практиката не познава случай министър на правосъдието да се е ползвал от правомощията си да влияе върху бюджетната и кадрова независимост на съдебната власт, фактът, че такива правомощия са му предоставени по конституция има възпиращ ефект върху оперативната самостоятелност на съдебния съвет. Практиката не познава и случай политическата власт да се е ползвала от възможността да стартира процедура за предсрочно отзоваване на избран член на ВСС, избран от Народното събрание – нито като опит за директен натиск, нито като инструмент за ефективна отчетност и отговорност на членовете на ВСС⁵⁷.

И на последно място, важно е да се отбележи, че конституционната рамка ограничава и допълнително отслабва ролята на ВСС по отношение на институционалната отчетност. На ВСС са предоставени функции да изслушва, приема, взема решения за съдържанието и представя на Народното събрание годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, но няма задължение да представя годишен доклад за собствената си дейност в качеството му на управляващ орган на съдебната власт, който трябва да осигури нейната независимост. ВСС в качеството си на „ръководен орган“, който управлява и представлява съдебната власт, очевидно трябва да

⁵⁷ Закон за съдебната власт, Чл. 27 (5), ДВ, бр. 103/2009 г.

отговаря и за съставянето на такъв цялостен доклад за положението, функционирането и дейността на самия съвет и на съдилищата, прокуратурите и следствените служби.

Този дефицит на легитимност е особено видим в изследванията на общественото мнение по въпросите на реформата в съдебната власт. Гражданите не разпознават нейните представители като активна страна по пряко засягащи я обществено значими въпроси. Според последното изследване на Алфа Рисърч по поръчка на Програмата за развитие на съдебната система, общественото мнение за работата на съдебната власт се формира преимуществено от изказванията на представители на изпълнителната власт, вицепрезидента и омбудсмана на републиката, и в много по-малка степен от отделни представители на съдебни органи. Липсата на активни и ползващи се с обществено доверие „говорители“ на съдебната власт създава усещането, че нейните представители не носят отговорност за действията си.⁵⁸

1.3 ИНДИВИДУАЛНА (МАГИСТРАТСКА) НЕЗАВИСИМОСТ И ОТГОВОРНОСТ

В свое решение от 1993 г. Конституционният съд ясно определя съдържанието на независимостта на съдебната власт като функция на независимостта на отделния магистрат: *“... независимостта на съдебната власт и по-точно - на съдебния магистрат (в по-широкия смисъл – съдия, прокурор, следовател) се гарантира от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решение; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че актът, постановен от съдия, може да бъде отменен само от по-горен съд, т. е от съдебната власт, а не от друга власт; че съдебните актове имат задължителна сила и др.”*⁵⁹

Магистратската независимост е функция освен на конституционно прогласените принципи за имунитет и несменяемост, но също и на механизмите за встъпване, повишаване и отстраняване от длъжност, практиките за налагане на дисциплинарни наказания и общата политика за спазване на безпристрастност и

⁵⁸ Граждани, клиенти и съдии за съдебната реформа, качеството на предоставяните услуги и правораздаването в България, Сдружение Програма за развитие на съдебната система, 2012, <http://www.prss-bg.org/node/1036>

⁵⁹ Решение № 6 от 1993 г. на Конституционния съд

етични стандарти. Развитието и ефективното приложение на всеки от изброените инструменти зависят от два основни фактора – адекватността на правната рамка и наличието на стабилна институционална инфраструктура за нейното приложение.

Имунитетът на магистратите представлява самостоятелен, конституционно прогласен институт за гарантиране индивидуалната независимост при упражняване на служебните задължения в рамките на съдебната власт. До приемане на първите конституционни изменения през 2003 г. магистратите разполагат на практика с неограничен имунитет, сравним само с този на народните представители. Отмяната на ефективния имунитет и свеждането му до функционален, изразяващ се в неносенето на наказателна и гражданска отговорност за действията, извършени от съдии, прокурори и следователи в служебното им качество, е първата важна реформа, насочена към ангажиране на индивидуалната отговорност. С измененията на основния закон през 2007 г. действието на функционалния имунитет е допълнително стеснено с отпадане на изискването за санкция от страна на ВСС при повдигането на обвинение за извършено умишлено престъпление от общ характер. Имунитетът на магистрат може да бъде снет и при извършването на умишлено престъпление от общ характер при изпълнение на служебни действия. В този случай, освен от главния прокурор, искането може да бъде направено и от една пета от членовете на ВСС. Макар да липсва последователна статистика относно приложението на този инструмент, от годишните доклади на Прокуратурата на РБ може да се изведе наблюдение за сравнително непротиворечива практика по воденето на досъдебни производства и дела срещу магистрати⁶⁰.

Несменяемостта се определя като една от основните гаранции за безпристрастност и носене на отговорност при осъществяване на правораздавателната дейност. Според конституционната норма, съдиите, прокурорите и следователите придобиват статут на несменяеми с решение на ВСС след навършване на пет годишен стаж и след атестиране⁶¹. Като конституционно прогласен принцип, несменяемостта на магистратите също търпи развитие по

⁶⁰ Общо за периода 2008 – 2011 г. са водени досъдебни производства срещу 65 прокурори, 50 съдии и 53 следователи; внесени обвинителни актове срещу 31 магистрата и влезли в сила присъди срещу 28 магистрати. <http://www.prb.bg/main/bg/Information/s/11/>

⁶¹ Конституция на Република България, чл. 129, ал 3, ДВ, бр. 85/2003 г.

отношение на правната рамка, но неговото ефективно въздействие по отношение на независимостта на съдебната власт в много по-голяма степен зависи и от управленския и институционалния капацитет за приложение на устойчива политика за встъпване в длъжност и атестиране на магистратите.

Промените в устройствения закон на съдебната власт в периода 2007 – 2012 г., свързани и влияещи върху независимостта и отговорността на магистратите, могат да бъдат отчетени в няколко области. На първо място, налице е ясна законова регламентация във връзка с атестирането на магистратите, осигуряваща прозрачност. След период на противоречива и непоследователна практика по провеждане на атестиране, изменения в Закона за съдебната власт от 2011 г. предвиждат функционирането на постоянна комисия към ВСС по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи като институционална гаранция за ефективна и безпристрастна процедура. С оглед спецификата на магистратската дейност и гарантиране на независимостта, атестирането на съдии се провежда от отделна подкомисия. Критериите за атестиране се уреждат на законово ниво чрез ясни правила за оценка. Обективност и прозрачност на атестирането се гарантира и чрез дейността на помощни атестационни комисии, които подпомагат постоянната комисия към ВСС и се избират в съответните органи на съдебната власт на принципа на случайния подбор за всяко конкретно атестиране.

Процедурата по подбор и назначаване на магистрати се явява ключова от гледна точка както на качеството на постъпващите в съдебната система кадри, така и по отношение на тяхната независимост от външна намеса и натиск. Правно са регламентирани конкурсното начало, осигуряващо прозрачност при назначенията и кариерното израстване на магистратите: определен е редът и правилата за назначаване на младши съдии и младши прокурори при първоначално назначаване, предвижда се провеждане на конкурс за повишаване в длъжност и за преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт.

Създава се регламент за подобряване на професионалната квалификация с цел постигане на ефективност, чрез въвеждане на законова регламентация на същността и начините на провеждане на професионалната квалификация на магистратите. Въведено е и задължително първоначално обучение на кандидатите

за младши съдия и младши прокурор, както и поддържането и повишаването на квалификацията на магистратите и съдебните служители.

Носенето на отговорност като част от конституционната характеристика на правовата държава е съществен инструмент за укрепване независимостта на съдебната власт. Именно дисбалансът между двата принципа, в превес на независимостта, липсата на проверки в периода 1992 – 2007 г. по отношение на работата на органите на съдебната власт, снижената отговорност на отделни магистрати при изпълнение на служебните им задължения, са причина за появата на сериозни проблеми в правораздаването. Дисциплинарната практика на ВСС остава твърде неефективна поради няколко основни фактора. На първо място, правомощието за осъществяване на проверки в дълъг период от време е правомощие на специализиран инспекторат в рамките на изпълнителната власт към министъра на правосъдието. На второ място, непостоянният статут на самия ВСС не позволява на институцията да развие необходимия организационен и кадрови капацитет за формулирането и провеждането на устойчива дисциплинарна политика.

Създаването на Инспекторат към ВСС (ИВСС) като конституционен орган е свързано с въвеждането на правна регламентация на контрола като част от обособените правомощия на съдебната власт⁶². Инспекторатът към ВСС е самостоятелен орган, с основна функция да проверява дейността на органите на съдебна власт, без да засяга тяхната независимост. Целта е да се осигури функционирането на съдебната система при условията на баланс между независимостта на магистратите и тяхната отчетност и отговорност, с което да се отговори на очакванията на българското общество за ефективно правораздаване. Главният инспектор и инспекторите при осъществяване на функциите си са независими и се подчиняват само на закона.

Основните правомощия на ИВСС се разполагат в извършването на проверки на органите на съдебната власт относно администрирането, образуването, движението и приключването на преписките и делата, констатиране на противоречива съдебна практика и отправяне на сигнали с искания за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления. При констатиране на

⁶² Конституция на Република България, Чл. 132а. Нов, ДВ, бр. 12/2007 г.

извършени дисциплинарни нарушения от магистратите, Инспекторатът изготвя предложения до ВСС или до съответните административни ръководители за налагане на дисциплинарни наказания. При осъществяването на тези свои правомощия Инспекторатът строго следи за ненакърняването на принципа за независимост на съдиите, прокурорите и следователите, чиято дейност контролира в рамките на своите правомощия.

Една от гаранциите за независимостта на ИВСС е самият избор на инспектори в ИВСС, който се осъществява от Народното събрание с квалифицирано мнозинство от 2/3 от народните представители⁶³. Това е гаранция съставът на Инспектората да се избира при максимално съгласие на представените в Народно събрание политически сили с цел да бъдат избирани доказани и високо квалифицирани професионалисти.

Друга гаранция е въведената от основния закон мандатност на Инспектората. С мандат от пет, респективно - 4 години, главният инспектор и инспекторите изпълняват функции и длъжности от определения от Конституцията орган – Народното събрание. Освен, че позволява на длъжностното лице да изпълнява възложената му публична служба, мандатът служи и като гаранция за сигурност, трайност и независимост в нейното изпълнение.

Механизъм за осигуряване на независимост в дейността на ИВСС е правомощието самостоятелно да изготвя и приема годишната програма за дейността, включваща план за дейността на проверяващия орган по планови, контролни и тематични проверки. Изборът на съдебните органи, където следва да бъдат извършени съответните видове проверки се извършва въз основа на автономна преценка на ИВСС. Инцидентни (ад хок) проверки се правят и когато ИВСС прецени, че са налице достатъчно основателни сигнали, които сочат на възможност за извършени нарушения.

Оценката за дейността на Инспектората от гледна точка на нейния превантивен и дисциплиниращ ефект отчита тенденция на многократно увеличаване на дисциплинарните производства срещу магистрати в сравнение с предходни периоди. Според информацията на Висшия съдебен съвет, статистиката

⁶³ С такова мнозинство в България се приема (или изменя) Конституцията.

за броя на предложенията за образуване на дисциплинарни производства, направени от министъра на правосъдието до ВСС за времето преди създаването на Инспектората, сочи, че общо иницирираните от министъра на правосъдието дисциплинарни производства за десетгодишния период от 1998-2007 г. са 7 броя.⁶⁴ За шестте години дейност Инспекторатът е направил общо 90 предложения за образуване на дисциплинарни производства пред ВСС.

2. ВЪРХОВЕНСТВО НА ЗАКОНА И ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРАВОСЪДИЕТО

Принципът за върховенство на закона се счита за друг ключов елемент на правовата държава в демократичните общества. В същността си той свързва три основни елемента: изискването законите да са без обратна сила, всеобщи, устойчиви и недвусмислени, способността за съдебен контрол върху спазването на законовите норми от страна на властта, както и институционализирането на механизми за гарантиране еднаквото прилагане на закона. Всяко от цитираните измерения има същностно значение за утвърждаване на демократичния правов ред в условията на интензивна промяна на обществените отношения посредством значима по обем законодателна дейност, често обозначавана като процес на хаотичната законовост (Милачич 2013: 135).

2.1. СЪДЕБЕН ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

Съдебният преглед на законодателството е една от гаранциите, които са задължителен елемент на съвременния либерален конституционализъм. Ефективното му използване предоставя възможност за контрол върху управлението и ограничаване злоупотребата от страна на политическата власт със законотворческата инициатива в полза на тесни групови интереси, а също така е основно средство за защита, когато са нарушени конституционните човешки права.

Ролята на конституционното правосъдие за гарантиране на правна сигурност и предвидимост е от широко признатите достижения на установения

⁶⁴ <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

демократичен конституционен модел в България след 1991 г. (Танчев 2010). Конституционният съд заема свое собствено конституционно място в системата на държавните органи, придаващо му политически характер по отношение на съдебната система и съдебен по отношение на законодателната и изпълнителната власт. Независимостта на неговите 12 членове е институционно гарантирана чрез избора им на квотен принцип и въвеждането на девет годишен мандат, без аналог в системата на държавните органи.

Конституционният съд на България има вече близо 25-годишна практика, която може да бъде оценена и в контекста на съдебния преглед на законодателството и защита на основните права. Както личи от **Таблица № 2** в своята практика Конституционният съд многократно се е занимавал с въпроса за нормотворческия произвол на законодателната власт, утвърждавайки основния принцип за правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.⁶⁵ Извън това, по всяко дело Конституционният съд прави инцидентно тълкуване на Конституцията, което също има задължителен характер. Според конституционните съдии, законодателната целесъобразност може и следва да се упражнява само в конституционно установените граници, а всяко изключение, което законодателният орган установява, следва да изключва всякакво двусмислие, съмнение и неопределеност, за да осигури еднаквото прилагане на правните норми.⁶⁶

В други свои решения Конституционният съд доразвива разбирането за върховенство на закона и правовата държава по отношение и на изискването за публичност при приемането на законодателство. Съгласно принципа на правовата държава подчинението на изпълнителната власт произтича от изискването да се гарантира предсказуемост и предвидимост на нейните действия, които да се извършват в обстановка на публичност и гласност. Изключването на публичната дискусия, като част от законодателната дейност е основание за обявяване на противоконституционност на законови текстове.⁶⁷

Таблица № 2 - Решения на Конституционния съд по искания за обявяване на противоконституционност

⁶⁵ Решение на КС № 7/1995 г., Решение на КС № 18/1997 г. <http://constcourt.bg/acts>

⁶⁶ Решение на КС № 12/2013 г. <http://constcourt.bg/acts>

⁶⁷ Решение на КС № 4/2010 г. <http://constcourt.bg/acts>

Тематична единица	Брой	От тях обявяващи противоконституционност
Основни начала		
Правова държава чл. 4 (върховенство на закона)	36	23
Равенство пред закона чл.6	20	9
Разделение на властите	4	3
Права и свободи		
Право на собственост чл. 17	33	21
Свободна стопанска инициатива и равенство на стопанските субекти чл. 19	16	5
Право на живот чл. 28	1	1
Неприкосновеност на свободата и тайната на кореспонденцията чл. 30, чл. 32	1	1
Свобода на изразяване и право на достъп до информация чл. 41	4	2
Свобода на сдружаване чл. 44 ал. 1	4	1
Право на защита чл. 56	14	6
Други права	3	2

Източник: авторът по данни на Конституционен съд на Република България,
<http://constcourt.bg/acts>

Последователност на конституционна юриспруденция се наблюдава и по отношение на разбирането, че принципът на правовата държава изисква наличието на ред и правила при упражняването на властта, както и законодателят да бъде последователен, предвидим и да не допуска създаването на противоречива правна уредба.⁶⁸ В други свои решения Конституционният съд приема, че законодателният процес е опорочен при приемането на конкретни разпоредби в противоречие с конституционно разписаните процедури за обсъждане и приемане на законодателството в две четения (чл.88 ал. 1 от Конституцията).⁶⁹

⁶⁸ Решение на КС № 10/2013 г. <http://constcourt.bg/acts>

⁶⁹ Решение на КС № 7/2007 г. , Решение на КС № 3/2007 г. <http://constcourt.bg/acts>

В много по-голяма степен е интересен въпросът в каква степен и кои от държавните органи, разполагащи с правомощие да сезират конституционни съд използват ефективно съдебния преглед на законодателството като инструмент в защита върховенството на закона. Според чл. 150 ал. 1 сезираща компетентност е предоставена на президента на републиката, Министерския съвет, една четвърт от народните представители, главния прокурор, Върховния касационен и Върховния административен съд, както и на общинските съвети при спорове за компетентност между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи. С третото изменение на конституцията през 2006 г., сезираща компетентност в случаите на нарушаване права и свободи на гражданите е предоставена и на омбудсмана.

Прегледът на отправените искания за периода 2007 – 2013 г. показва няколко значими тенденции. Най-активно от правото си да сезира конституционния съд във връзка със съдебен преглед на законодателството се ползва парламентарната опозиция – в 29 случая. Най-често цитираното основание е разпоредбата на чл4 от конституцията за нарушаване принципа на правовата държава. Втори по активност орган, ползващ предоставената му сезираща компетентност е омбудсмана – в 16 случая конституционните съдии са се произнасяли по негови искания. Най-често омбудсманът се мотивира с нарушение на принципите на правовата държава, равенството пред закона, правото на собственост и правото на защита на гражданите. Държавният глава е сезирал конституционния съд общо 6 пъти – 4 искания са отправени от администрацията на президента Георги Първанов и 2 от президента Росен Плевнелиев.

От органите на съдебна власт най-активно е ползвал предоставената му от конституцията сезираща компетентност главният прокурор – в 4 случая, Върховният касационен съд и върховният административен съд са сезирали конституционните съдии всеки по три дела.

Симптоматично е единственото дело, образувано по искане на министерски съвет.⁷⁰Сформираното през юли 2009 г. правителство с министър-председател Бойко Борисов внася искане на 25.09.2009 г. в конституционния съд да бъдат

⁷⁰ Конституционно дело № 14 от 2009 г.

обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 1 от Закона за амнистия⁷¹, които гласят: *“Чл. 1 (1) Амнистират се, като се освобождават от наказателна отговорност и от последиците на осъждането, лицата, които до 1 юли 2008 г. са извършили престъпления по непредпазливост, за които по закон се предвижда лишаване от свобода до 5 години или друго по-леко наказание“* и следващите алинеи. Искането е мотивирано с нарушаване принципа на правовата държава. Внесеният в края на мандата на предишното правителство и приет от Четиридесетото народно събрание законопроект на практика има потенциала да освободи от наказателна отговорност и от последиците от осъждането всички лица, срещу които може да бъде повдигнато обвинение за безстопанственост. Приетата със закона амнистия освен това погасява всяко едно от правата на държавата по погасяване на наказателна отговорност. Искането за установяването на противоконституционност на министерски съвет е отхвърлено от Конституционния съд.

Общата оценка за въздействието на инструмента на съдебния надзор като гаранция за върховенството на закона е не достатъчно ефективното му използване, особено от органите на съдебна власт. Основният принцип в Конституция, който не е изрично записан, но според конституционалисти това следва от цялостния ѝ прочит, е даден съдебен спор да не бъде решен въз основа на противоконституционен закон, с който се засягат основни права и свободи на гражданите. Именно в тази насока остава слабо реализирано правомощието на Върховния административен и Върховния касационен съд, предоставено им с разпоредбата на чл. 150 ал. 2.

Все по-актуален в обществените дискусии по проблемите на върховенството на закона става и въпросът за конституционната жалба.⁷² Основните аргументи в подкрепа на конституционната жалба като гаранция за правата на гражданите черпят основание от разбирането за конституцията като обществен договор, с който държавата поема ангажимента да гарантира защитата на основните права. Еволюцията на европейския модел на правовата държава намира израз и в

⁷¹ Закон за амнистията, ДВ, бр. 26 от 2009 г.

⁷² Виж ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2013 ГОДИНА, Български хелзинкски комитет, София, 2012, <http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/dokladi-na-bhk/godishni-dokladi-za-pravata-na-choveka/>

разширяването на възможностите за гражданите да инициират конституционен контрол върху законите и други актове на публичната власт, които нарушават фундаменталните конституционни права. Тази възможност според сега действащия конституционен модел в България е силно ограничена и е поставена в зависимост от преценката на висши политически или съдебни органи.

2.2. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРАКТИКА

Съдебният контрол върху административните актове е основополагащ елемент на правовата държава. Възникнал исторически като израз на идеята за разделяне и балансиране на властите в държавата, той е израз и на подчинение на държавната власт на Конституцията и законите⁷³.

Контролът за законност на актовете и действията на административните органи е правомощие, възложено от конституцията на съдилищата в страната⁷⁴. Нещо повече, конституционният законодател изрично позволява на гражданите и юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат, с изключение на посочените в закон.⁷⁵ С развитие на правната рамка, различни закони предоставят допълнително възможност на граждани и юридически лица да търсят по съдебен ред защита на различни, обособени права. Такъв например е Законът за достъп до информация⁷⁶ и Закона за защита на личните данни.⁷⁷ По данни от годишните доклади на председателя на върховния административен съд, на съдебен контрол от Върховния административен съд подлежи приложението на над 130 материални закона.⁷⁸

Административното правораздаване в страната се осъществява от система от административни съдилища на окръжно ниво и Върховния административен съд. С влезлия в сила през 2007 г. Административно-процесуален кодекс⁷⁹ е разширен обхвата на съдебния контрол върху администрацията. Право да

⁷³ Виж Решение на Конституционния съд N:13 от 22 юли 1993 г. по конституционно дело N: 13 от 1993 г. (Обн. ДВ, бр. 65 от 30.07.1993 г.)

⁷⁴ Конституция на Република България, чл. 120 ал.1

⁷⁵ Конституция на Република България, чл. 120 ал.2

⁷⁶ Обн. ДВ. бр.55 от 7 Юли 2000г.,

⁷⁷ Обн. ДВ. бр.1 от 4 Януари 2002г.

⁷⁸ Годишен доклад на председателя на върховния административен съд,

<http://www.sac.government.bg/pages/bg/progress-reports>

⁷⁹ Обн. ДВ бр. 30 от 11.04.2006 г.

оспорват административни актове имат физически или юридически лица, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени или за които се пораждат задължения. На оспорване подлежат подзаконови нормативни актове, актовете на министерския съвет, министър-председателя и неговите заместници и министри⁸⁰. Практиката на Върховния административен съд през годините показва, че административното правораздаване има тенденция да бъде в ограничена степен ефикасен коректив на изпълнителната власт – за периода 2008 – 2010 г. съдът е отменил изцяло или частично подзаконови нормативни актове в едва не повече от 20 % от случаите.⁸¹ В същото време, административното производство е ефективен инструмент за унифициране на административната практика по отношение защита на основни права на гражданите – такава е например съдебната практиката по над 290 дела по Закона за достъп до обществена информация⁸².

В съответствие с чл. 125 ал. 1 от Конституцията основната и водеща функция на Върховния административен съд се изразява в надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Общите събрания на колегиите във Върховния административен съд приемат тълкувателни решения в областта на административното правораздаване, а също и при противоречива практика по прилагането на закона по искане на председателите на ВАС и ВКС, главния прокурор, министърът на правосъдието, омбудсманът и председателя на Висшия адвокатски съвет⁸³. През годините, използването на това правомощие следва по-скоро колеблива динамика, пряко зависеща от фигурата на председателя на Върховния административен съд – в периода 2007 – 2010 г. ВАС приема тълкувателни решения общо по 15 искания, внесени от неговия председател (представляващи 60% от всички искания), то в мандата на новия председател 2011 – 2014 г. внесените от него искания са само 4 (или 36% от всички искания)⁸⁴. Въпреки това, специализираните изследвания сочат положителна тенденция в унифициране на правоприлагането в системата на административното

⁸⁰ Конституция на Република България, Чл. 125 ал.2

⁸¹ Годишни доклади на председателя на Върховния административен съд 2008 – 2012 г., <http://www.sac.government.bg/pages/bg/progress-reports>

⁸² Фондация Достъп до обществена информация, <http://www.aip-bg.org/cases>

⁸³ Чл. 124- 125 от Закона за съдебната власт

⁸⁴ <http://www.sac.government.bg/pages/bg/2014-interpretations>

правораздаване⁸⁵. Сред тълкувателните решения на ВАС със значим обществен ефект е например това за допустимост на съдебния контрол върху решенията на общинските съвети.

Два основни проблема очертават съществени дефицити в ефективното използване на съдебния контрол – устойчивите съмнения за политизиране работата на Върховния административен съд и липсата на адекватни инструменти за изпълнение на съдебните актове от страна на администрацията. Въпреки въведеното със Закона за съдебната власт задължение за случайно разпределение на делата в съдебната система, на случаен принцип във ВАС се избира само докладчикът по делото. Останалите двама съдии (в тричленните състави) и четирима съдии (в петчленните) се назначават. Назначаваните служебно съдии имат мнозинство в съставите, чиято безпристрастност при вземане на решения на практика не може да бъде гарантирана. Множество скандали около подобна устойчива негативна практика станаха обществено достояние по повод избора за член на Конституционния съд през 2012 г. на до тогавашния заместник-председател на ВАС.

2.3. ПРОБЛЕМИ НА ЕДНАКВОТО ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА

Еднаквото прилагане на закона е функция от множество фактори: освен от ефективния надзор над законодателството и съдебния контрол за приложението му от изпълнителната власт, то в най-голяма степен зависи и от стабилността и адекватността на самата правна рамка, както и от наличието на устойчиви механизми за контрол относно унифицирането на същинската съдебна практика.

През годините на демократичен преход в България, дейността на Народното събрание като цяло, и на законодателната му дейност, в частност, се оценяват от общественото мнение с високи нива на недоверие (НЦИОМ 2012 : 8). Данните от цитираното национално изследване на правното съзнание в България, проведено от НЦИОМ през декември 2012 г., според 78% от българските граждани законите в страната не се спазват. Общественото мнение е ясно консолидирано по отношение на причините за това – неефективното правораздаване и липсата на бързо

⁸⁵ Преглед на съдебната реформа в България част IV, Български институт за правни изследвания, София, 2013, http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Pregled_na_sydebnata_reforma_v_Bulgaria_2013.pdf

законово възмездие. Критериите, по които хората преценяват дали един закон е добър или не, са по-скоро емоционални, отколкото прагматични. Важни критерии като честота на приемане на нови закони, промени в съществуващите и наличието на консенсус относно приетите закони са поставени доста по-назад в класацията от интервюираните.

В контраст на общественото мнение, експертната оценка на юридическата общност е показателна за други дефицити, свързани именно със стабилността и адекватността на правната рамка. Анкетирани юристи посочват общо 82 закони и нормативни актове, които според тях работят добре (НЦИОМ 2013 : 6)⁸⁶. Като най-добре работещ закон 30% от юристите са определили Закона за задълженията и договорите. Аргумент в подкрепа на този закон е фактът, че той е приет през 1950 г. и до 2013 г. е претърпял едва 19 пъти изменения и поправки. Нестабилността на правната норма, обратно, е сред основните критики към законите, оценени от експертите като неработещи или зле работещи (общо 107). Сред седемте нормативни акта, които според практикуващите юристи показват най-много дефицити са три от четирите процесуални закона – Гражданският процесуален кодекс (24%), наказателно-процесуалния кодекс (17%) и Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (8%). В негативната група попада и вторият основен инструмент на наказателната политика – наказателният кодекс (14%). Последният е критикуван както заради своята неадекватност (приет през 1968 г.), така и поради многобройните изменения (общо 80, 13 от които в периода 2010-2013 г.). В групата на най-често изменяните материални закони са посочени Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (50 изменения и поправки) и Закона за закрила на детето (приет 2000 г. и претърпял 26 изменения и поправки). Ниското качество на законодателната дейност, което граничи с негативна практика на лобистко въздействие се демонстрира в най-голяма степен от Гражданско-процесуалния кодекс – влязъл в сила през 2008 г. кодексът е почти едновременно с това променен, като първата поправка има обратно действие.⁸⁷

Еднаквото прилагане на закона може да бъде постигнато посредством различни инструменти, както вътрешни за съдебната система, така и външни

⁸⁶ В рамките на изследването по метода на пряката анкета са анкетирани 510 действащи експерт-юристи от цялата страна (съдии, прокурори, адвокати, нотариуси, и др. юридически професии)

⁸⁷ Обн. ДВ, бр. 50 от 01.05.2008 г.,

форми на институционализирана защита правата на гражданите и независим контрол (Hiil 2007).

В рамките на съдебната система, основен инструмент е конституционно закрепеното правомощие на Върховния конституционен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на закона от всички съдилища.⁸⁸Тълкувателната практика на Върховния касационен съд за периода 2007 – 2013 г. е изключително богата – както по отношение на разглежданата проблематика във всеки клон на правораздаването (с изключение на административното), така и по отношение на органите, отправили искане за тълкувателни решения (председателите на ВАС и ВКС, главния прокурор, министърът на правосъдието, омбудсманът и председателя на Висшия адвокатски съвет)⁸⁹. Със създаването на Инспекторат към Висшия съдебен съвет, оправомощен да изпраща сигнали относно констатирана противоречива съдебна практика в резултат на извършваните проверки, възможностите за своевременно унифициране прилагането на закона допълнително са разширени. В периода 2008 – 2013 г. ИВСС е отправил 23 сигнала за тълкувателни решения, като по 9 от изпратените сигнали са приети тълкувателни решения на ВКС и ВАС⁹⁰.

В същото време, извън обхвата на тълкувателните решения, унифициращи съдебната практика остават такива важни за обществото теми като длъжностните престъпления. Липсва цялостна концепция, включително и на законодателно равнище, за осъвременяване и усъвършенстване на механизми за превенция и противодействие на посегателствата, извършени от длъжностни лица във връзка със заеманата от тях длъжност. В обществото доминира мнението, че е налице тотален неуспех по т. нар. „обществено значими дела“, водени основно срещу висши длъжностни лица за злоупотреба с власт⁹¹. Почти 90% от пълнолетните граждани са на мнение, че тези дела нямат реален резултат. Според анкетиранията основната причина за неуспеха е корупцията вътре в системата на правосъдието и

⁸⁸ Конституция на Република България, чл. 124

⁸⁹ http://www.vks.bg/vks_p10_02.htm

⁹⁰ <http://www.inspectoratvss.bg/bg/page/15>

⁹¹ виж ГРАЖДАНИ, КЛИЕНТИ И СЪДИИ ЗА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА, КАЧЕСТВОТО НА ПРЕДОСТАВЯНИТЕ УСЛУГИ И ПРАВОРАЗДАВАНЕТО В БЪЛГАРИЯ, Сдружение Програма за развитие на съдебната система, 2012, <http://www.prss-bg.org/node/1036>

дефицитите на законодателството, които дават възможност за разнопосочни и необективни тълкувания и решения на българския съд.

Сред външните форми на защита правата на гражданите централно място заема институцията на омбудсмана, създадена като независим орган със закон, който влязъл в сила на 1 януари 2004 г.⁹² Едва през май 2005 г. Народното събрание избира първия обществен защитник на България. С промените в Конституцията от март 2006 г. независимостта на омбудсмана е гарантирана още по-отчетливо, като на институцията се дава ранг на конституционен орган с правото му да сезира Конституционния съд.

Законът за омбудсмана създава извънсъдебен ред за разглеждане на жалби и сигнали в рамките на специално производство, което приключва със становище на омбудсмана. Всеки гражданин може да подаде жалба или сигнал до националния омбудсман, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги.

Данните, представени в Таблица №3 показват, че за периода на функциониране на институцията на Омбудсмана като конституционен орган, почти половината от оплакванията, които не са приети за разглеждане поради липса на законово основание за това, са свързани с дейността на съдебната власт по същество.

Таблица № 3 - Жалби до Омбудсмана, свързани с правораздавателната дейност по същество

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Постъпили жалби	2516	3367	2405	2686	3687	5497	5336	7320
Жалби, приключени поради липса на законово основание	550 22%	1026 30%	419 17%	463 17%	635 18%	1296 23%	1292 23%	1744 24%
От тях: Свързани с правораздавателната дейност по същество	56%	45%	56%	65%	59%	50%	42%	38%

⁹² Обн. ДВ. бр.48 от 23 Май 2003г.

Източник: авторът по данни на Доклади за дейността на институцията на Омбудсмана за периода 2006 – 2013, <http://www.ombudsman.bg/>

Отправените жалби са за намеса в работата на магистратите, за оценка на справедливостта на постановените решения, за преразглеждане на влезли в сила съдебни актове. В редовните си доклади за дейността на институцията, Омбудсманът обосновава констатацията за фактическа ерозия на общественото доверие в равенството на всички пред закона.⁹³

2.4. ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРАВОСЪДИЕТО

Правосъдието е публичната сфера, която реализира основните си функции посредством ангажираността на трите различни клона на държавната власт – законодателна, изпълнителна и съдебна. В този смисъл, всяка оценката на ефективността на правораздаването и правоприлагането следва да отчита спецификата и степента на ангажираност на цял комплекс от институции, без да се забравя и ролята на гражданското общество. Под ефективност се разбира не само бързината, с която делата се разглеждат и решават, но и качеството на съдебните решения и приносът им за установяването на справедливо общество.

Ефективността на правосъдието в България се очертава като значим обществен проблем в годините след началото на демократичните промени. За това свидетелстват както данните от редовни проучвания на общественото мнение, така и анализите на основни институции, призвани да защитават правата на човека в България и Европа. Правосъдие извън разумния срок подкопава доверието не само към правото, но и към държавата като гарант за неизбежността на наказването и въздаването на справедливост.

Според съдебната практика на Европейския съд по правата на човека забавеното по вина на властите изпълнение на съдебни решения и липсата на институционален контрол над изпълнението на такива решения представлява нарушение на чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. В резолюция 1787 (2011)⁹⁴ относно прилагането на решенията на Съда, приета на 26 януари 2011 г., Парламентарната асамблея на Съвета на Европа отбелязва „сърс сериозна загриженост“ продължаващото наличие на „съществени недостатъци в системата, които предизвикват повтарящи се констатации на нарушения на Конвенцията и които сериозно подкопават правата държава“ в някои държави-членки на Съвета на Европа.

⁹³ Доклад за дейността на институцията на Омбудсмана за 2011 г., <http://www.ombudsman.bg/>

⁹⁴ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1787.htm>

Бавното правосъдие е системен проблем за българската правосъдна система. Поради мащаба на проблема, Европейският съд по правата на човека постановява две пилотни решения – *Димитров и Хамънов* (наказателно производство) и *Фингер* (гражданско производство)⁹⁵. Идентифициран е структурен проблем, свързан с прекомерната продължителност на съдебните производства в България, което се потвърждава и от факта, че пред Европейския съд по правата на човека са висящи около 500 дела, свързани с граждански производства, и 200 дела, свързани с наказателни производства⁹⁶. За сравнение, само за още четири държави членки на Съвета на Европа е установен същият проблем с прекомерната продължителност на гражданските и наказателни производства.

Два са основните механизми за преодоляване на системен проблем с прекомерната продължителност на правораздаването – *ex ante* механизъм за ускоряване на производствата, и компенсаторен механизъм *a posteriori* за обезщетение на лицата, пострадали от бавно правосъдие с цел възвръщане на доверието във върховенството на закона.

1. *Ex ante* средства за защита чрез ускоряване на гражданското и наказателното производство

Периодът от 2007 г. до 2013 г. се характеризира с изключителна динамика на законодателната дейност. Осъществени са редица промени по отношение на процесуалното законодателство: приети са Административно-процесуален кодекс, нов Гражданско-процесуален кодекс, както и редица закони, въвеждащи европейски по своята същност правни институти. Създаден е Търговски регистър. Въведено е частно съдебно изпълнение.

За този период Наказателно-процесуалният кодекс (НПК) е изменян и допълван 16 пъти. В основната си част извършените промени на НПК са съобразявани с препоръките на Европейската комисия, давани в годишните доклади за оценка напредъка на България по изпълнение критериите на Механизма за сътрудничество. Основната част от препоръките съдържат мерки за ускоряване бързината на наказателния процес като въвеждане на средства за ускоряване на производството, за гарантиране правото на обезщетение за

⁹⁵ Според него, забавянията в делото се дължат на лошото планиране на съдебните заседания, на провеждането на значителен брой заседания и на неефективността на съдилищата при събирането на доказателства

⁹⁶ Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights, стр. 39-44 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2013_en.pdf последно посетено на 29.02.2014

незаконно задържане, на правото на ефективно разследване, на равнопоставеността на страните в наказателния процес и т. н

Законодателят възприема принципа за разглеждане и решаване на делата в разумен срок. По този начин е инкорпорирана разпоредбата на чл. 6§1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, според която *„всяко лице, при наличие на каквото и да е обвинение срещу него има право на разглеждане на делото в разумен срок“*. Последователно извършваните промени за ускоряване на процеса заемат водещо място при извършените през 2010г. най-значителни по мащаб и последици изменения и допълнения на НПК⁹⁷. Извършените промени на действащите процесуални правила и въведени нови институти се явяват и отговор на препоръките, направени в Доклада на Европейската комисия относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и оценка от юли 2009 г. Според европейските експерти *„прекомерната формалност на наказателната процедура, наличие на пасивност от страна на съда и възможностите, които наказателно-процесуалното законодателство дава на подсъдимите да възпрепятстват производството, не позволяват да се постигне ефикасно и справедливо правосъдие“*.

Въвеждането на резервния защитник⁹⁸ цели да ограничи в значителна степен възможностите за многократно отлагане на делото и да доведе до ускоряване на процеса, особено в неговата съдебна фаза. Негативната реакция, с която е посрещнато въвеждането на института, намира израз в искането за обявяването му за противоконституционен, което с решение по к.д. №10/2011г. не е уважено от Конституционния съд. Последвалата съдебна практика до голяма степен оправдава очакването, че приложението на института гарантира спазването на принципа за разглеждане на делата в разумен срок.

Един от механизмите за подобряване на дейността на съда е съдиите да притежават висока степен на специализирана компетентност. С приемане на нова глава тридесет и първа „а“ НПК⁹⁹ са създадени специализирани наказателни съдилища, които разглеждат делата за престъпления, извършвани от организирани престъпни групи. Твърде краткият период от време на тяхната

⁹⁷ Дв.бр.32/2010г.

⁹⁸ чл.94, ал.4 НПК

⁹⁹ Дв бр.13/2011г.

дейност не позволява формиране на окончателна преценка за ефикасността на тази съдебна институция с оглед на мястото и ролята, която ѝ отнежда законодателят в борбата с тежката и организирана престъпност.

Друг способ за приключване на съдебния процес, при който се осигурява бързина при разглеждане на делата, е институтът на съкратеното съдебно следствие, въведен с новия НПК през 2006 г. Целта на посочения институт е ускоряване и облекчаване на съдебното производство чрез съкращаване на съдебното следствие.

Институтите на споразумението и съкратеното съдебно следствие сочат значително облекчаване на наказателния процес, изразяващо се в съкращаване на продължителността на съдебната фаза по значително висок процент наказателни дела. Ефективността на посочените институти намира израз от една страна в намаляване на товареността на съдиите и прокурорите, от друга - до по-бързо овъзмездяване на имуществените вреди на пострадалите лица и значително съкращаване на периода от извършване на престъплението до налагане на съответно наказание на извършителя с влязла в сила присъда.

Приемането на новият Граждански процесуален кодекс (ГПК)¹⁰⁰ е мотивирано от необходимостта да се рационализира гражданското съдопроизводство, като се повиши неговата бързина, ефективност и прозрачност. Новата реформа е насочена към рационализиране на гражданския процес чрез укрепване на процесуалната дисциплина. Този резултат според уредбата трябва да се постигне чрез утвърждаването на концентрационното начало. То изразява идеята за ефикасност на правораздаването чрез осъществяването му в минимален брой заседания и съответно скъсяване периода до постановяване на решение по спора от съда.

Промяната намира израз в забраната за ползване на нови защитни средства и представяне на нови доказателства пред втора инстанция. Нови факти могат да се твърдят и нови доказателства пред въззивния съд могат да се посочват и представят само ако страната е била в обективна невъзможност да ги узнае, посочи и представи своевременно пред първата инстанция. Ускоряването на

¹⁰⁰ Обн. ДВ, бр.59 от 20.07.2007г., в сила от 01.03.2008г.

производството се постига и чрез предоставеното на ВКС право на преценка за допустимост на жалбата до трета инстанция за разглеждане по същество.

2. Ex post правно средство за обезщетяване за вреди, претърпени в резултат на прекомерна продължителност на съдебните производства

След редица препоръки от Съвета на Европа и Европейската комисия към България за решаване на системния проблем с прекомерната продължителност на съдебните производства и непредприемането на своевременни мерки, постановените през май 2011 две пилотни решения дават ултимативен срок на държавата до 10 август 2012 г. да се предприемат комплекс от мерки, които да представляват ефективно национално средство за защита по чл.13 от ЕКПЧОС срещу допусканията от българските органи на съдебна власт системни нарушения на правото за разглеждане и приключване на делата в разумен срок по смисъла на чл.6 от ЕКПЧОС.

Със специални изменения в Закона за съдебната власт е създадена нова Глава трета "а" на¹⁰¹, която дава възможност да се разглеждат заявления на граждани и юридически лица срещу актове, действия или бездействия на органите на съдебната власт, с които се нарушава правото им на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. Тази възможност се отнася до всички приключени граждански, административни и наказателни производства, по които гражданите и юридически лица са страна, както и в случаите на прекратени досъдебни производства, в които гражданите са били обвиняеми, пострадали, а юридически лица са били оцетени. Заявленията, с които се иска обезщетение, се подават в 6-месечен срок от приключване на съответното производство с окончателен акт чрез Инспектората към Висшия съдебен съвет до министъра на правосъдието. Проверката на обстоятелствата и произнасянето по заявлението се извършват в 6-месечен срок от постъпването му.

Новата уредба има за цел да институционализира ефективния контрол с оглед ограничаване на прекомерната продължителност като предвижда *задължение* на ВСС всяко шестмесечие да анализира причините за нарушенията и да приема мерки за тяхното отстраняване. Важно условие за осъществяване на функциите на ВСС е уреденото правомощие на Главния инспектор всяко

¹⁰¹ Закон за съдебната власт - обн. ДВ, бр. 50 от 2012 г

тримесечие да изпраща на ВСС данни за установените нарушения, а министърът на правосъдието - за изплатените обезщетения. Така са създадени условия не само за обезщетяване на лицата, претърпели вреди, но и за отстраняване на причините за забавеното правосъдие. Както личи от данните в Таблица № 4 установените от проверката на Инспектората към ВСС най-дълги срокове потвърждават констатациите за системен проблем с прекомерната продължителност на всички производства. В същото време липсва публична информация за предприети конкретни мерки от ВСС за отстраняване на причините за забавено правосъдие.

Таблица № 4 – Най-дълъг констатиран срок на прекомерна продължителност на производствата, за които са изплатени обезщетения по реда на глава 3а от ЗСВ

Вид производство	Най-дълъг срок на досъдебна фаза	Най-дълъг срок на една инстанция	Най-дълъг срок на две инстанции	Най-дълъг срок на три инстанции
Прекратено досъдебно	13 г. и 10 дни	N/A	N/A	N/A
Приключено гражданско	N/A	18 години, 2 месеца и 3 дни	-	17 години, 3 месеца и 19 дни
Приключено административно	N/A	8 години, 8 месеца и 12 дни	7 години, 11 месеца и 8 дни	-
Приключено наказателно	N/A	15 години и 2 месеца	15 години, 2 месеца и 6 дни	15 години, 8 месеца и 1 ден

Източник: авторът по данни на Доклади на министъра на правосъдието до ВСС за периода 1 октомври 2012 – 30 септември 2013 г. достъпни на <https://mjs.bg/48/>

С промени в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ)¹⁰² е създадена специална възможност за гражданите да предявяват иск за обезщетение за вреди по всящо производство, като това не ограничава възможността за предявяване на иск и след приключване на производството. Механизмът представлява съдебно средство за защита срещу прекомерна продължителност на съдебните производства и може да бъде оценено като стъпка към ефективен компенсиране на гражданите срещу нарушение на изискването за разумен срок по вина на органите на съдебната власт. За едва едногодишния период на приложение на механизма (в сила от 1 декември 2012 г.) все още няма обобщена статистика за неговата ефективност.

2.5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ВЪВЕДЕНИТЕ МЕХАНИЗМИ

Официалните данни сочат, че след реформата за ускоряване на производствата значително е намалял процентът на върнати дела: върнатите на досъдебно производство дела през 2011 г. представляват 5,6% от всички обвинителни актове, като за сравнение през 2009 г. процентът е 6,4%, а през 2007 г. – 10,4%.¹⁰³

¹⁰² Нов чл. 26, ЗИД ЗОДОВ, ДВ. бр.98 от 11 Декември 2012г.

¹⁰³ Висш съдебен съвет, Сравнителен отчет за движението на делата в съдилищата, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

Ефективността на съдебния процес намира израз в продължаващата тенденция за увеличаване относителния и абсолютния дял на приключили наказателни дела със сключване на споразумение. Решените със споразумение дела след приключване на досъдебното производство са както следва : за 2011 г. – 13239, за 2010 г. – 114861 за 2009 г. – 11486 и за 2008 г. – 10 379. След внасяне на обвинителен акт в съда, преди приключване на съдебното следствие, са приключени – 12 318 дела или 40 % за 2011 г., 11 167 дела или 36.8 % - за 2010 г., 33.7% за 2009 г. и 33 % за 2008 год.

В контраст на официалната статистика, редовните мониторингови доклади на Българския хелзинкски комитет отчитат нарастване на броят на решенията по жалби срещу България на Европейския съд по правата на човека, които се наблюдават от Комитета на министрите на Съвета на Европа като неизпълнени от българските правителства (към началото на 2014 г. броят им достига рекордните 372 решения, като някои от тях са произнесени още през 2002 г.)¹⁰⁴.

В същото време, нивото на обществено доверие във възможността да се получи компенсация за претърпени вреди от действието или бездействието на държавните или общински власти по реда на ЗОДОВ остава отчетливо ниско, както сочат данните в Таблица № 5

Таблица № 5 - Смятате ли, че бихте могли да осъдите държавата или общината ако понесете щети от тях в резултат от техни действия или бездействие?

	<i>% от всички</i>
1. Да	17,0
2. Не	54,4
3. Не мога да преценя	28,6
ОБЩО	100 %

Източник: *Медиана 2013*

Изведените тенденции потвърждават наличието на системен проблем, свързан с ниска степен на ефективност на съдебния процес като цяло и дефицит на общественото доверие в управленския капацитет да се гарантира устойчивото функциониране на правовата държава в България.

¹⁰⁴ <http://www.bghelsinki.org/bg/temi/spravedliv-proces/>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Както вече бе споменато, анализът на развитието и приложението на концепцията за правовата държава в България има за цел да допринесе за разбиране качеството на демокрацията в страната 25 години след началото на демократичните промени. Възприетият конституционен модел въведе разделението на властите като императив на демократизацията, но се опита да отговори на императива за деполитизация на държавните органи в това число и най-вече на съдебната власт, без гаранции за независимост и ефективност, като заложи едновременно и структурен и системен проблем. Българският конституционен модел и практиката по неговото приложение и развитие почива в по-голяма степен на лявото разбиране за равенството като условие за свобода, а на съдебната система продължава да се гледа като на арбитър и конкурент за контрола върху политическия дневен ред. В български условия концепцията за правовата държава продължава да се развива в дисонанс с доминиращото в Европа либерално разбиране за свободата като равенство и съдията като гарант на свободата.

Въпреки сериозния напредък, който бе отбелязан по-горе, три широко обхватни проблема продължават да препятстват ефективното функциониране на правовата държава в България и дават основание демократичния модел в страната да бъде оценяван като „дефектна демокрация“: 1) липса на доверие във върховенството на закона и недостатъчно последователни усилия за създаване на гаранции за неговото спазване от политическата власт, 2) конюнктурно ориентирана и често силно политизирана намеса от страна на изпълнителната власт и 3) недостатъчна независимост на институциите в съдебната система и недостатъчна материална подкрепа за тях.

БИБЛИОГРАФИЯ

ГРАЖДАНИ, КЛИЕНТИ И СЪДИИ ЗА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА, КАЧЕСТВОТО НА ПРЕДОСТАВЯНИТЕ УСЛУГИ И ПРАВОРАЗДАВАНЕТО В БЪЛГАРИЯ, Сдружение Програма за развитие на съдебната система, 2012, <http://www.prss-bg.org/node/1036>

ЕЙМЕРИ-ДУЗАН Ж-М. (2011) Административните реформи: условия благоприятстващи или неблагоприятстващи демократизацията, В: ГЪЛЪБОВ А. (съст.) *Право и политика: конституиране на демокрацията в Централна и Източна Европа*, Нов български университет, С., с. 115 – 124

ЙЯБС И. (2011) Двадесет години плурализъм: гражданско общество и правова държава в Централна и Източна Европа, в: ГЪЛЪБОВ А. (съст.) *Право и политика: конституиране на демокрацията в Централна и Източна Европа*, Нов български университет, С., с. 87 – 107

КАРОДЪРС, Т., (2003) Краят на парадигмата на прехода, в: *Разум*, 1 (03) 18-33.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД. ЮРИСПРУДЕНЦИЯ 1991 – 1996, СОЛРІ (1996), Издателство „Отворено общество“, София

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД. ЮРИСПРУДЕНЦИЯ 1997 – 2006, Институт „Отворено общество“ (2010) София

МИЛАЧИЧ С. (2011) Правовата държава, либерална и демократична. Между правото и политиката, в: ГЪЛЪБОВ А. (съст.) *Право и политика: конституиране на демокрацията в Централна и Източна Европа*, Нов български университет, София, с. 23 – 34

МИЛАЧИЧ С. (2013) *От ерата на идеологията към ерата на политиката. Посткомунистическа Европа на път към плуралистична демокрация*. Нов български университет

МИХАЙЛОВА Е. (2012) *Парламентаризъм и правова държава в България*, Нов български университет

НАЧЕВА, С (1996) Съдебна власт, в: *Конституционен Съд. Юриспруденция 1991 –1996*, СОЛРІ (1996), Издателство „Отворено общество“, София, с. 313-317

НАЧЕВА, С (2010) Съдебна власт, в: *Конституционен Съд. Юриспруденция 1997 – 2006*, Институт „Отворено общество“ (2010) София, с. 519-526

НЕНОВСКИ, Н (1996) Конституционно правосъдие, в: *Конституционен Съд. Юриспруденция 1991 –1996*, СОЛРІ (1996), Издателство „Отворено общество“, София, с. 583 - 605

НЦИОМ (2012) Национално изследване на правното съзнание в България, декември 2012, <http://parliament.bg/pub/NCIOM/NCIOM Pravno Suznanie December 2012.pdf>

НЦИОМ (2013) Експертното мнение на българските юристи, юли 2013, <http://www.parliament.bg/pub/NCIOM/201306070333397 Experts Jurists July 2003.pdf>

ОБЩЕСТВЕННОТО ДОВЕРИЕ В ПРАВОСЪДИЕТО – ИНСТРУМЕНТ ЗА ОЦЕНКА И РАЗВИТИЕ НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА, Център за изследване на демокрацията, София, 2011

ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2013 ГОДИНА, Български хелзинкски комитет, София, 2012, <http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/dokladi-na-bhk/godishni-dokladi-za-pravata-na-choveka/>

ПРЕГЛЕД НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ ЧАСТ IV, Български институт за правни изследвания, София, 2013, http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Pregled_na_sydebnata_reforma_v_Bulgaria_2013.pdf

ПУШКАРОВА И (2006) Възникване и институционално развитие на висшия съдебен съвет. Динамика на нормативната уредба 1990 – 2006, в: ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО

ОБЩЕСТВО, *Висшият съдебен съвет като гарант за независимостта на съдебната система. 15 години по-късно*, София, 2006

СТОЯНОВ Л. (2011) „Даруваната конституция“ от 1991 година, в: ГЪЛЪБОВ А. (съст.) *Право и политика: конституиране на демокрацията в Централна и Източна Европа*, Нов български университет, София, с. 44 - 62

ТАНЧЕВ, Е (2010) Конституционният контрол в сравнителна и българска перспектива, в: *Конституционен Съд. Юриспруденция 1997 – 2006*, Институт „Отворено общество“ (2010) София, с. 13- 29

BELTON R, (2005) 'Competing Definitions of the Rule of Law', *Carnegie Papers – Rule of Law Series*, No. 55, January 2005, <http://www.carnegieendowment.org/files/cp55.belton.final.pdf>

BURBANK S. (1999) The Architecture of Judicial Independence, *Southern California Law Review*, Vol. 72:315 достъпно на : University of Pennsylvania Law School, Penn Law: Legal Scholarship Repository, http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1942&context=faculty_scholarship

CAROTHERS T. (1998) 'The Rule of Law Revival', *77 Foreign Affairs* 69

CARRERA S., GUILD E. & HERNANZ N. (2013) The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU Towards an EU Copenhagen Mechanism, Center of European Policies Studies, <http://www.ceps.eu/book/triangular-relationship-between-fundamental-rights-democracy-and-rule-law-eu-towards-eu-copenha>

FEREJOHN J & PASQUINO P (2003) Rule of Democracy and Rule of Law, in: Maravall José María & Przeworski Adam (eds). *Democracy and the rule of law*, Cambridge University Press, P.p. 242 – 260

GAROUPA, N. and GINSBURG, T. (2009), *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, The American Journal of Comparative Law, vol. 57, pp. 201-232

GUARNIERI C (2003) Courts as an Instrument in Horizontal Accountability: The Case of Latin Europe, in: Maravall José María & Przeworski Adam (eds). *Democracy and the rule of law*, Cambridge University Press, P.p. 223 - 241

HIIL (2007) Rule of Law Inventory Report, Discussion Paper for the High Level Expert Meeting on the Rule of Law of 20th April 2007, <http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/RoL%20Inventory%20Report.pdf>

JEAN J.P. & JORRY, H (2013) Judicial Systems of the European Union Countries, European Commission for the Efficiency of Justice, June 2013, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/CEPEJ_pays UE rapport JPJ-HJ 2013_en.pdf

LARKINS, C. (1996) *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*, 44 American Journal of Comparative Law 611

MARAVALL J M & PRZEWSORSKI A (eds). *Democracy and the rule of law*, Cambridge University Press, 2003

MERKEL W. (2011) Systemtransformation: Konsolidierung und Qualität der Demokratie, In: Grotz, F., Müller-Rommel, F. (Hrsg.) *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag: Wiesbaden, S. 27-46.

MORLINO L. (2002) *What is a "Good" Democracy? Theory and Empirical Analysis*, Paper delivered at the Conference on "The European Union, Nations State, and the Quality of Democracy. Lessons from Southern Europe", University of California, Berkeley, <http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-What is Good Democracy.pdf>

O'DONNELL, G. (1999) Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America, in: Mendez, O'Donnell & Pinheiro (eds.) *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, P.p. 303-337

PRAU, C (2012) The Drive for Judicial Supremacy, in: Seibert-Fohr A (ed.) *Judicial Independence in Transition*, Springer, 2012

RAWLS, J. (1999) *A Theory of Justice*, Harvard University Press

SEIBERT-FOHR A (2012) (ed.) *Judicial Independence in Transition*, Springer Berlin Heidelberg

Интернет източници

<http://www.hiil.org>

<http://worldjusticeproject.org>

<http://www.coe.int>

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=6&year=all>

http://ec.europa.eu/justice/newsroom/effective-justice/news/140311_en.htm

<https://mjs.bg>

<http://constcourt.bg/>

<http://www.bghelsinki.org>

<http://www.blhr.org>

<http://assembly.coe.int>

http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_36_bg.pdf