

ДОКЛАД

ЗА ДЕЙНОСТТА НА АСОЦИАЦИЯТА НА БЪЛГАРСКИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ СЪДИИ ПРЕЗ 2010 ГОДИНА

Уважаеми колеги,

Измина една тежка и наситена с много събития отчетна година.

Като цяло 2010 г. бе трудна за Република България, защото е белязана от световната финансова криза. Това в значителна степен затрудни работата на Асоциацията на българските административни съдии и образно тя може да се сравни с известното определение за държавния бюджет за 2010 г.

В същото време годината беше пренаситена от събития - всяко, от които дава повод за реакция от страна на синдикална организация, каквато сме ние, но това за съжаление не беше направено във всички случаи.

На първо място беше извършено от министъра на финансите посегателството срещу допълнителните възнаграждения на магистратите в края на 2009 г. и както всички знаем сумите бяха изплатени в началото на 2010 г. след активната намеса на съдиите.

Извърши се атестиране на голяма част от съдиите в административните съдилища по едни доста спорни критерии. Във Върховния административен съд се разгледаха делата по жалби на магистрати срещу наложени им от Висшия съдебен съвет дисциплинарни наказания във връзка с назначаването им на отговорни постове в съдебната власт, между които няма съдии от административните съдилища.

Бяха образувани във Висшия съдебен съвет дисциплинарни производства срещу тримата съдии от Върховния административен съд, чиито роднини са придобили в Приморско недвижими имоти, регистрирани като живеещи там и с незадоволена жилищна нужда.

Заговори се за недостатъчна натовареност на някои административни съдилища и за тяхното реструктуриране.

В такава обстановка успяхме да извършим следните по-значими действия:

Членове на Асоциацията участваха активно в международната среща на 29 и 30 април 2010 г. в гр.София посветена на темата „

Мястото на правата на човека и независимостта на съдиите”. Лектор беше г-н Хайнрих Ценз – председател на Европейската асоциация на административните съдии и съдия от Върховния административен съд на Австрия. След работна среща се състоя заседание на Управителния съвет на Асоциацията, на което беше поканен и взе участие и г-н Ценз.

На 29.03.2010 г. в гр. Ямбол бе проведено заседание на Управителния съвет по искане на г-н Панайот Генков за вземане на отношение от Асоциацията по повод изнесеното в медиите съобщение за негова среща с братя Галеви. Не е взето решение по поставения въпрос от присъствалите на заседанието членове на Управителния съвет..

Важни решения Управителния съвет са взети на неговите заседания от 06.10.2010 г. и 18.11.2010 г. и те са свързани с поддържане на уеб сайта на Асоциацията, организиране на Отчетното събрание, номиниране на съдии за приза „Административен съдия на годината”, избор по предварително одобрени правила на студент с изяви успехи в следването по публичноправни науки, избор на лектор и лекция за отчетното събрание и пр

Подготвихме и сключихме договора с „Юридическа енциклопедия” ООД за поддържане уеб сайта на асоциацията.

Горди сме с постижението на колегите от Ямболския административен съд, които постигнаха изключително постижение в Любляна, Словения със спечеленото първо място.

Продължава активното изпращането на преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз в Люксембург от страна на административните съдии от България.

На 07.05.2009г. в гр. Фрайбург, Германия беше проведена Генералната асамблея на Асоциацията на Европейските административни съдии /АЕАС/, в която взеха участие като представители на Асоциацията на българските административните съдии съдиите: Стефка Стоева, Атанаска Дишева и Светлана Борисова.

Според установения дневен ред на събранието бяха изслушани отчетните доклада на Председателя и Заместник – председателя на Асоциацията за изминалата година, доклад за работата с Европейската комисия, финансов отчет и одиторски доклад, както и отчети на ръководителите на отделните работни групи, които

изложиха и вижданията си за бъдещата работа в групите по отделни теми и евентуалните срещи и конференции. Гласуваха се рамките на семинарната програма за следващата година.

Бяха приети нови членове на Асоциацията. След дълги дебати бяха гласувани промени в устава на Асоциацията на Европейските административни съдии свързани с членството, с размера на годишния членски внос, който за по-малките държави, сред които и България, се увеличи от 200 евро на 300 евро годишно. Беше избран нов Управителен съвет на Асоциацията, съгласно Устава, като в състава на УС беше избран за нов член г-н Джовани Туломело от Италия, на мястото на г-жа Ясна Сеган от Словения, която подаде оставка. Беше взето решение Общото събрание на Асоциацията да се проведе в Париж.

През периода от 05 до 07 май 2009г. в гр. Фрайбург беше проведена Годишната конференция на Асоциацията на Германските административни съдии, в която бяха поканени като участници съдии от АБАС, заедно с други членове на Асоциацията на Европейските административни съдии. Провеждането на конференцията беше съчетано с чествания по повод Деня на административния съдия в Германия.

На 05.05.2009г. конференцията е открита с обща сесия, след което е проведен прием на Федералното правителство в сградата на Фрайбургския университет с коктейл за присъстващите административни съдии от цяла Германия и за гостите от административни съдилища от различни европейски държави.

На 06.05.2010г. са проведени работни срещи по зададени предварително теми. Съдия Светлана Борисова е взела участие в проведената дискусия на тема “Задължението на държавата по отношение на спазване на човешките права и основните свободи при провеждане на мероприятия от държавата и съдебен контрол при неспазването им”. По темата е изнесен основен доклад от проф.д-р Уве Фолкман. В доклада е отразено развитието на взаимоотношението – от една страна – засиленият контрол на държавата, а от друга страна – необходимостта от гарантиране правата на човека. В доклада е застъпено, че е налице все по-голяма зависимост между мерките по сигурността, които държавата предприема и произтичащото от това засягане на правата на човека. Конкретен пример в тази насока е даден с камерите и всички

записващи устройства, поставени навсякъде около нас. Действително без тях би било невъзможно да се опази общественият ред и сигурност. Те от своя страна обаче засягат личното пространство на всеки, нарушават правото на личен живот на гражданите. Участващите в дискусиата подчертаха все по-нарастващото значение на защитата на правата на човека, предвид включването в Договора от Лисабон на Хартата на основните права. На тази основа тя вече има обвързващо действие за всички държави-членки и юридическата сила на действащо право на ЕС. Това още повече задължава държавата и нейните правоохранителни органи да гарантират правата на гражданите не само в познатия им досега аспект, но и съобразно изискванията на съвременните условия на живот.

Съдия Атанаска Дишева е взела участие в проведената кръгла маса на тема “Независимост и възнаграждение на съдиите”. Основният доклад на кръглата маса е изнесен от г-н Бернард Маккроски - съдия във Върховния съд на Северна Ирландия. Основната теза на изложението е за неразривната връзка между независимостта на правораздаването и възнаграждението на съдиите. Независимостта на съдиите произлиза и е пряко свързана с основния принцип на всички демократични общества за разделение на властите. Независимостта на съдебната власт също така е проявление на принципа за върховенството на закона. Тези основни принципи не биха могли да бъдат ефективно приложени без независимостта на съдебната власт, тъй като върховенството на закона не може да функционира нормално и резултатно без да има контрол по отношение на правителствените актове провеждан от съдии, които са независими от изпълнителната власт. Според докладчика, независимостта на съда е крайъгълен камък на върховенството на закона.

В съвременния свят тази връзка е от изключителна важност, а в условията на икономическа криза обсъждането на темата е актуално и наложително. Съдебната независимост е необходимост, която е наложена от изключителната отговорност на съда като правораздавателен орган. Тази независимост не е самоцелна, а произтича от върховенството на закона. В исторически аспект, още в средата на 17 в. от Томас Фулър е прогласено правилото „Никога не бъди по-високо от правото /от закона/”. Предоставената правораздавателна власт на съдиите може да бъде упражнявана само

в съответствие със закона и то по начин, който осигурява възможност на другите власти – политическа и изпълнителна, чрез съответните институции на държавата, да упражняват властта си също в съответствие със закона.

Необходимостта от ефективното прилагане на принципа на независимост на съдебната власт е призната в резолюции на Генералната асамблея на ООН, в т. нар. Основни принципи на независимост на съда. Също така, в преамбюла към „Принципи на Бенгалор за съдебно поведение” се изтъква, че компетентно, независимо и безпристрастно правосъдие е необходимо и съществено не само, за да осигури ролята на съда по поддържане на конституционализма и върховенството на закона, но също така и да налага обществено доверие в съдебната система и моралния авторитет и неподкупност на съда. В практика на Съда на Европейския съюз последователно и неизменно се настоява за „съществуването на гаранции срещу външен натиск” върху съдебната власт.

Една от тези гаранции представлява отношението към съдийското възнаграждение, което следва да съответства на изискванията за върховенството на закона, независимостта на съда и неговата неподкупност.

Същността на връзката между съдебната независимост и възнаграждението са изложени в едно решение на Върховния съд на Канада, в което, много точно са изведени основните проявления на съдебната независимост. Според това решение, независимостта на съдиите има три основни характеристики: сигурност на назначението /несменяемост/; финансова сигурност; административна независимост. От своя страна, финансовата независимост на съдебната институция включва три компонента, всеки един от които произтича от конституционния принцип за деполитизиране на отношенията между съдебната власт и останалите власти. Това означава съдът да не може да бъде манипулиран чрез политически, включително законодателни, както и чрез икономически механизми. Първият основен елемент на финансова сигурност на съдебната институция означава да бъдат изключени всякакви промени, водещи до намаляване или замразяване на съдийството възнаграждение, като това се отнася до всички компоненти на възнаграждението /месечно възнаграждение или заплата, допълнителни възнаграждения или

бонуси, определени по различни критерии, като напр. продължителен стаж, натовареност и т.н., пенсии, обезщетения при прекратяване на дейността като съдия и други плащания и ползи/. Самото определяне на елементите на съдийското възнаграждение следва да бъде осъществено в рамките на специален процес, който е независим, ефективен и обективен, с цел избягване на възможността за или упражняването на политическо въздействие чрез икономически манипулации. Другият аспект на финансовата независимост се изразява в ограничението /забраната/ за участие на съда, било като колективен орган, било индивидуално, в каквито и да било преговори за възнаграждението с изпълнителната власт или представителите на законодателството, тъй като това би представлявало съществено накърняване на принципа на независимостта на съдебната власт. Третият аспект на финансовата независимост се изразява в забраната за намаляване на съдийското възнаграждение, включително замразяване в условия на растяща инфлация, под определен базисен минимум. Този минимум следва да бъде закрепен в закон, за да се ограничи възможността за промяната му от изпълнителната власт. Докладчикът е дал пример с Ирландия, където минимумът на съдийската заплата е установен в Конституцията, въпреки че по тази връзка е имало сериозен дебат. В разпоредба от тази Конституция е предвидено, че възнаграждението на съдията не може да бъде намалявано докато упражнява службата си. Дори и при такава разпоредба, обаче, независимостта на възнаграждението на съдиите не е напълно гарантирано, тъй като и конституциите понякога биват ревизирани.

Необходимостта от гарантиране на съдийското възнаграждение произтича, наред с вече посоченото, и от разбирането, че възнаграждението трябва да бъде достатъчно, за да привлича към съда най-компетентните юристи, което е очевидно обосновано и обусловено от интереса на обществото и отделните субекти. Освен това, нивото на възнаграждението трябва да е достатъчно, за да изолира съдиите от некоректен натиск или стимулиране, с оглед да предпази тяхната честност, неподкупност и независимост. От друга страна, възнаграждението на съдиите е в известна степен компенсация за ограниченията, които се налагат на съдиите в професионален и личен аспект и които не се отнасят да останалите юридически професии. Във всички случаи, при които се стигне до

намаляване на възнаграждението на съдиите, поради икономически, политически или други причина, това би означавало накърняване на независимостта на съдиите.

В заключение докладчикът е посочил, че битката за възнаграждението на съдиите, като резултат от и гаранция за тяхната независимост, винаги ще бъде едновременно трудна и предизвикателна. Това особено проличава във време на икономически трудности, но въпреки всичко, съдиите и техните представителни организации трябва да бъдат насърчавани и заинтересовани в отстояването на това по всяко време, тъй като върховенството на закона и свързаните с това най-съществени ценности на демократичните общества трябва да бъдат налагани при всякакви условия и обстоятелства.

След доклада е проведен дебат, с участието на представители на всички държави, представени на Годишната асамблея на Асоциацията на Европейските административни съдии. От представителя на Словения е изнесен кратък доклад относно правната регламентация на съдийското възнаграждение в страната и предприетите мерки за защита срещу намалението на съдийските заплати пред Конституционния съд. В Словения съдийските заплати се определят не от закон, а от подзаконов акт, но е постигната забрана за намаляване на възнаграждението за прослужени години, а пред административния съд могат да се обжалват индивидуалните актове за определяне на заплати на съдиите.

Представителят на Естония е изложил, че икономическата криза, в която се намира страната, оказва влияние върху съдийските заплати, въпреки че размерът на възнаграждение на съдиите е определен в закон, като зависимост от заплатите в публичния сектор. През миналата година възнаграждението е намалено със 7 %, което практически представлява противоречие с принципа на разделение на властите.

Представителят на Франция е посочил, че заплатите на държавните служители и съдиите в страната са регламентирани с правителствен акт, а не със закон. На председателя на съответния съд е предоставена възможност да определи пропорцията на всеки съдия, в рамките на определен бюджет за подобно разпределение, като решението за това може да се обжалва пред Висшия съдебен съвет, който не е постоянно действащ орган, а заседава веднъж месечно. По

подобен начин се разпределя специален бюджет за допълнителни възнаграждения /бонуси/ в Словения, но тази практика има доста противници, които застъпват тезата, че съдиите не са „печалбари” и не следва да получават допълнително възнаграждение, например според броя на делата.

Според изказването на административния съдия от Холандия, размерът на съдийското възнаграждение в страната е гарантиран от Конституцията. В страната има интересно приложение на принципа на ротация на съдиите по материя, като на всеки пет години съдиите задължително сменят разглежданата материя – граждански, наказателна и административна. Затова и засега в АЕАС има само индивидуални членове от тази държава.

В Италия гарантираният минимум на съдийското възнаграждение е обвързан от средната заплата в публичния сектор. В Латвия възнаграждението се индексира всяка година, което е регламентирано със закон, но в момента е наложено замразяване на заплатите за 1 година, решението за което е оспорено пред Конституционния съд. Във Финландия възнагражденията на съдиите се определят от Висшия съдебен съвет, който води преговори с министъра на правосъдието по въпроса с колко ще се повиши заплатата. Съществуват пет категории заплати на съдиите, които се отличават с по 5 % една от друга, не се предоставят бонуси.

Колега от Германия споделил, че във връзка с приложимите критерии за определяне на различно възнаграждение на съдиите е обжалван съответния акт и ще бъде направено преюдициално запитване до Конституционния съд на Германия.

В България, размерът на възнаграждението на съдиите е регламентиран в Закона за съдебната власт, като е предвидено, че основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска длъжност се определя в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера. Освен това се изплаща допълнително възнаграждение за продължителна работа като съдия в размер 2 на сто за всяка година трудов стаж, но не повече от 40 %. В практиката на българските съдилища няма случаи, при които да е оспорен акт, свързан с определяне размера на съдийските възнаграждения. В края на миналата година беше заведено искане пред Върховния административен съд от магистрати и съдебни служители против министъра на финансите, с което е поискано

издаване на разпореждане за прекратяване на неоснователното задържане на бюджетни средства от бюджета на съдебната власт. Производството по делото беше прекратено поради липса на правен интерес, тъй като средствата бяха приведени по сметката на Висшия съдебен съвет след завеждане на искането. Обосновката на тезата за неотменимостта на законово регламентирания размер на съдийското възнаграждение може да намери интересно приложение при евентуално решение на законодателния орган за отмяна на сега съществуващото, законово установено обезщетение, което се изплаща при пенсиониране на съдия или напускане на работа при определени прослужени години, което се обсъжда от известно време.

На 1 и 2 октомври 2010 г. в гр. Агилас, Испания, се проведе Годишната работна среща на Работната група по право на околната среда към Асоциацията на Европейските административни съдии /АЕАС/.

Темата на работната среща беше „Достъп до правосъдие по екологичните дела; Какво се случва след това?“

В срещата участваха съдии от Германия, Унгария, Великобритания, Испания, Швеция, Словения, Естония, Финландия, Италия и Австрия, България, както също и представители на АЕАС – Председателят на УС г-н Хайнрих Ценз и членът на УС г-жа Едит Целер. От АБАС представители бяха съдиите от Върховния административен съд Веселина Тенева, Румяна Папазова, които разглеждат такива дела, а и същите бяха изрично изискани за участие в работната среща.

Заседанията са ръководени от Вернер Хеерман – ръководител на работната група по право на околната среда.

Работната среща е открита от Адам Даниел Наги, представител на Генералната дирекция „Околна среда“ към Европейската комисия. (DGENV)

Лекция на тема „Ролята на основните права на човека в съдебните производства по административни спорове“ е изнесена от проф. Мариолина Елиантонио от Университета в Маастрихт.

На обсъждане по групи и на общо заседание са обсъдени три казуса, с които участниците са запознати два месеца по-рано като условие за личното им участие.

Основният казус, представен от германските участници, засяга въпросите по опазването на околната среда във връзка с основните права на човека при строителството на завод за производство на биогаз. Всички страни-участници предварително са отговорили писмено на поставените въпроси във връзка с правния интерес на страните, процесуалните им права, доказателствената тежест за установяване на фактите, допустимите доказателствени средства и начинът за събирането им, националното законодателство на страните по установяване на хигиенно-защитни норми за здравето на населението, обхвата на съдебния контрол. Спазването на основното право на човека на лична неприкосновеност като условие за законосъобразност на издаденото строително разрешение за построяване на инсталацията за биогаз е коментирано във връзка с чл. 47 от Хартата за основни права на Европейския съюз.

Същите въпроси са подложени на разискване и по другите два казуса, предложени от практиката на съдиите от Швеция и Германия.

Шведският казус засяга правните въпроси, възникнали по дело, образувано по жалба срещу изграждане на базова станция на мобилен оператор.

Вторият германски казус засяга правните въпроси, възникнали по дело, образувано по жалба срещу разрешение за строеж на вятърна електроцентрала.

Работната среща е закрыта с презентация на финландския съдия Емил Варис относно финландската правна система и съдебната практика на административните съдилища при изменение на обжалваните административни решения.

Всички участници са попълнили анкетен лист „Националният съдия като съдия в Европейския съюз”.

На 17 и 18 октомври в Болшо сюр Мер, Франция, се проведе среща на работна група „Независимост и ефективност” на Асоциацията на европейските административни съдии, в която взеха участие като представители на Асоциацията на българските административни съдии (АБАС) по решение на Управителния съвет съдиите Йорданка Маринова – зам.-председател на Административния съд гр. Велико Търново и Росица Драганова – съдия в Административен съд София град.

Срещата бе на тема „Дали юридическите права и гражданските права, прогласени от Хартата на основните права на Европейския

съюз (Official Journal, 2010/C 83/02) ще доведат до обща европейска процедура пред администрацията и административните съдилища. Срещата също така бе посветена и на обсъждане на изменената версия на Препоръка на Съвета на Европа R 12/94 относно съдийската независимост.

Срещата е открита с кратко слово на д-р Хайнрих Ценз – Президент на АЕАС, който е отбелязал значимостта на проблемите, засягащи независимостта на съдиите и е подчертал, че основните проблеми са опитите на изпълнителната власт за вмешателство в работата на съда, включително и чрез създаване на негативен медиен образ на съдиите, опитите и предприетите мерки за намаляване на заплащането на съдиите в някои европейски държави, мотивирано с финансовата криза и др. Д-р Ценз е подчертал, че в последните случаи, след като е била сезирана от свои членове АЕАС е предприела действия. Например в Естония, където е било предвидено намаляване на заплатите на съдиите, но не и на останалите служители на бюджетна издръжка, д-р Ценз е адресирал писмо до министър председателя, в което е подчертал, че такава мярка, насочена само към съдиите, но не и към останалите служители на бюджетна издръжка не може да бъде обоснована с финансовата криза, а може да се тълкува единствено и само като намеса в съдебната власт и натиск, застрашаващ нейната независимост. Вследствие на това правителството е взело решение да не намалява заплатите на съдиите.

Работната програма е продължила с лекция на Бернард Мак Клоски, съдия от Върховния съд в Северна Ирландия, относно процедурата пред съдилищата на общото право по административни дела. Най-ниското звено са т.нар. трибунали, които са строго специализирани по различни материи и магистрати (мирови съдии). Трибуналите заседават в състав от един съдия с юридическо образование и двама съдии – специалисти в съответната област. По принцип съдебното обжалване протича след изчерпване на административния ред за обжалване, но ако не е изчерпан административният ред, съдът може да реши да разгледа случая или да изчака административното разглеждане. Решенията на трибуналите подлежат на обжалване пред апелативния съд. Рядко делата стигат до Върховния съд на Обединеното кралство, който взема решение дали да ги разгледа, като това обикновено се случва, когато са засегнати фундаментални права, прогласени в Европейската

конвенция за правата на човека. Когато се постави въпрос за несъответствие между закон и конвенция, съдът се опитва да го тълкува така, че да е в съответствие и ако това се окаже невъзможно, едва тогава обявява, че законът не съответства на ЕКПЧ и след това парламентът трябва да реши проблема, като прави тълкуване и съответно променя закона.

Аника Сандстрьом – председател на групата по Съдебна независимост и ефективност и вицепрезидент на АЕАС, е изнесла лекция относно Хартата на основните права на Европейския съюз. Текстовете на хартата са предимно адресирани към европейските институции и органи, но съгласно чл. 51.1 те следва да бъдат прилагани и от държавите-членки, когато прилагат правото на Европейския съюз. Чрез Договора от Лисабон, Хартата, прокламирана в Ница на 7 декември 2000 г., е правно обвързваща в същата степен, както Договорите (чл. 6.1 от Договора за ЕС). Особено внимание е обърнато върху текстовете на чл. 41 и 47, прокламиращи правото на гражданите на съюза на добра администрация и на ефективни правни средства за защита и справедлив процес. Съгласно чл. 41 от Хартата, поставените от гражданите въпроси следва да бъдат разгледани от институциите, органите, службите и агенциите на ЕС безпристрастно, справедливо и в разумен срок. Всяко лице има право да бъде изслушано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би могла да има неблагоприятни за него последици. Всяко лице има право на достъп до документите, които се отнасят до него, при зачитане на легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебната тайна. Администрацията от своя страна е длъжна да мотивира решенията си. Прогласено е и правото на обезщетение на лицата от страна на ЕС за вреди, причинени от институциите или от техните служители при изпълнение на служебните им задължения. Правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, включва в себе си правото делото да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Включва също така, възможността за правни съвети, защита и представителство, както и право на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, да получат правна помощ, доколкото такава е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие.

След това участниците в работната среща са били разделени на групи за обсъждане на отделни части от проекта на Препоръки на Съвета на Европа за независимост, ефективност и отговорност на съдиите. Тези препоръки са приложими за всички лица, упражняващи правораздавателни функции, включително и тези, занимаващи се с конституционни въпроси.

Принципи: Целта на независимостта е да гарантира на всяко лице правото делото му да бъде решено в рамките на справедлив процес, в съответствие с правните норми и без каквото и да било неподходящо влияние. Независимостта на съдиите се защитава от независимостта на съдебната система. Тя е от фундаментално значение за осигуряване на господството на закона. Съдиите трябва да имат неограничена свобода да решават делата независимо, в съответствие със закона и тяхното тълкуване на фактите. Когато съдиите преценят, че тяхната независимост е заплашена, те трябва да могат да отнесат въпроса към Съдебния съвет или друга независима власт, или трябва да имат ефективни мерки за защита.

Външна независимост: Външната независимост на съдиите не е привилегия или прерогатив, дадени на съдиите в техен интерес, а в интерес на върховенството на закона и на лицата, търсещи и очакващи независимо правосъдие. Независимостта на съдиите трябва да бъде зачитана като гаранция за свободата, зачитането на човешките права и безпристрастното прилагане на законите. Безпристрастността и независимостта са съществени с цел гарантиране на равенството на страните пред съда. Трябва да бъдат взети всички необходими мерки за зачитане, защита и насърчаване на независимостта и безпристрастността на съдиите. Законът трябва да предвижда санкции срещу лица, опитващи се да влияят върху съдиите по неподходящ начин. Решенията на съдиите трябва да са обосновани и да са публично достояние, като съдиите не трябва да бъдат задължавани по друг начин да оправдават причините за решенията си. С изключение на случаите на помилване, амнистия или сходни правни институти, изпълнителната и законодателната власт не трябва да вземат решения, които правят невалидни съдебните решения. Ако коментират съдебни решения, представителите на изпълнителната и законодателната власт, следва да избягват критики, които биха подронили независимостта или общественото доверие в съдебната система. Те също следва да избягват действия, които могат

да поставят под въпрос тяхната воля да съблюдават съдебните решения, освен да заявят намерението си да обжалват.

Въпросите на правосъдието са от обществен интерес. Правото на информация по въпросите на съдебната система, обаче следва да бъде упражнявано като се зачитат границите, поставени от съдебната независимост. Препоръчва се назначаването на говорители на съда или служители за контакт с пресата от съдилищата или съдебния съвет. Съдиите трябва да проявяват съдържаност в отношенията си с медиите.

Вътрешна независимост: Принципът на съдебна независимост означава независимост на всеки един съдия при упражняването на правораздавателни функции. В процеса на вземане на решение, съдиите трябва да са независими и безпристрастни и способни да действат без всякакво ограничение, неподходящо влияние, натиск, заплахи или намеса, пряка или непряка, от всякаква власт, включително и вътрешна за съдебната система. Йерархичната структура на съдебната система не трябва да подронва индивидуалната независимост на всеки един съдия. Разпределението на делата в съда трябва да следва обективни, предварително установени критерии, за да се защити правото на независим и безпристрастен съдия. Съдиите трябва да имат правото да учредяват и членуват в професионални организации, чиито цели са да защитават тяхната независимост, да защитават техните интереси и подкрепят върховенството на закона.

Препоръчва се създаването на съдебни съвети, като конституционно или законово предвидени органи, чиято задача е да опазват независимостта на съдебната система и съдиите и да осигуряват ефективно функциониране на съдебната система.

Независимост, ефективност и ресурси: Ефективността означава обявяване на качествени решения, в разумен срок, след открито обсъждане на проблемите. Отделните съдии са длъжни да осигурят ефективно администриране и движение на делата, които са им възложени. Властите, отговорни за организацията и функционирането на съдебната система, са длъжни да осигурят на съдиите условия, даващи им възможност да изпълняват задълженията си и трябва да постигнат ефективност, докато в същото време защитават и уважават съдебната независимост и безпристрастност.

Всяка държава трябва да осигури достатъчно ресурси, условия и оборудване на съдилищата, за да могат да функционират в съответствие с чл. 6 от конвенцията и да могат съдиите да работят ефективно. В съдилищата трябва да бъде разпределен достатъчен брой съдии и подходящо квалифициран помощен персонал. За да се предотврати и намали прекомерното натоварване на съдилищата, трябва да бъдат взети мерки, съвместими със съдебната независимост, да се възлагат неюридически задачи на други подходящо квалифицирани лица. Съща така следва да се насърчава използването на системи за електронно управление на делата и информационните комуникационни технологии.

Статут на съдията: Решенията, отнасящи се до избора и кариерата на съдиите трябва да се основават на обективни критерии, предварително установени от закона или от компетентните власти. Такива решения трябва да се основават на заслуги, като се отчитат квалификацията, уменията и способностите, които се изискват за прилагането на закона при зачитане на човешкото достойнство. Властите, които вземат решение относно избора и кариерата на съдиите, трябва да са независими от изпълнителната и законодателната власти. За да се гарантира тази независимост, поне половината от членовете на съответния орган, трябва да бъдат съдии, избирани от съдиите. Процедурите трябва да са прозрачни, с обосновани решения, достъпни до кандидатите при поискване. Неуспелият кандидат трябва да има право да обжалва решението или поне процедурата, при която е взето.

Сигурността на назначението и несменяемостта са ключови елементи от независимостта на съдиите, следователно съдиите трябва да имат гарантирано назначение до достигане на задължителна възраст за пенсиониране, там където такава съществува. Срокът на служба на съдиите трябва да бъде установен от закона. Постоянното назначение на съдия следва да бъде прекратявано в случай на сериозно нарушение или при невъзможност да упражнява съдийски функции. Ранното пенсиониране следва да бъде възможно само по искане на съдията, обосновано с медицински причини.

Принципните правила относно системата на заплащане на професионалните съдии трябва да са посочени в закон. Заплащането на съдиите трябва да съответства на тяхната професия и отговорности и да бъде достатъчно, за да ги защитава от подстрекателства, целящи

да окажат влияние върху решенията им. Трябва да съществуват гаранции за получаване на подходящо възнаграждение в случай на болест, отпуск по майчинство или бащинство, а така също и за изплащане на пенсия, която трябва да бъде в приемливо съотношение спрямо тяхното възнаграждение по време на работа. Трябва да съществуват специални правни норми, като защита срещу намаляване на възнаграждението, насочено изрично към съдиите.

На съдиите трябва да бъде осигурено теоретическо и практическо начално и последващо обучение, изцяло заплатено от държавата. Това обучение следва да включва икономически, социални и културни въпроси, свързани с упражняването на съдийски функции. Интензивността и продължителността на такова обучение следва да се определят от предходния професионален опит. На участниците в срещата е направило впечатление българската правна уредба на атестирането и по-точно критериите за оценка, като те са изказали несъгласие с решението оценката да зависи от броя потвърдени и отменени от горната инстанция решения, тъй като това нарушавало принципа за независимост на съдията и съобразяването с константната практика на по-горния съд правело невъзможно развитието на правото чрез института на съдебните прецеденти.

На 19 и 20 октомври 2010 г., също в Боло сюр Мер, Франция, беше проведена ежегодната среща на работната група по Данъчно право на Европейската асоциация на административните съдии. Срещата бе председателствана от президента на работната група – съдията от Върховния административен съд на Словения – г-жа Ясна Шеган. На срещата присъстваха като участници представители на държавите – членки на ЕС и Украйна – съдии в общи административни и специализирани данъчни съдилища, членове на специализирани данъчни трибунали и решаващи независими органи на приходната администрация.

Първият ден от работната програма е бил посветен на данъка върху добавената стойност - измамите (tax fraud/carousel) и борбата с тях. Въведение в материята са направили лекторите г-жа Нети Бусинк и г-н Людвик Де Уинтер – експерти към Европейската комисия, Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз”, отдел „Взаимно сътрудничество и борба с ДДС-измамите”. Преди всичко лекторите са представили кратка характеристика на данъка и значението му за финансирането на ЕС, както и основните

принципи на облагането с този данък, отстоявани в практиката на Съда на Европейския съюз. Многократно е подчертано, от участниците в срещата от всички държави-членки, че основният принцип, следван както от приходните администрации, така и от съдилищата в държавите – членки, е облагането на доставките на стоки и услуги, което налага непрекъснати усилия за събирането на достатъчно доказателства, които да позволят проследяването на физическия поток от стоки, вкл. и разработването на още по-бърза и ефикасна система за обмен на информация между държавите-членки за движението на стоките в рамките на Общността във всеки един момент. Експертите са посочили, че предложението на комисията е за ревизия на Регламент 1798/2003 в посока съкращаване на срока за обмен на информация до 1 месец, вместо предвидените сега 3 месеца, които се оказват достатъчни за реализирането на ДДС-измамите преди да бъдат засечени. В същата посока са и усилията на Европейската комисия да регламентира автоматичен обмен на данни и достъп на всяка приходна администрация до базите данни на останалите такива в ЕС по електронен път автоматично. В хода на проведената дискусия участниците са посочили, че основната задача на съда не се свежда до проверката на фактурите и съпътстващата ги документация и тяхната редовност, а в проверката на фактите на реалното движение на стоките, вкл. в рамките на ЕС. Тази единна практика на националните юрисдикции е била приветствана от експертите на ЕК, тъй като макар Директива 2006/112 да поставя като условие за приспадането на данъчен кредит от получателя на доставката притежаването на фактури или данъчни документи за нея, е допустимо и дори наложително държавите – членки да поставят допълнителни условия за проверка на тези документи и фактите, които те отразяват. Участниците са се обединили около становището, че същото правило - за възможността за проверка на документите, съпътстващи доставката, се отнася и за начисляване на нулева ставка при ВОД, която от своя страна изисква доказване на транспортирането на стоките. В този смисъл е посочено, че макар практиката на СЕС (решението по делото Teleos) да приема, че не се налага да се доказва непременно получаване на стоките, а само тяхното изпращане за начисляване на нулева ставка, същият съд изрично подчертава, че превозните документи и всички други документи за транспорта и получаването не са решаващи и подлежат

на проверка. Принципното разбиране на Съда в Люксембург е, че всеки доставчик на стоки може да се позовава на редовните от външна страна документи за транспортирането (натоварването) на стоките, но само ако действа добросъвестно. Поставен е въпросът за условността на понятието добросъвестен в данъчното право.

След анализиране на отговорите на въпросниците, изпратени предварително до участниците в срещата относно практиката на националните съдилища съдилищата е обобщено, че основните ДДС измами в държавите – членки се осъществяват чрез: фактури, издавани от липсващи търговци; формална търговия при определени типове доставки (например доставки на микрочипове и друга специализирана техника, компактдискове, мобилни телефони, рибни консерви и прочие типични за различните държави стоки, като по правило същите се доставят пакетирани, с указание, че отварянето на опаковката поврежда стоката и изключва по този начин физическия контрол върху вещите), липсващи вътреобщностни доставки (фиктивни ВОД на стоки, които иначе остават и се реализират на пазара в съответната държава – членка, като формират сив сектор, вкл. по правило изпращане на такива стоки за Испания и Италия) и деклариране на нулеви ВОД без реално транспортиране на стоката до друга държава – членка на ЕС, липсващи търговци (по смисъла на Регламент 1925/2004, кражба на ДДС – номера (използване на ДДС номера на реално съществуващи дружества от други такива, по правило липсващи търговци по смисъла на общностното право).

Според експертите от ЕК необходимите елементи за ДДС-измама с липсващи търговци включват: минимум 3 компании, като едната от тях е липсващ търговец (макар че се констатира, че на практика участниците са много повече, в различни държави - членки, с цел да затруднят проверката и обмена на информация), поне 2 държави – членки, фактури, паричен поток, валиден ДДС номер, ВОП/ВОД и поне една вътрешна доставка на стоки и претенция за право на приспадане. Беше отбелязано, че практически стоки или услуги не е задължително да са налице (поне в началото), тъй като е честа практика (в Словения, Ирландия, Литва, Латвия, Естония, Италия) камъни и тухлени блокчета да се продават вместо компютърни части. В тази връзка е посочено, че анализът на данните, с които ЕК разполага във връзка с търговския обмен и ДДС-измамите сочи, че най-често стоки – обект на такива са компютри, мобилни телефони,

рибни консерви, скрап.

В заключение лекторите от ЕК са представили различни възможности за организация на борбата с ДДС-измамите, всяка от които основана на различни подходи: превенция, административен подход и наказателен подход. Основните усилия Уинтър следва да се насочат към предварителната проверка на търговците, кандидатстващи за ДДС регистрация, като държавите-членки следва да организират адекватна система за контрол на регистрираните лица и физическото им присъствие, с оглед дерегистрацията на т.нар. липсващи търговци. Административният подход включва начисляване на данъка при неправомерно нулево облагане или отказ на данъчен кредит на получателя на доставка по верига за ДДС-измами. Наказателно-правният подход според изисква ангажирането на наказателна отговорност за търговците, участващи в ДДС измами. Последвалата дискусия е демонстрирала, че повечето държави – членки на ЕС имат установена практика за обединяване на административната и наказателната отговорност, като доказателствата събрани в хода на наказателните производства се ползват от приходната администрация (вкл. СРС, иззети компютърни конфигурации за кореспонденция и изготвяне на различни схеми за ДДС-измами и др.).

Във връзка с отказа на данъчен кредит като един от механизмите за борба с ДДС – измамите е посочена и актуалната практика на СЕС в Люксембург по преюдициални запитвания по дела в тази област. Представени са били следните дела:

- Optigen, Fulcrum, Bond House (C-354/03, C- 355/03, C-484/03) - съдържащи насоки за определяне на доставката като облагаема (обективните критерии според съда за това са – доставка на стоки или услуги от данъчно задължено лице, действащо като такова при осъществяване на икономическа дейност), както и изискването същото да знае или да е могло да разбере, че участва в ДДС измама. В тази връзка е протекла дискусия за необходимостта от легалното дефиниране на добросъвестността и на обективните критериите, по които да се преценява дали лице е знаело или могло да знае за измамата;

- Axel Kittel (C-439/04) и Recolta Recycling (C-440/04) - въпросът е дали винаги когато прекият доставчик е липсващ, получателят губи правото си на данъчен кредит. Съдът изхожда от разбирането, че

отговорът на този въпрос е извън компетенциите на националното право, а критерият за правото на данъчен кредит зависи само от това дали получателят знае или следва да знае, че е въввлечен в измама.

- Halifax (C-255/02) – основният въпрос е за връзката на доставката с дейността на дружеството и доколко следва да се търси тя при определянето на доставката като облагаема; становището на съда е, че само ако вида на сделката е избрана с оглед на различното данъчно третиране на сделката, тя може да се определи като данъчна измама.

- Facet (C-358/08) - принципният въпрос е за това може ли в хипотезата на самоначисляване (когато получателят едновременно начислява и приспада данъка) да се откаже единствено данъчният кредит, т.е. без да се коригира начисляването – отговорът на съда е отрицателен, като следва да се отбележи, че Съда счита, че е недопустимо да се откаже и начисляването и на нулева ставка при ВОД само на основание липсата на насрещно ВОП.

- Teleos (C-409/04) – дефинира основни понятия като ВОД и ВОП на стоки, неутралността на данъка, значението на началния момент на транспортирането, като определя за ирелевантни целта и резултата от доставката, ако документално е доказано, че стоките са отпътували от една държава-членка към друга, независимо дали са стигнали крайната си цел.

- Colee (C-146/05) - недопустимост на отказ на данъчен кредит само на формални основания; въпросът е има или не реални доставки, а не дали същите са фактурирани и осчетоводени редовно. Т.е. ако е доказана безспорно реалността на доставката приходната администрация не може да се позовава на несъответствия в документацията.

- Twoh (C-184/05) – принципът, че доставчикът при ВОД на стоки следва да докаже, че те са напуснали страната му, а данъчната администрация няма задължение за обмен на данни по електронен ред.

В заключение са били представени и Директивите, по които ЕК работи понастоящем, като изготвя предложения за подобряване на борбата с данъчните измами (Директива 2008/117, Директива 2009/132, Регламент 904/2010, Директива 23/2010, Директива 24/2010 и Директива 45/2010).

След приключване на дискусиата участниците са били разделени

в подгрупи, в рамките на които разиграха ролеви игри на различни видове ДДС-измами.

На 19.10.2010г. срещата на работната група е продължила с презентация и дискусия на тема „Правата и задължения на данъчно задължени лица”. За целта всички участващи държави са подготвили подробни въпросници относно състоянието на националното право в тази насока. Отговорите са обобщени от модератора на секцията съдията от Франция - Серж Шрьодер. Констатирано е, че данъчните системи на всички държави-членки (и Украйна) се базират на два основни принципа – принципа на декларирането на данни от данъчно задължените лица и принципа на правото на проверка на тези данни от администрацията. Всички държави-членки основават облагането на физическите лица на системата на годишното деклариране, но следва да се отчита, че в някои държави, лицата не дължат подаване на декларация, а същата се изготвя и изпраща на лицето от приходната администрация и ако то няма забележки по нея се счита за окончателна. Съответно само когато лицето направи корекции дължи изпращането на декларацията на приходните органи. Подлежащите на деклариране данни варират в различните държави. Общо правило обаче е правото на данъчната администрация да събира допълнителна информация за проверка на декларациите. Различни са лицата, задължени да предоставят такава, като следва да се отбележи, че в сравнително правен аспект българското национално законодателство е пример за едно от най-благоприятните, но за приходната администрация. По правило във всички държави-членки такава информация могат да откажат само роднините или лицата, които биха се обвинили в престъпление, както и лицата, които следва да бранят определени професионални тайни (напр. банкова). Единствено в Люксембург данъчно задължените лица разполагат с хипотетичната възможност да обжалват решението на приходната администрация да събира допълнителна информация, но представителите на тази държава посочиха, че това е неприложима норма, защото логично данъчно задълженото лице по правило не знае, че такава информация се иска и получава от трети лица. Обект на дискусия е била възможността за купуване на информация за приходите на лицата от други страни и обхвата на банковата тайна в този случай. Известно, е че държавите разполагат със систематизирана информация за чуждите вложителите в национални

банки, но спор предизвика въпросът може ли така събраната информация в една страна да се използва в друга при липсата на единни правила за банковата тайна и особено при липсата на еднакъв режим на защита на правата на лицата в тази насока. Въпросите са дискутирани и в контекста на защитата на основните права на човека по смисъла на ЕКПЧ. Общо правило според въпросниците на участниците от различните държави е и възможността така получената информация от приходната администрация да се обменя с други администрации, отговарящи за приходите на фиска, като правилата за обмен на информация за чужди и местни лица по правило са еднакви в държавите – членки на ЕС (освен в Люксембург, която дава по-голяма защита на чуждите лица пред местните).

В края на срещата участниците са направили предложения за темите, на които да се посвети срещата на работната група през 2011 г., в Любляна.

Непосредствено след посочените две работни срещи българските участници са се присъединили към Петнадесетата конференция на Италианската асоциация на административните съдии, която се провежда традиционно с участници от Френската и Германската асоциации на административните съдии в Генуа, Италия. Срещата е протекла на 22.10.2010г. и е била посветена на темата: „Основните права на човека след Договора от Лисабон”. Практическият фокус на презентациите на лекторите е било новото от Лисабонския договор и значението на Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОП) като източник на общностното право, съотношението между общностното право и конституционното право по въпросите за защита на правата на човека. Подчертана е била приемствеността между ХОП и ЕКПЧ, като същевременно се е акцентирало върху по-големите възможности за защита на правата на гражданите на ЕС съгласно Хартата.

Лекторът на домакините е отбелязал, че темата на основните права, винаги е привличала вниманието и интереса на италианската съдебната власт. Същевременно е отбелязано, че Конституционният съд на Италия в решенията си № 248 и 249 от 24.10.2007г. е признал, че следва да се отхвърли аргументът за неприлагане на националното законодателство при противоречие с конвенционалните и международни източници, но все пак е препоръчал тълкуване от

националните съдии на националното право в съответствие с нормите на ЕКПЧ.

Същите въпроси са поставени и от лекторите от Германия и Франция, които обаче са застъпили тезата, че Лисабонският договор предлага възможност за широко прилагане на правилата на Европейската конвенция от всеки национален съд и защитата на основните права на човека като основен принцип на общностното право (при това не само по силата на ХОП, а по силата на предходния Договор от Амстердам – чл. 6).

Лектори по горепосочените теми са били съответно г-н Стефан Дерп – Съдия във Федералния административен съд – Лайпциг, г-н Бруно Бачини - от Държавния съвет на Франция и г-н Джон Спейдия - адвокат в Съда в Милано.

Доклад на тема: „Ролята на националния съдия като съдия на общностното право във връзка с правата на човека” е представил г-н Хайнрих Ценз - президент на Европейската асоциация на административните съдии.

През 2010 г. приходите на Асоциацията са само от членски внос и възлизат на 5938 лв. Внесени са в банковата сметка на Асоциацията в Райфайзен банк на 18.02.2010 г.

Направени са следните разходи: на 28.05.2010 г. са преведени 500 евро на Европейската асоциация на административните съдии, от които 200 евро членски внос за членуване в Асоциацията за 2009 г. и 300 евро членски внос за 2010 г.; 600 лв. са преведени по банков път на „Юридическа енциклопедия” ООД на основание договор за поддържане на уеб – сайта на АБАС от 27.10.2010 г. и решение на УС от 18.11.2010 г.; 500 лв. са изтеглени и дадени за награда на студент, на основание на решение на УС от 06.10.2010 г.; 200 лв. са изтеглени и изплатени за подsigуряване на кафе и вода за участниците в днешното Общо събрание на основание решение на Управителния съвет от 18.11.2010 г.; 200 лв. са употребени за закупуване на 2 картини за номинираните двама съдии /Георги Ангелов и Георги Петров/ за административен съдия за 2010 г.

Остатъкът по банковата сметка на Асоциацията към датата на Отчетното събрание - 18.11.2010 г. възлиза на 11 115.48 лева.

Участието на петимата от посочените по-горе съдии в международните срещи е осигурено с европейско финансиране, а съдия Стоева е участвала в срещата в гр. Фрайбург със собствени

средства.

Предстои плащане на съдията Йорданка Маринова, която взе участие в три работни групи на основание решение на УС от 06.10.2010 г. На нея ще бъде изплатена от АБАС сума, равна на реимбурсираната сума на съдия Росица Драганова, за която получихме европейско финансиране, на основание същото решение.

Председател на АБАС: /П/

/Стефка Стоева/