

ДОКЛАД

от Атанаска Дишева - съдия във Върховния административен съд и Светлана Борисова - председател на Административен съд гр. Добрич, за участието в Годишната конференция на Асоциацията на Германските административни съдии, проведена в гр. Фрайбург, ФР Германия

През периода 05 - 07 май 2009г. в гр. Фрайбург беше проведена Годишна конференция на Асоциацията на Германските административни съдии, в която бяхме поканени като участници, заедно с други членове на Асоциацията на Европейските административни съдии /АЕАС/. Провеждането на конференцията беше съчетано с чествания по повод Деня на административния съдия в Германия. По същото време се проведе и Генералната асамблея на АЕАС.

На 05.05.2009г. конференцията беше открита с обща сесия. По-късно се проведе прием на Федералното правителство в сградата на Фрайбургския университет. След поздравителното слово от името на правителството, имаше коктейл за присъстващите административни съдии от цяла Германия и за гостите от административни съдилища от различни европейски държави.

На 06.05.2010г. бяха проведени работни срещи по зададени предварително теми. Съдия Борисова взе 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 беше изнесен основен доклад от проф.д-р Уве Фолкман. Доклада беше отразено развитието на това взаимоотношение – от една страна – засиленият контрол на държавата, а от друга страна – необходимостта от гарантиране правата на човека. В доклада беше 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 беше 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. Присъстващите на лекцията цитираха примери и казуси в тази връзка, които все още не сме срещали в нашата практика. Участващите в дискусията 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 Дишева взе участие в проведената кръгла маса на тема “Независимост и възнаграждение на съдиите”. Основният доклад на кръглата маса беше 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 Европейските общности /сега Съд 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.

Докладчикът изложи същността на връзката между съдебната независимост и възнаграждението в контекста на едно решение на Върховния съд на Канада, в което според него, 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 даде 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 посочи, 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 се проведе дебат, в който взеха участие представители на всички държави, представени на Годишната асамблея на Асоциацията на Европейските административни съдии /АЕАС/. От представителя на Словения беше 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 страната съдийските заплати се определят не от закон, а от подзаконов акт, но е постигната забрана за намаляване на възнаграждението за прослужени години. Пред Административния съд могат да се обжалват индивидуалните актове за определяне на заплати на съдиите.

Представителят на Естония изложи, 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. Колегата подчерта виждането си, че компетентността на съдиите и престижността на съдийската професия могат да бъдат осигурени чрез възнаграждението.

Представителят на Франция посочи, 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 административен съдия от Холандия, размерът на съдийското възнаграждение в страната е гарантирано 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 сподели, 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 на този орган, или на орган на изпълнителната власт, 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 въпросните средства са 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 07.05.2009г. се проведе Генералната асамблея на Асоциацията на Европейските административни съдии.

Изготвили доклада: /П/

/П/

.....
/Ат. Дишева/

.....
/Св. Борисова/