

СЪЮЗ  
НА СЪДИИТЕ  
В БЪЛГАРИЯ

**СЪЮЗ НА СЪДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ**

**Член на МАС**

[www.judgesbg.org](http://www.judgesbg.org)

[office@judgesbg.org](mailto:office@judgesbg.org)

**РАБОТНО ПОСЕЩЕНИЕ**

**В ГР. ХАГА**

**КРАЛСТВО НИДЕРЛАНДИЯ**

**10-14 юни 2014**

25 юни 2014

## Съдържание

Въведение .....	3
Цел на посещението.....	3
Методология.....	4
Разисквани теми и проблеми .....	5
Роля на Холандския съюз на съдебната власт в междуинституционалния диалог .....	5
Съвет на съдебната власт .....	6
Бюджетиране и натовареност .....	7
Бюджетен цикъл.....	8
Индикатори за измерване/оценяване работата на съдията за нуждите на финансовото управление на системата (изключва се юридическото качество) .....	10
Програма за първоначално обучение на съдии.....	12
Подбор.....	12
Предварителна фаза .....	13
Основна фаза .....	13
Оценяване .....	14
Дисциплинарни мерки.....	14
Манифестът от Леуварден .....	16
Европейска заповед за арест .....	18
Независимост и самоуправление на съдебната власт.....	19
Допълнителни срещи извън официалната програма .....	21
<i>Приложение 1</i> .....	22

## Въведение

Целта на този доклад е да обобщи впечатленията и информацията, получена по време на работното посещение в Хага, Кралство Нидерландия в периода 10 – 14 юни 2014г. и да я предостави на УС на ССБ и на работните групи по проекта. Делегацията имаше широка представителност – включваше 7 съдии от 4 града, от различни нива в съдебната власт и от всяка работна група по проекта „Изграждане на благотворна среда за независима съдебна власт в България”.

Списък на участниците:

Атанас Атанасов (СГС);

Екатерина Николова (РС Благоевград);

Йордан Дамаскинов (ОС Русе);

Мирослава Тодорова (СРС/СГС);

Николай Гунчев (ВАС);

Петко Петков (СРС);

Стою Згуров (РС Смолян).

## Цел на посещението

Непосредствена цел на посещението – изследване и обмяна на опит по основните теми на проекта:

- ефективното управление на потока на делата, отстраняването и преодоляването на затрудненията в работата на отделния съдия;
- дефинирането на индивидуалната норма за натовареност на съдията и тази на съда, в който работи; мерки за регулиране на еднаква натовареност и за преодоляване на свръхнатовареност;
- влиянието на нормата на натовареност върху бюджетирането;
- дисциплинарния процес на съдията;
- критерии за професионална оценка на работата на съдията;
- ЕЗА.

Работното посещение позволи и запознаване без дистанция с демократичните традиции в Кралство Нидерландия и затвърждаване на сътрудничеството с холандските колеги.

## Методология

Методологията включваше презентации, участие в дискуссионни формати, събиране и анализ на данни и информация, интервюта. Освен с представители на организацията домакин – Холандския Съюз на съдебната власт (Nederlandse Vereniging Voor Rechtspraak, NVvR):

Съдия Мария ван де Схепоп (Maria van de Scherpop) – председател на Холандския Съюз на съдебната власт, NVvR

Съдия Ангела Каптейн (Angela Kaptein) – председател на Комисията за международни отношения към NVvR

Съдия Антоанет Арпю (Atoinet Arpeau) – член на Комисията за международни отношения към NVvR

Съдия Ивон Кастейн (Yvonne Kastein) – член на Комисията за международни отношения към NVvR

Съдия Мауд Зенден (Maud Senden) – член на Комисията за международни отношения към NVvR

Съдия Паола Бернини (Paola Bernini) – член на Комисията за международни отношения към NVvR

Съдия Тин ван Осх (Tijn van Osch) – член на Комисията за международни отношения към NVvR

Съдия Симоне Кренинг – ОС Амстердам

групата проведе срещи и с:

Проф. Екатерина Трендафилова – Международния наказателен съд;

Димитър Хаджийски – прокурор в Евроджъст;

Г-н Арнолд Велдман (Arnold Veldman) – член на управителния борд на РС Източен Брабант;

Г-н Йооп Пот (Joop Pot) – член на Съдебния съвет;

Съдия Йети Херице (Jetty Gerritse) – РС на централна Нидерландия и координатор на нововъведената програма за първоначално обучение.

Съдия Мике Фикерс (Mieke Fikkers) – АС Арnhem-Леуварден;

Г-жа Йоста Дрюс (Josta Drewes) – юрист в Министерство на безопасността и правосъдието;

Проф. Елен Мак (Elaine Mak) и Петра Гионги (Petra Gyongyi) – Университет „Еразмус“, Ротердам;

Съдия Янеке Боквинкел (Janneke Bockwinkel) – НПО „Съдии за Съдии“ (Judges4Judges);

Съдия Тамара Тротман (Tamara Trotman) – НПО „Съдии за Съдии“ (Judges4Judges);

Съдия Жолиен Схукинг (Jolien Schukking) – НПО „Съдии за Съдии“ (Judges4Judges);

По-голямата част от срещите се проведеха в офиса на NVvR, а останалите бяха в сградата на холандския Съдебен съвет, Международния наказателен съд, Съдебната палата в Хага и ОС Амстердам.

## Разисквани теми и проблеми

### Роля на Холандския съюз на съдебната власт в междуинституционалния диалог

Председателят на Холандския съюз на съдебната власт, **Мария ван де Схепоп**, официално откри работната среща като представи структурата и дейността на NVvR и начина, по който организацията си взаимодейства и сътрудничи с институциите на съдебната власт и Министерството на сигурността и правосъдието (МСП). Холандският съюз на съдебната власт е основан през 1923 г. и е единственото сдружение на магистрати в Холандия, в което членуват както съдии, така и прокурори (както ги наричат според традициите на единната магистратура там – седящи и стоящи магистрати). Мария ван де Схепоп и други холандски съдии споделиха, че в последните години се наблюдава тенденция на усилване на репресивните нагласи и прокуратурата е част от този процес, доколкото представителите на прокуратурата са „crime fighters” (борци с престъпността). На въпроса как би постъпил NVvR в ситуация, при която възникне конфликт между съдии и прокурори, отговорът бе „няма какво да направи”. Съюзът е синдикат и е единственият, който може да води диалог и преговори с Министерството на сигурността и правосъдието по отношение на възнагражденията на магистратите и социалните придобивки. Съюзът е страна по колективния трудов договор на магистратите, за който се надяват скоро да бъде актуализиран (не е ревизиран последните 4 години). Миналата година са провеждали изследване за стреса в съсловието, което също ще бъде използвано като аргумент. Другата страна е министърът на правосъдието, а ролята на ВСС беше определена като “дифузна”, по-близка до тази на министъра. КТД важи както за членовете на NVvR, така и за тези съдии, които не са членове. Има проактивна позиция към медиите и издава списание „Тема“, в което председателят има колонка. Годишно се провеждат и общи събрания на председателите на окръжните и апелативните съдилища, на които присъстват представители на ССВ.

Холандският съюз на съдебната власт има три цели:

- обединение на магистрати;
- повишаване качеството на правосъдието;
- представителство в други държави.

Около 70 – 75% от съдиите в Нидерландия са членове на NVvR. Финансовите потребности на холандския съюз се осигуряват чрез държавна субсидия и членски внос, който би бил крайно недостатъчен за самостоятелна издръжка. Размерът на субсидията не е предвиден в закона, договаря се с МСП и за да бъде получена, трябва да са налице две условия:

1. Да няма друга магистратска организация;
2. Предоставените финанси да не се използват за синдикални дейности.

### Съвет на съдебната власт

Мария ван де Схепоп представи и ролята на Съвета на съдебната власт, който в Холандия съществува от 2002 г. Преди това задачите му са се изпълнявали от МП. Идеята за създаването на Съвета е била да представлява буфер, да създава дистанция между съдебната власт и министерството. Основните правомощия на ССВ са свързани с улесняване/подпомагане/съдействие на основните дейности по осъществяване на правосъдие от магистратите: съставяне на бюджета и разпределянето му по съдилищата; надзор над бюджета и работните процеси; подкрепа на професионалното функциониране на работните процеси; да дава насоки и съветва съдилищата по тези въпроси (препоръките му са задължителни – публикуват се в ДВ); да организира различните форми на обучение; да предоставя подкрепа при унифициране на законодателството; да съветва правителството по въпроси, свързани със съдебната власт. Съветът разработва концепцията и правилата за подбор и обучение на магистратите, но не назначава. Например, сега е разработена нова концепция за образование на магистратите – съобразно индивидуалните потребности. Самото назначаване става с указ на Краля след процедура, която е изцяло локална практика (за всеки отделен съд). ССВ не притежава правомощия, свързани с налагане на дисциплинарни наказания на магистрати. Наблюдава се тенденция за увеличаване на правомощията с такива, които не са предвидени в закона, което води до напрежение между органа и съдиите.

Групата проведе среща и с представител на Съвета – г-н **Йооп Пот** (икономист). Информацията, която предостави е следната:

Съдебният съвет в Холандия се състои от 4 (преди са били 5) постоянни членове: 2 съдии и 2, които не са юристи. Последните са икономисти, финансисти, професионалисти с управленски опит и умения за стратегическо планиране. Мандатът на членовете на Съвета е 6 години с възможност да се удължи с още 3. Министърът на сигурността и правосъдието ги номинира след консултации в рамките на съдебната власт. Назначават се от Краля. Съветът няма правомощия по отношение на Върховния съд в Нидерландия.

Предвидените в закона правомощия на ССВ:

1. Съставя бюджета на съдебната власт;
2. Разпределя финансите на съдилищата;
3. Оказва оперативна подкрепа;
4. Подкрепа при процедурите по подбор;
5. Насърчава качеството и унифицирането на законодателството;
6. Консултира при изготвяне на нови законодателни актове.

Задачи, които Съветът изпълнява, но не са предвидени в закона:

1. Има ролята на говорител на съдебната власт (на национално и международно ниво);
2. Международно сътрудничество.

В периода 2011г. – 2014г. Съветът е поставил за изпълнение 5 основни цели:

1. Да допринесе за укрепването на върховенството на закона;
2. Да затвърди основните ценности на съдебната власт: независимост, безпристрастност и професионализъм;
3. Да отговаря на нуждите на обществото;
4. Да утвърди новата съдебна карта, създадена след обединяване на съдилищата: 19 ОС се свеждат до 11; 5 АС до 4 (това е постигнато към 1 януари 2013 г.)
5. Да повиши капацитета на организацията на съдебната власт и нейното оперативное управление

Въпреки професионалния и дипломатичен тон се усещаше известна резервираност между г-н Йооп Пот и присъстващите на срещата холандски съдии. Пот разказа как е станала смяната на част от председателите на съдилища след реформата на съдебната карта и сливането на съдилища (председателите нямат мандат). Предвидено било (със закон) да бъдат открити конкурси за председателските длъжности, като Съветът направил неформално оценка на нуждите на съответните съдилища и приел какъв е подходящият профил на председателя (предварителна, непублична дейност – възраст, пол), след което в лични разговори с част от предишните председатели ги посъветвали да не се явяват на конкурса. Така по-възрастните председатели били сменени с по-млади.

### **Бюджетиране и натовареност**

Общият бюджет на съдебната власт е 975 млн. евро. Отпускането на финансови ресурси на съдебната власт става по силата на закон всяка година. Съветът носи отговорност пред МСП за начина, по който тези ресурси са изразходвани. ССВ разпределя бюджета между съдилищата като всеки съд решава по какъв начин се

разходват предоставените му финансовите средства. Бюджетът на съдебната власт (когато се планира) не зависи от размера на съдебните такси, те се внасят в държавния бюджет.

**Г-н Арнолд Велдман (член на управителен борд на съд, който се състои от 2-ма съдии и един финансист или специалист по управление. Велдман не е съдия) представи модела на финансиране на съдилищата в Холандия.**

Велдман спомена, че има напрежение между ограничените средства на бюджета на съдилищата и потребността да се предостави качествено правораздаване. В съдилищата в Кралство Нидерландия работят около 9 800 човека, като от тях 2 400 са съдии.

Бюджетът на съдебната власт е регулиран от Закона за финансиране на съдебната власт от 2005 г., което дава стабилност и е гаранция срещу политически намеси. 70 % от бюджета на съдебната власт се разходва за заплати, 15% за фонд „Сгради“, 7% за компютри и автоматизация, 3% за обучение и квалификация и 5% - други. Финансирането на всеки съд е обвързано с броя на приключените от него дела. 95% от бюджета на съдебната система (т.е. около 950 млн. евро) се определя по системата на т. нар. „продуктово“(output) финансиране. Бюджетът за всяка календарна година се формира от броя на делата, които се счита, че ще приключат (разделени по продуктови групи), умножен по определената за всяка продуктова група (вид сходни по тежест дела) цена (рхq). По-голям брой решени дела генерират по-голямо финансиране. Това обаче не се отразява на заплатата на съдиите.

### **Бюджетен цикъл**

Съдебният съвет прави предложение пред Министерство на сигурността и правосъдието за това колко съдебни дела смята, че ще бъдат разгледани през предстоящата година. Предложението, което прави, се основава на информацията, която Съветът събира от различни източници (не само от съдилищата, но и тези институции, които “създават” дела – прокуратурата, имигрантските служби и др.). ССВ преговаря с министерството веднъж на 3 години за това каква е цената на едно дело (тя винаги е фиксирана). Министърът може (а и на практика точно така се получава) да коригира предложението на Съвета за бюджета. Тъй като цените на всяко дело са фиксирани, министърът може да внася корекции единствено по отношение на броя на делата, които се предполага, че ще приключат. Ако реално разгледаният брой дела надхвърли предвидения, със задна дата се заплаща разликата, но на цена представляваща 70% от тази за съответната продуктова група



(защото това са разходи за кадрово обезпечение). При по-малко разгледани дела, съдът връща в държавния бюджет сума, представляваща разликата между реално разгледания и прогнозирания брой дела по цена, отново представляваща 70% от цената на всяко дело в зависимост от съответната му продуктова група.

При разлика между предложения от ССВ и коригирания от министъра бюджет, министърът е длъжен да мотивира направената от него занижена прогноза. Парламентът може да задава въпроси и предлага изменения на бюджета.

Цените за една продуктова група са средни. Те се формират като при преценката за разходите по тяхното разглеждане се включат разходите за служителите, материали, режийни разходи, амортизация на сградата и компютърната техника и др. При завишаване цената на някои от елементите, въз основа на които се формира цената на продукта в рамките на фиксирания тригодишен период, финансовият риск се носи от съдебната власт. Има 10 продуктови групи (видове дела). Цените са фиксирани за период от 3 години.

*Примерни продуктови групи, съгласувани между Съвета и министерството*

<b>Вид дело/съд</b>	<b>Цена (евро)</b>
Граждански съд	916, 45
Административен съд	2064, 92
Наказателен съд	895, 97
Данъчен съд	1133, 32
Граждански съд (апелативно ниво)	3704, 39
Наказателен съд (апелативно ниво)	1348, 72
Данъчен съд (апелативно ниво)	3133, 06

Цените са за едно дело (средна цена) на национално ниво. При отделните съдилища се прави разбивка. В рамките на един съд има определени 35 вида цени на различни видове дела. Веднъж на 6 години се извършва проверка дали времето, фиксирано за разглеждане на едно дело, е останало същото. Изследването се прави от външно независимо бюро – накратко методологията била следната: експертите звънят по случайно време на съдиите и събират информация в този момент какво правят.

Преговорите за цените на делата за периода 2017 – 2019 започват през 2015г. Елементите, които се включват при преговорите са следните:

- Разходи, генерирани за всяка продуктова група през 2014г. и предходните години;
- Съвета: разходът за ново законодателство, което ще влезе в сила 2017-2019
- Разходът за постигане на подобренията в стандартите за качество, въведени от Съвета;
- Министерството: по-голяма ефикасност; държавата трябва да намали разходите.

Бюджетът на един съд до голяма степен е базиран на същия модел, като по-голяма „производителност“ води до по-голямо бюджетно финансиране на съда.

Планиране на бюджета на отделните съдилища:

В този процес участва всеки отделен съд и ССВ.

М. септември (предходната бюджетна година): съдът представя годишен план за следващата бюджетна година. Планът съдържа аргументирано на базата на статистически данни от предходните години предположение за броя на делата, които ще бъдат решени в съда.

М. декември (предходната бюджетна година): споразумение между съда и ССВ за броя на делата, които предстои да бъдат разгледани.

М. септември (съответната бюджетна година): изпращане на доклад до Съвета във връзка с изпълнението на бюджета за първите 8 месеца на бюджетната година.

М. февруари (годината, следваща бюджетната): съдът подготвя годишен доклад за бюджетната година. В зависимост от реално постъпилия брой дела се сключва споразумение, въз основа на което съдът бива дофинансиран или възстановява съответната сума.

След 8-годишното приложение на “output ” системата изводите, които правят са:

- системата работи;
- фиксирани цени, изработени с Министерството на правосъдието за период от 3 години, осигуряват сигурност и стабилност;
- има порочен кръг между разходи и цени;
- сходни категории дела нямат еднакви цени. Обмислят за изместване на фокуса, в който се “засича” на информацията от различните индикатори, което да отчита натовареността;

**Индикатори за измерване/оценяване работата на съдията за нуждите на финансовото управление на системата (изключва се юридическото качество)**

*Цели*

Прозрачност в работата на съда;  
Инструмент за обратна връзка, а оттам и за усъвършенстване.

### *Методология*

Индикатори за всеки съд;  
Съпоставими критерии за различните съдилища;  
Отделен анализ за всеки съд;  
Обобщен анализ.

### Фактори:

#### 1. Качество

- Удовлетвореност на клиентите (провежда се анкета на всеки 3-4 години; удовлетворението се измерва по въпроси от 10 теми);
- Комисия за посещенията – извършва наблюдение веднъж на няколко години; преди посещението служителите (и администрацията, и съдиите) попълват анкета, а по време – разговарят с тях. В комисията влизат хора, които не работят в съдебната власт. Могат да бъдат от различни професии, включително неюристи. В момента председател на Комисията е професор, виден общественик и активен член на политическа партия, което не създава никакво напрежение или недоверие
- Продължителност на делото – сравнява се със средната продължителност във всички съдилища; за предходната година и спрямо стандарти;

#### 2. Продуктивност и финансиране

- Брой разгледани дела (по продуктова група) – съотнесени към споразуменията за продуктивност и нови дела, заведени в съда; дали се разглежда от един съдия или повече.
- Разходи за едно дело и разпределение на „продуктите“ – сравнени със споразумението за продуктивност
- Трудова продуктивност – норма за час и дела на служител – съотнесени към споразуменията за продуктивност и средно за всички съдилища
- Отделно имущество (% от оборота) – сравнено със средното положение във всички съдилища

#### 3. Човешки ресурси

- Съотношение съдии/администрация
- Отсъствия – кратки и дългосрочни (различните видове отпуск)
- Съотношение мъже/жени (има значение при планиране на заетостта; жените излизат в по-дълги отпуски за майчинство и отглеждане на дете)
- Служители на постоянен и временен договор

#### 4. Измерване качеството на работа на всеки съдия

- Брой решения
- Брой на препащанията към медиация и успешно проведените медиации
- Брой постъпили оплаквания и доказани оплаквания
- Приети искания за отвод

## Програма за първоначално обучение на съдии

Презентация на съдия Йети Херице:

До 2014г. е имало 3 начина за един юрист да стане съдия:

1. За току-що завършили студенти - обикновено възрастта, на която стават младши съдии е 25-30г. Наричали са го „вътрешен развъдник“; Продължителността на обучението е била 6-годишна.
2. За юристи с повече от 6 години юридически стаж; за 1 година могат да се преквалифицират в специфична форма за обучение-работа в един съд;
3. Съдебни сътрудници с качества да се развиват като съдии (работили са в съд, различен от този, в който ще правораздават)

Новата концепция – обучението е съобразено с индивидуалността на всеки един от стажант-съдиите. Има задължителен стаж независимо от продължителността на юридическия стаж до този момент и той трябва да е поне 10% от срока на цялото обучение, което преминава и в първоинстанционен и във въззивен съд. Когато за някой от обучаваните в този срок стане ясно, че не притежава качествата да бъде съдия, го мотивират да се откаже. Правят се тестове за интелигентност, като проверката е много по-строга от обичайните тестове. Програмата се занимава и с анализ на причините, поради които някои от кандидатите отпадат в началния етап, тъй като това може да се дължи на самата програма на обучение.

### Подбор

Изисквания: да е завършил право и да има 2 години практически опит; попълва формуляр за кандидатстване, към който трябва да се приложат 3 препоръки; копие от дипломата и академична справка; 2 дни психологически тестове (2-я ден – интервю под формата на ролеви игри). След това се изготвя доклад за представянето му. Събеседване пред 2 комисии: Национална комисия за селекция на съдии, която включва съдии с богат професионален опит и научни изяви – съставът е малък и се потвърждава от Съвета на съдебната власт. Втората комисия е в съответния съд от съдии по обучението. Те преценяват дали кандидатът е подходящ и къде да му протече обучението какво да е съдържанието на обучението, формата на стажа и т.н. Продължителността на програмата за обучение е поне година и три месеца, а най-дългата – 4 години, в зависимост от знанията и опита на стажант съдиите.

## Предварителна фаза

Продължителността ѝ е три месеца, протича в Института за обучение и в съда (3 дни в съда; 2 дни в Института. Разглеждат теоретично казус в Института, след това проследяват как се развива делото по него в съда). Изработва се личен учебен план на всеки кандидат. Целта е участниците да открият своя собствен стил на учене в стимулираща среда.

По време на първата седмица при встъпването в длъжност всички стажанти съдии се събират за да:

- Се запознаят с организацията;
- Да започнат да изграждат професионална идентичност заедно с останалите кандидати;
- Да изградят отношения помежду си;
- Се направи „инвентаризация“ на знанията/таланта/обучителните нужди.

Впоследствие:

В съда – разбиране в практическа среда какво още остава да бъде разбрано; писане на проекторешения, посещение на съдебни заседания.

С работния екип – Целите се поставят със следните въпроси: Докъде съм стигнал? (какви знания и умения мога да предложа); Кой е най-добрият начин, по който мога да се обучавам? Как да насоча обучителния процес? Какво е да бъдеш магистрат? (има кратък стаж в прокуратурата); чести симулации на съдебни процеси.

Всеки един от стажантите съдии има личен план на обучение. След края на предварителната фаза всеки един от обучаваните подлежи на самооценка и трябва да си отговори на въпроса: Това ли е подходящата за мен професия?

## Основна фаза

Среда за обучение чрез работа

Работа и учене на работното място (1 ден заниманията са в Института) относно всеки правен отрасъл. Специализират в 2 области на правото – в три модула. Първият (стажът е на апелативно ниво) е с продължителност най-малко 6 месеца, най-много – 2 години. Вторият (апелативно/първоинстанционно ниво) е със същата продължителност. Третият е по избор и е поне 6 месеца на апелативно/първоинстанционно ниво. По време на основната фаза се провеждат и курсове, свързани с дисциплинарната отговорност на магистратите.

Веднъж в седмицата по време на цялата програма:

- се обсъжда опита и знанията, натрупани в работни екипи;

- се упражняват умения като критично мислене, етика, почтеност, връзки с медиите и др.;
- работа в/у личния план на обучение;
- адресиране на нуждите от обучение;
- кратък стаж в институции на ЕС.

В предварителната фаза съдиите обучители (които са обучени за такива в новата концепция на обучение) имат ролята на ръководители, осъществяващи надзор над стажантите (всеки има 2-ма обучители на място). В основаната фаза обучават чрез практическа работа. Макар да не носят крайната отговорност за оценяването на обучавания, обучителите предоставят становище. Те се грижат стажантът да участва в съдебни заседания, да пише присъди (може да участва като “заместник-съдия”) – всичко това става под наблюдение.

### Оценяване

Обучаваният се оценява след 6 месеца в първия модул „Среда за обучение чрез работа“ и в края на програмата от комисии, създадени към всеки съд. Оценката се прави въз основа на досието му (резултати от тестове, написани проекторешения, задачи за работа в екип, обратна бвръзка и др.). Когато е необходимо, може да се направи допълнителна междинна оценка. На всеки три месеца се провежда оценъчно интервю (събеседване), по време на което се обсъжда дали всичко се развива в съответствие с личния план на обучение. В най-дългата продължителност на обучение (4-годишната) може да бъде включена специализация в 3 правни отрасли.

### Дисциплинарни мерки

Г-жа **Йоста Дрюс** от МСП представи законопроект за дисциплинарните мерки срещу магистрати, с които се увеличават видовете дисциплинарни наказания. Според нея се наблюдава обща тенденция обществото да се поляризира по въпроси, свързани със съдебната власт, а доверието му в нея намалява.

По силата на чл. 116 от Конституцията на Кралство Нидерландия надзор над работата на съдия може да се осъществява само от друг съдия. Според чл. 117 съдия може да бъде отстранен от длъжност само от съд.

Правоотношението на съдията е уредено в самостоятелен закон – Закон за правното положение на съдебната власт. Съдиите са несменяеми до навършване на 70-годишна възраст.

В сега действащото законодателство не е предвиден начинът за повишване на съдията – това е местна практика на всеки съд; критериите се изработват за самия съд.

В момента законът предвижда две дисциплинарни мерки:

- писмено предупреждение и
- уволнение

(За сравнение в Закона за държавния служител има и други по-нюансирани наказания – намаляване на дни от платения отпуск и др.)

Основната критика към сега съществуващата уредба е, че тя не предвижда междинен вариант. Потребността от въвеждането на ново дисциплинарно наказание е изразена от самата съдебна власт в доклад от 2009г., подготвен от административните ръководители на съдилища. Предложението за трети вид наказание е „временно отстраняване от длъжност“, като предвидената максимална продължителност на отстраняването е 3 месеца и се налага от Върховния съд. Върховният съд може да допълни наказанието с намаляване на заплатата за част от този период или за целия. Към настоящия момент проектозаконът, съдържащ това предложение, е в парламента. Води се дискусия за полезността на този вид наказание, защото от една страна е междинно по тежест в сравнение със сегашните, но поставя въпроса как е възможно съдия да бъде отстранен временно от длъжност и след това да продължи да работи без да е разрушена репутацията му.

Проектозаконът предвижда също така, когато магистрат е заподозрян в извършване на престъпление, да бъде отстранен по бърза процедура, но това не представлява дисциплинарна мярка. Според закона дисциплинарното нарушение може да има степени по тежест:

1. (най-тежка) Когато съдията не се държи подобаващо на длъжността си;
2. Когато съдията поддържа тайни връзки със страни/ клиенти, с което е нарушил конфиденциалността на произнасянето;
3. Когато извършва други професионални дейности и не го е упоменал в регистъра за други трудови дейности. Несъвместимост при съдиите има със следните професии и дейности: член на сената или парламента, адвокат и нотариус. Заместник-съдиите могат да бъдат и адвокати (Заместник-съдиите са съдии *ad hoc*; те са канени за участие в съответния съд при възникнала необходимост – голямо постъпление на дела, например. Те са уважавани юристи – адвокати, професори и др., няма строга регулация и специфични критерии, по които става подборът им; заплащането им е скромно. В Закона е предвидено, че заместник-съдии, които не са викани за участие в съдебно заседание 2 години, могат да бъдат заличени от списъка. Иначе и те са несменяеми). Могат обаче да бъдат членове на политически партии, да

развиват политическа дейност, но следва да се въздържат от публични изказвания.

4. Когато съдията занемарява професионалната си квалификация и познания.

В Закона не е посочено за кое нарушение какво по степен наказание може да му се наложи, но очевидно практиката е установила, че най-тежкото наказание може да бъде наложено само за най-тежките случаи по т. 1. В Холандия изключително рядко се наказват съдии – имат по-малко от един подобен случай на година.

Най-лекото наказание - писменото предупреждение се налага от председателя на съда. Възбуждането на дисциплинарно производство за по-тежко наказание – председателят може да сезира прокурор от Върховната прокуратура, който може да внесе искане за налагане на наказание пред Върховния съд. Председателят може да бъде сезиран от страна по делото. Ако има сигнал до прокурор от ВП, трябва да се самосезира. Делото във Върховния съд е при закрити врата, прокурорът не е страна. Решението обаче се публикува. От 2010 г. Съветът на съдебната власт публикува всички наложени дисциплинарни наказания.

### Манифестът от Леуварден

Съдия Мике Фикерс е един от инициаторите на т. нар. Манифест от Леуварден (вж. Приложение 1). Тя е съдия в Търговското отделение на Апелативния съд в Леуварден. След окрупняването на съдилищата това е един от останалите 4 апелативни съда – намира се в Северна Холандия (Фризландия), в която има и втори официален език – фризийският.

Идеята за Манифеста възниква спонтанно в неформалния кръг на 7 съдии като реакция на въздействието на финансовия модел на управление на съдебната власт върху качеството на правосъдието. Съдия Фикерс разказа, че все по-често забелязвала, че първоинстанционните дела, които идват за разглеждане при нея, са разглеждани припряно, като са оставяни без уважение исканията на страните за събиране на нови доказателства, защото това би забавило разглеждането, съответно приключването на делото – фактът, който има правно значение за бюджетирането. Като търговски съдия Фикерс на ден следвало да разгледа 1 дело, докато колегите ѝ от другите отделения имали задължение да разгледат много повече дела, което понякога водело до невъзможност за задълбочаване, поради което решила за себе си, че съдиите са длъжни да реагират на опасностите от профанизиране на правосъдието, докато не е станало прекалено късно и че е редно началото да поставят тези, които имат по-малко работа. Освен това, Фикерс посочва, че в кариерата на холандските съдии апелативната инстанция е максимално високото ниво, което могат да достигнат (Върховният съд е малоброен и съдиите нямат очакване, че ще станат върховни съдии), поради което апелативните съдии имат по-голяма свобода от окръжните – нищо не очакват от председателите на съдилища.



Така се сформирал този неформален инициативен комитет за подготвяне на текста, в който изразявали своето несъгласие с водената обща политика на управление на съдебната власт и конкретни действия на Съдебния съвет, с които той демонстрирал отдалеченост от редовите съдии и неспособност да разбере, че в същността си правосъдието не е икономическа категория и не може да се разглежда единствено като „производство“ на съдебни актове. Конкретен проблем, който съдиите очертават е фактът, че изборът и назначаването на административни ръководители<sup>1</sup> се е осъществил по непрозрачен начин в процес, в който редовите съдии са лишени от пряко участие. От подобно участие са лишени и при избора на членове на Съдебния съвет, който взема решението кой да бъде председател. Така на практика основният демократичен принцип за разделение на властите е силно компрометиран – осъществена е подмяна на ръководствата в съдилищата в резултат на политическо влияние и независимостта на съдебната власт е поставена в опасност. Макар повод за критика да е финансовият модел, по който измерването на ефективността на правосъдието е обвързано с бюджетирането, фокусът на безпокойството на съдиите е върху последиците от подобно разглеждане на работата им като производство на определен брой продукти, което води до това делата да не получават необходимото време и внимание.

В края на ноември 2012 г. 7-те съдии разпространили Манифеста в съда, като се уговорили през декември да се съберат на общо събрание, на което да формулират програма за действие. Постигнали съгласие помежду си, ако 40 от 60-те съдии подпишат, да изпратят Манифеста и на всички останали. Подписите били събрани съвсем скоро. През декември го изпратили и на Холандския съюз на съдебната власт, който изместил фокуса на Манифеста, като обявил, че съдиите изразяват недоволство от голямата си натовареност. Това е една от причините за ускоряване на процеса по оповестяване на Манифеста, защото съдиите от Леуварден настоявали идеята на техния протест да не бъде подменяна чрез свеждането ѝ до проблемите на съдиите с количеството работа. От 14.12.2012 г. кръгът на инициаторите започнал да получава множество одобрителни реакции на съдии от цялата страна. Междувременно председателите на съдилищата, научили за Манифеста и се опитали да предотвратят неговото оповестяване, като убеждавали неформално съдиите, че трябва да се изслушат взаимно и че тези въпроси непременно трябва да бъдат разгледани, но малко по-късно. Манифестът бил изпратен и на Съдебния съвет, откъдето бил даден за публикуване в медия без подписите. Съдиите възприели това като непочтен ход, защото информацията казвала, че проявата е анонимна. В този период 2-ма депутати се свързали с тях, за да разберат какъв е проблемът и да запознаят парламента.

---

<sup>1</sup> Докладът използва термина „административен ръководител“, тъй като в най-голяма степен се доближава до холандката термилогия и форма на управление като в същото време съответства на понятийния апарат в България. В управлението на един съд в Нидерландия участват и несъдии (става въпрос за колективно тяло от 2ма съдии и 1 неюрис, обикновено икономист).

Действията на Съдебния съвет и изместеният фокус от съсловното сдружение към свръхнатовареността мотивирало съдиите, които до този момент се въздържали от контакти с медиите, да започнат публично да говорят за основната идея на Манифеста – необходимо е да се инвестира време за установяване на истината по делата.

За една седмица около 500 съдии им писали с одобрение, а на 21.12.2012 г. се състояла среща между инициативния комитет, Съдебния съвет и Холандския съюз на съдебната власт. В края на 2012 г. Манифестът бил подписан от 700 съдии, а в края на февруари 2013 – от 742. Имало институционални последици – променен диалог на председателите с редовите съдии; председателствата на Съдебния съвет не получили удължен мандат. Впоследствие новият председател в официално слово използвал цитат от Манифеста. В препоръките на Доклада на Независимия институт за оценка на съдебната власт били включени препоръките на Манифеста. Не било изпълнено едно от исканията на съдиите – третият член на управителното тяло на всеки съд също да е съдия.

Поуките според съдия Фикерс – 1. Всеки индивидуален съдия трябва да може да каже “дотук” (всеки трябва да прецени докъде са му възможностите да понесе натоварването без това да е свързано с компромис с професията), въпреки че се е смятало, че съдиите не са особено добри в отстояването на тази граница на ненамеса при упражняване на професията; 2. Колективното усилие може да постигне много.

### Европейска заповед за арест

Съдия Симоне Кренинг (ОС Амстердам)

Само един съд в Нидерландия разглежда ЕЗА и това е Окръжният съд в Амстердам. В него се разглеждат всички дела за екстрадиция, както и тези по ЕЗА. Съдиите, които се занимават с тази специфична материя разглеждат и други наказателни дела. Делата по ЕЗА се гледат от тричленен съдебен състав, а заседанията им по същество са публични. Мярката за неотклонение при дела за изпълнение на ЕЗА не е задължителна – самият прокурор преценява дали да поиска такава. Единствената предпоставка, която се изследва е дали има опасност лицето да се укрие – ако няма такава опасност, не му се взема вярка за неотклонение, но му взимат личните документи и през определен период от време се подписва в полицията. Няма пречка впоследствие съдията, който е взел мярката да гледа делото и по същество. Решението за предаване по ЕЗА не подлежи на обжалване – ОС Амстердам е единствената инстанция по този вид дела.

Общо 8 съдии разглеждат исканията и тъй като само в техния съд се гледат тези дела, това означава че само 8 съдии в Холандия разглеждат дела по ЕЗА и за екстрадиция.

Производството е уредено в специален закон (Surrender Act). Изследват се следните предпоставки:

1. Ако лицето, чието предаване се иска е холандски гражданин или постоянно пребиваващ - следва да има гаранция, че впоследствие ще бъде върнат;
2. Ако лицето е съдено в задочно производство - да има гаранция, че по отношение на него ще се проведе нов процес.

Почти всички искания за предаване на лица с ЕЗА в Холандия биват уважени. Единствените откази са в случаите на задочно производство, при липса на гаранции за нов процес срещу лицето и в случаи, в които по холандския закон предвиденото наказание за съответното престъпление е под 12 месеца лишаване от свобода.

Съгласно холандския закон едно лице може да бъде задържано за период до 20 дни преди пристигане на оригинала на ЕЗА. За 2012г. в Холандия са разгледали 650 ЕЗА. Процедурата надхвърля максимално допустимите 90 дни в 4-5 процента от случаите - за 2012 г. това са 4,6%. Това би могло да се изтълкува като много, тъй като според прок. Димитър Хаджийски от Евроджъст в България това се случва максимум 1-2 пъти годишно, т.е. под 1%. Около 40% от делата се решават за срок между 61 и 90 дни, останалите - под 60. Макар да няма статистически данни за броя на отказите за предаване на лица по ЕЗА, съдия Кренинг сподели, че това се случва изключително рядко.

В процедурата по разглеждане на искането за предаване на лице по ЕЗА холандският съд изисква допълнителна информация от издаващия орган във всички случаи на неяснота относно:

- вида на престъплението (в какво точно се изразява престъпната дейтелност);
- размера на наложеното наказание, а ако процесът не е приключил - какво наказание се предвижда в чуждия закон.

В много от тези случаи на неяснота се касае за проблем при превода.

### Независимост и самоуправление на съдебната власт

Неправителствената организация „Съдии за съдии“ (Judges for Judges) представиха целите, структурата и дейностите на това НПО. Създадено е през 1998 г.; от 2009 г. има ново ръководство и засилена активност.

Първото направление на дейността им е оказване на подкрепа, включително правна помощ, на съдии, срещу които има различни форми на репресия. Представиха два казуса, по които са осъществявали подкрепа на съдии – на венецуелската съдия Мария Афиуни и на съдия Мирослава Тодорова, като направиха кратка презентация на случая “Афиуни”, която е политически репресирана след изменение на мярката за неотклонение на обвиняем, противник на президента Чавес.

Второто направление на дейността им е свързано с наблюдение на въпроса за селекцията на съдии и прокурори.

Проф. Елен Мак и Петра Гионги от университета „Еразмус“ в Ротердам изнесоха презентации, свързани с независимостта и самоуправлението на съдебната власт. Специализацията на проф. Мак е за влиянието/отношението на съвременния мениджмънт/управление на съдебната власт върху класически правни понятия и институти, включително независимостта в 4-те ѝ измерения: конституционна, законова, функционална и фактическа. Съотнесоха всяко от измеренията към 3-те нива на организация: съдебна власт (като институционална система), съдилища и индивидуални съдии, подчинени на управленски стандарти – ефективност и ефикасност; подход, ориентиран към потребителя. Тези стандарти на управление зависят (въпросът е дали и как, доколко въздействат) върху стандартите на върховенството на закона – независимост; безпристрастност. Задълбочена дискусия по тези проблеми има в Холандия, Франция и Германия.

Събитието премина под формата на дискуссионен форум, в който бяха обсъдени различни казуси през призмата на две съвременни дилеми пред съдиите:

1. Могат ли съдиите да реагират при тенденциозно медийно отразяване на висящи дела или при коментари на членове на правителството по висящи дела?
2. Могат ли съдиите да се съобразяват с организационни мерки и указания, които засягат решенията по определени категории дела?

Петра Гионги разказа за казус по дело на ЕСПЧ, свързан с нарушаване независимостта на съдебната власт в Унгария (след реформите, инициирани от Виктор Орбан и партия „ФИДЕЗ“<sup>2</sup>) и Румъния.

\*\*\*

В последния ден от посещението групата имаше възможността да посети съдебната палата в Хага, в която се помещават ОС и АС. Освен в съдебни заседания участниците във визитата успяха да се запознаят и с библиотеката в палатата.

---

<sup>2</sup> За повече информация: <http://legalworld.bg/26402.pyrvo-neka-da-podberem-sydiite.html>;  
<http://legalworld.bg/36431.ungariia-e-osydena-za-represii-nad-shefa-na-vyrhovniia-syd.html>

Главният библиотекар разказа за интензивния процес на дигитализиране на всички хартиени книги в електронен вариант. Библиотеката в съдебната палата в Хага ще остане на практика единственото физическо книгохранилище, останалите библиотеки се закриват. След сливането на съдилища има недостиг на помещения, което е една от причината за вземането на помещенията на библиотеките (другата е съкращаването на средствата). Видяхме на живо и друга от последиците от “уедряването” на съдилищата. В съда в Хага съдиите вече нямат постоянни работни места, стимулира се работата от въщи, като се инвестират средства и усилия всички дела да бъдат дигитализирани, което да позволява съдиите да работят навсякъде.

### Допълнителни срещи извън официалната програма

Като допълнителна стойност на пътуването може да бъдат отчетени срещите с:

- проф. Трендафилова от МНС, който групата имаше възможност да посети. Съдия Трендафилова разказа за своята работа и отговорности в МНС;
- Димитър Хаджийски – прокурор от Евроджъст, който сподели своя опит по отношение на ЕЗА и изрази готовност да подпомага изпълнението на проекта по тази тема и в бъдеще;
- Вечерите с представители на NVvR, при които групата имаше възможност да разисква по-горе изброените и други теми в неформален тон и атмосфера.

## Приложение 1

### **Манифестът от Леуварден**

Дълбоко сме обезпокоени от организацията на правораздавателната система и вредните последици, които тя има върху вътрешната независимост на съдиите и качеството на правосъдието. Пряката причина да изразим тревогите си в този Манифест е начинът, по който административните ръководители на съдилища бяха назначени след прекрояването на съдебната карта през 2011г. е. Тук засягаме следните проблеми:

#### **1. Не се чувстваме представявани от Съдебния съвет.**

Съдебният съвет, който беше създаден, за да повиши институционалната независимост на съдебната власт вече няма връзка с редовите съдии. От една страна, членовете на Съвета са се дистанцирали от съдилищата, а от друга са в постоянен диалог с политиците в Хага. Те не са загрижени за правосъдието на практика: двама от четирите члена на Съдебния съвет не притежават професионален опит като съдии. За разлика от други страни в Европа съдиите в Холандия нямат фактическо влияние върху процеса по назначаване на членовете на Съвета.

#### **2. Процедурата по назначаване на нови административни ръководители на съдилища беше изцяло опорочена**

Влиянието на членовете на Съдебния съвет върху процедурата по назначаване на нови административни ръководители на съдилища беше неприемливо голямо. Фактически Съветът и само Съветът реши кой ще бъде административен ръководител. В повечето случаи това стана ясно, когато на местните консултативни комитети беше предложен само по един вероятен кандидат. В момента съдиите са управлявани от административни ръководители, назначени от членове на Съвета, които, от своя страна, са назначени чрез процедура, върху която съдии не са имали

възможността да окажат влияние. Общото събрание на административните ръководители се състои от съдии, назначени от Съвета и отговаря на стандарти, формулирани от него. Опасяваме се, че конституирано по този начин Общото събрание на административните ръководители на съдилища ще е неспособно да осигури ефективен противовес на Съвета. Така необходимата взаимозависимост и взаимоограничаване между властите отсъства.

### **3. Правосъдната система е принудена да работи все повече и повече като голяма компания, в която стойностите за продуктивност се считат за най-важни**

Правосъдната система все повече изглежда като голяма компания, в която стойностите за продуктивност се считат за най-важни. Съдебният съвет действа като „борд“ на голяма компания; ръководството на съда работи като борд на директори на различни отдели и на дистанция от служителите. Услуги като „Информационни технологии“, „Управление на човешките ресурси“ и „Финанси“ се централизират и се съвместяват в центрове за услуги, управлявани от Съвета на буквално голямо разстояние от съдилищата. По този начин правосъдието се маргинализира, за да се превърне в един обикновен продукт, който може да се управлява именно като такъв. Също така се опасяваме (подобно на много образователни и здравни организации), че управлението на съдилищата ще се окаже позиционирано на такава дистанция от редовите съдии, че няма да обръща никакво внимание на основния процес и на заплахите, на които този процес е подложен. През последните няколко години производствените стандарти и бюджетът станаха водещи. Със същия персонал и ресурси трябва да се реализира непрекъснато увеличаващото се производство. Съдиите са оценявани въз основа на статистически данни. Нито качеството на тяхната работа, нито усилието, което влагат или техните характерни черти определят това как работата им се оценява. Това се прави предимно чрез количеството на тяхната продукция. Това доведе до ситуация, в която качеството на съдийската работа е поставена под такова напрежение, че много от съдебните дела не получават грижата и вниманието, на които имат право и че безотговорни решения се вземат, за да отговорят на производствените нужди. Производителността на работника на поточна линия не е съотнесима към работата на професионалистите, разботещи в правосъдната система.

Призоваваме Съвета и всички административни ръководители на съдилища да предприемат практически мерки, за да отстранят нашето безпокойство. Задължително е поне:

- съдиите да имат възможност да упражняват действително влияние върху назначаването на членове на Съвета и на административни ръководители и мнозинството в Съвета да е съставено от съдии;
- Съветът и административните ръководители да направят качеството и съдържанието на съдийската работа приоритет, вместо да се разчита на данни за продукцията;
- на съдиите да се осигурят всички необходими условия, за да разглеждат делата си с грижата и вниманието, които тези дела заслужават.