

Изказване на г-н РОБЪРТ СПАНО – заместник-председател на Европейския съд по правата на човека по време на конференцията „Независимостта на съда – актуални аспекти в практиката на Европейския съд по правата на човека“, организирана от Върховния касационен съд на Република България

## **Върховенството на правото и независимостта на съдебната власт**

### **А. Уводни бележки**

1. Уважаеми г-н Председател, уважаеми колеги съдии, за мен е огромно удоволствие да бъда поканен да посетя вашата красива столица и да говоря пред вас тук, в сградата на Върховния съд. Заедно с моя приятел и колега от Съда в Страсбург Йонко Грозев бихме искали да поговорим за една от най-актуалните и важни теми на нашето съвремие. Това е тема, с която съдилищата по целия континент, по подобие на Вашите съдилища, са ангажирани предвид предизвикателствата пред върховенството на правото в Европа. Посланието на участието ми може да се сведе до следното: изначалният принцип на върховенството на правото е лишен от съдържание без независими, безпристрастни и ефективни съдилища, правораздаващи в рамките на една демократична структура, която гарантира и защитава основните права на човека.
2. Ще разделя изложението си на две части. Най-напред ще дам обобщение на основните насоки в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по отношение на принципите на върховенството на правото и съдебната независимост, тъй като считам за важно да подчертая историческия произход на тази богата и дългогодишна съдебна практика. И тъй като българският Върховен касационен съд е също така неразделна част от институционалната рамка на ЕС, на второ място, ще се опитам да анализирам къде практиката на ЕСПЧ се пресича с тази на Съда на ЕС, както и да отбележа някои очевидни проблеми в тази насока, които заслужават нашето внимание.

## **Б. Върховенството на правото и независимостта и безпристрастността на съдилищата според практиката на ЕСПЧ**

3. Преминавам към първата част от изложението си – въпроса за **върховенството на правото** и независимостта и безпристрастността на съдилищата според практиката на ЕСПЧ.
4. Още преди 44 години, в известното си решение по делото *Golder v the United Kingdom* от 1975 година, Съдът ясно заявява, че върховенството на правото е „една от характеристиките на общото духовно наследство на членуващите в Съвета на Европа държави“.<sup>1</sup> Както съдия Шифра О‘Лиъри, мой колега и приятел, каза наскоро в свое публично изявление, „от решението по делото *Golder* до наши дни... ЕСПЧ използва идеята за върховенството на правото като средство за развитие по тълкувателен път на съществените гаранции, предвидени в ЕКПЧ“.<sup>2</sup> Накратко казано, безспорен е фактът, че принципът на върховенството на правото от десетилетия насам представлява крайъгълен камък на Конвенцията и нейната система.
5. В практиката на ЕСПЧ има множество примери на позоваване на принципа на върховенството на правото и аз не бих могъл да им отдам значимото внимание в рамките на подобно кратко изложение. Поради това позволете ми да се фокусирам върху взаимодействието между принципа на върховенството на правото и принципа за независимост на съдебната власт. Първо, ЕСПЧ е постановил множество важни решения, отнасящи се до изискването съдът да е създаден в съответствие със закона, съгласно чл. 6 ЕКПЧ. Второ, в практиката си ЕСПЧ обръща специално внимание на придобиващото все по-голяма значимост изискване за разделение на властите в светлината на тълкуването на съдебната независимост, особено по дела, свързани с освобождаване от длъжност на съдии.
6. Във връзка с първата визирана от мен група решения ще припомня, че чл. 6 ЕКПЧ, на който се основава и чл. 47 ХОПЕС, поставя изискването за съд,

---

<sup>1</sup> *Golder v. the United Kingdom* (1975), § 3.

<sup>2</sup> Siofra O’Leary, ‘Europe and the Rule of Law’, European Central Bank, keynote speech, 11.

създаден в съответствие със закона. ЕСПЧ поддържа становището, че целта на използваната в чл. 6, пар. 1 терминология е да гарантира, че „*организацията на съдебната власт в едно демократично общество не зависи от дискрецията на изпълнителната власт, а се регулира чрез закон, приет от Парламента*“<sup>3</sup>. С други думи, използваният израз отразява принципа на върховенството на правото, който е основополагащ за системата за защита на човешките права, създадена от ЕКПЧ и протоколите към нея.<sup>4</sup> Важно е, че ЕСПЧ е заявил, че „*съд, който не е създаден в съответствие с волята на законодателя, по дефиниция би бил лишен от легитимността, необходима за разрешаване на правни спорове в едно демократично общество*“<sup>5</sup>. Накратко, както е посочено в решението на Голямата камера по делото *Morice v. France* от 2015 година, „*залогът в случая е доверието, което съдилищата в едно демократично общество трябва да вдъхват на гражданите*“.<sup>6</sup>

7. Позволете ми накратко да спомена скорошното решение по делото *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* от 12 март тази година с уговорката, че то не е окончателно, тъй като делото в момента се разглежда от Голямата камера по жалба на правителството на държавата ответник. В това решение мнозинството от съдиите е постановило, че думата „*създаден*“, използвана в първото изречение на чл. 6, пар. 1 ЕКПЧ, поначало обхваща процеса на назначаване на съдии в националната съдебна система, който – съгласно принципа на върховенството на правото, следва да бъде проведен в съответствие с приложимото национално право, действащо към дадения момент. В решението освен това се посочва, че в тези случаи първоинстанционните национални съдилища са компетентни да преценят дали е налице нарушение на националното право от страна на някоя от другите власти и, ако са компетентни, да преценят дали това нарушение е съществено. Така че, за да се спази принципът за несменяемост на съдиите, за който ще стане дума след малко, съществените нарушения са ограничени единствено до преднамерените такива или до тези, които „*влизат в разрез с национални съдоустойствени правила*,“

---

<sup>3</sup> *DMD Group, A. S. v. Slovakia* (2010), § 60.

<sup>4</sup> See, for example, *Jorgic v. Germany* (2007), § 64.

<sup>5</sup> *Lavents v. Latvia* (2002) § 114.

<sup>6</sup> *Morice v. France* [GC], 2015, § 78.

които са до такава степен основополагащи, че представляват неразделен елемент от функционирането на съдебната система<sup>7</sup>.

8. В обобщение на цитираната дотук съдебна практика считам, че може да се направят четири заключения. Първо, съществува изначална връзка между върховенството на правото, принципа за независимост и безпристрастност на съдилищата и изискването за съд, създаден в съответствие със закона. Второ, може да се твърди, че е налице нетърпимост с принципа на върховенството на правото, ако самото създаване на съда се основава на актове, които флагрантно нарушават националното законодателство, макар че конкретният обхват и конкретното съдържание на това изискване тепърва предстои да бъдат определени от Голямата камера, както вече споменах. Трето, след като държавата приеме законодателната рамка относно създаването на съдилищата, вкл. и назначаването на съдии, е очевидно, че принципът на върховенството на правото изисква тези правила да бъдат спазвани. Във връзка с това е любопитно, че чл. 47 ХОПЕС изразява това разбиране дори по-ясно от чл. 6 ЕКПЧ, тъй като според тази разпоредба съдът трябва да е *предварително* създаден в съответствие със закона. Когато номинирането и назначаването на съдии е в ръцете на изпълнителната или законодателната власт, националните съдилища на държавите членки на Съвета са тези, които следва да определят дали националното право е било спазено, макар че впоследствие този въпрос може да бъде разгледан и от ЕСПЧ съобразно независимите критерии, произтичащи от чл. 6 от Конвенцията. Четвърто, макар държавите по принцип да са независими в избора си на законодателната рамка за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии, приета въз основа на собствените им правни традиции и конституционна рамка, това законодателство винаги трябва да съответства на изискванията, поставени от принципите на върховенството на правото и на независимостта на съдебната власт по смисъла на чл. 6 ЕКПЧ.
9. След казаното дотук преминавам към втората група решения на ЕСПЧ, която се отнася до принципа за независимост на съдебната власт и неговата

---

<sup>7</sup> *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* (2019), § 98 and 102.

взаимовръзка с върховенството на правото и принципа за разделение на властите.

10. В скорошните решения на Голямата камера по делата *Baka v. Hungary* от 2016 година и *Ramos Nunes de Carvalho v. Portugal* от миналата година ЕСПЧ ясно е заявил, цитирам, следното: „Концепцията за разделението на изпълнителната и съдебната власт добива все по-голяма значимост в практиката на Съда“.<sup>8</sup> Същото се отнася и за „важността за опазването на независимостта на съдебната власт“.<sup>9</sup> Конкретно казано, това означава, че изискването държавата да гарантира справедлив съдебен процес пред независим и безпристрастен съд по смисъла на чл. 6, пар. 1 ЕКПЧ не се отнася единствено до съдебната власт, както и самият ЕСПЧ е разяснил в решението по делото *Agrokomplex v. Ukraine* от 2011 година. То създава задължения и за изпълнителната, и за законодателната власт, както и за всяка друга власт в държавата, да уважава и да се подчинява на актовете на съда, дори ако не е съгласна с тях. Следователно съобразяването с актовете на съдебната власт от страна на държавата е необходима предпоставка за наличието на обществено доверие в съдебната система и, в по-широк смисъл, – за съществуването на правова държава. За да е налице тази предпоставка, не са достатъчни конституционните гаранции за независимост и безпристрастност на съдилищата. Тези гаранции трябва да бъдат ефективно внедрени в ежедневните отношения и практики на държавната администрация.<sup>10</sup>

11. Пример за практическото приложение на взаимовръзката между върховенството на правото и съдебната независимост е решението по делото *Kinsky v. the Czech Republic* от 2012 година. Жалбоподателят, г-н Кински, водил няколко на брой дела в опит да си възвърне собственост върху имущество, конфискувано след Втората световна война. Същевременно редица представители на изпълнителната и законодателната власт го обвинили, че е нацист, и публично заявили, че ще направят всичко възможно исканията му, както и тези на други лица, да не бъдат уважени. В крайна сметка всички

---

<sup>8</sup> *Ramos Nunes de Carvalho E SA v. Portugal* [GC], (2018), § 144.

<sup>9</sup> *Baka v. Hungary* [GC], (2016), § 165.

<sup>10</sup> *Agrokompleks v. Ukraine* (2011), § 136.

искания на жалбоподателя били отхвърлени от съда. Също така било установено, че министърът на правосъдието е бил редовно информиран за развитието на делата от страна на съдилищата. В жалбата си пред ЕСПЧ г-н Кински твърди, че е било нарушено правото му на справедлив съдебен процес, както и правото му свободно да се ползва от собствеността си. Намирайки, че е налице нарушение на чл. 6 ЕКПЧ, съдът, наред с останалото, заявява следното: *„Въпросът в случая е не дали има действителни доказателства за влияние или натиск върху съда, а дали съдът е изглеждал безпристрастен. Съдиите несъмнено са били наясно, че действията им по отношение на иницирираните от жалбоподателя дела са били обект на внимателно наблюдение. Този факт е особено притеснителен, ако бъде разгледан в светлината на изказванията на някои политици относно отговорността и вътрешното убеждение на съдиите, както и заявките, дадени от тези политици, че биха направили всичко по силите си, за да не бъдат уважени исканията на жалбоподателя“.* Наред с това ЕСПЧ е приел, че *„подобна медийна или друга активност от страна на политически фигури, независимо дали е насочена само към това да се създаде негативно обществено настроение спрямо процесуалните действия на жалбоподателя, или представлява директен опит за външна намеса в делото, е неприемлива в една правова държава“.*<sup>11</sup>

12. Във връзка с основополагащия принцип за независимост на съдебната власт от особена важност е практиката на ЕСПЧ по отношение на освобождаването от длъжност на съдии и, в частност, решението по делото *Oleksander Volkov v. Ukraine* от 2013 година, както и решението на Голямата камера по делото *Baka v. Hungary* от 2016 година. В тези актове се заявява, че, независимо дали твърдяното нарушение е на чл. 6, чл. 8 или чл. 10 ЕКПЧ, освобождаването на съдии винаги ще бъде предмет на особено внимателно разглеждане от страна на Съда поради принципа за несменяемост, който е неразривен и основополагащ елемент на независимостта на съдебната власт. На първо място, ЕСПЧ е изследвал влиянието на съдебните съвети (или други органи с подобни функции) спрямо назначаването, освобождаването, командироването, повишаването и налагането на дисциплинарни наказания на съдии. Второ,

---

<sup>11</sup> *Kinsky v. the Czech Republic* (2012), §§ 95 and 98.

приема се, че освободените от длъжност съдии поначало следва да имат възможност да обжалват освобождаването си пред съд, съгласно чл. 6 ЕКПЧ. На трето място, ЕСПЧ е постановил, че е възможно освобождаването на съдия да съставлява нарушение на чл. 8 ЕКПЧ, който извод беше потвърден в решението на Голямата камера по делото *Denisov v. Ukraine* от миналата година. И накрая, ако съдия бъде освободен поради деяние, пряко свързано с професионалните му задължения, приложение ще намери чл. 10 ЕКПЧ, т.е. ще е налице изискване за основателни причини, които да обуславят обществената необходимост за освобождаване на съдията от длъжност, които да не влизат в противоречие с принципите за разделение на властите и независимостта на съдебната власт. По делото *Baka v. Hungary* е установено, че жалбоподателят, в качеството си на председател на Върховния съд, е отправил публична критика срещу конституционни и законодателни реформи, засягащи съдебната власт. В частност, той е изразил вижданията си по отношение на организацията и функционирането на съдебната система, независимостта и несменяемостта на съдиите и намаляването на пенсионната им възраст – все въпроси от обществен интерес.

## **В. Съотношение между практиката на ЕСПЧ и на Съда на ЕС**

13. Позволете ми да продължа с втората част от изложението си, като се опитам да установя къде мненията на ЕСПЧ и Съда на ЕС се пресичат, както и къде са налице по-сериозни противоречия помежду им, които тепърва следва да бъдат изгладени. Надявам се това да бъде полезно, доколкото България е едновременно държава членка на ЕС и страна по Конвенцията, поради което националната съдебна власт трябва да е наясно с развитието на юриспруденцията както на Съда в Страсбург, така и на Съда в Люксембург.
14. Съдът на ЕС в последните години направи значителни стъпки към сближаване с практиката на ЕСПЧ, особено в произнасянията си по делата за Португалската сметна палата<sup>12</sup>, съдебната реформа в Полша<sup>13</sup> и ирландското дело за

---

<sup>12</sup> *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, C-64/16 (2018).

<sup>13</sup> *Commission v Poland* (order of the Court), C-619/18, (2018), and *Commission v Poland* (judgment), C-619/18 (2019).

Европейската заповед за арест.<sup>14</sup> Юриспруденциалното вдъхновение на тези решения лесно може да бъде открито в практиката на ЕСПЧ. По същество, позволете ми да отбележа четири неща, първото от които е по-скоро концептуално, а останалите три – свързани с конкретни практически въпроси.

15. Първо, важно е при сравняването на практиката на двете съдилища да имаме предвид, че Съдът на ЕС процедира, като тълкува двете основни разпоредби, обуславящи компетентността му в тази област (чл. 19 ДЕС и чл. 47 ХОПЕС), осланяйки се на прокламираните в чл. 2 ДЕС ценности – уважение към човешкото достойнство, свобода, демокрация, равенство, правова държава и спазване на човешките права, в това число и на представителите на малцинствата.
16. Различават ли се тези ценности от ценностите, на които е основана ЕКПЧ? Моят отговор определено е отрицателен. Един поглед върху Преамбюла към Конвенцията, същностното съдържание на разпоредбите ѝ и протоколите към нея и практиката на ЕСПЧ, която вече споменах, е достатъчен, за да стане ясно, че е налице симетрия на ценностите между двете системи. Това е една значима концептуална основа, обща за двете системи, и това е нещо, което трябва да се има предвид.
17. Второ, първото ми конкретно практическо наблюдение е, че юриспруденцията на ЕСПЧ относно принципите на върховенството на правото и независимостта на съдебната власт е пряко повлияна от основополагащия принцип на Конвенцията, че държавите трябва да предвидят на национално равнище ефективни правни средства за защита на основните права на човека. Това разбиране е отразено в чл. 13 и чл. 35 ЕКПЧ и освен това е важен елемент от цялостната рамка на принципа на субсидиарността. При анализ на практиката на Съда на ЕС относно принципа на ефективност на съдебната система, който е закрепен в чл. 19 ДЕС и е практически значим за всички национални съдилища в държавите членки на ЕС, може да се забележи близост между основополагащите изходни точки, възприети от двете съдилища. За мен лично е

---

<sup>14</sup> *Minister for Justice and Equality v. Celmer* (the 'LM' case), C-216/18 (2018).



повече от очевидно, че принципът на субсидиарността е лишен от практическо съдържание, ако държавите членки не гарантират – както на законодателно, така и на практическо ниво, съществуването на независими, безпристрастни и ефективни съдилища, които да защитават основните човешки права. Същата логика по идентичен начин изглежда е залегнала и в тълкуването, дадено от Съда на ЕС на чл. 19 ДЕС, чието съдържание в практиката на Съда на ЕС е изрично обвързано с чл. 6 и чл. 13 ЕКПЧ. Следователно, както е посочено в § 35 на решението по делото за Сметната палата в Португалия от февруари 2018 година, принципът, прокламиран в чл. 19 ДЕС, е основен принцип на правото на ЕС, произтичащ от конституционните традиции, присъщи на всички държави членки, и едновременно с това закрепен в чл. 6 и чл. 13 ЕКПЧ. В обобщение, както наскоро заявих и в рамките на общата годишна среща между ЕСПЧ и Съда на ЕС, налице са възможности за всяка от двете юрисдикции да почерпят опит и познания от практиката на другата с оглед на бъдещото развитие на тези принципи. Това, разбира се, би било от полза и за националните съдилища на държавите членки на ЕС, които също са длъжни да съблюдават и минималните стандарти, предвидени в ЕКПЧ.

18. Трето, един от сложните принципи, който има значение за обхвата и съдържанието на независимостта на съдебната власт, е принципът на несменяемост, за който вече стана въпрос. Това е особено очебийно, когато е налице обосновано съмнение, че съдия или множество съдии са били назначени в нарушение на действащото законодателство или че това законодателство дава прекомерно широка дискреция на изпълнителната власт по отношение на назначаването. В съвсем скорошното си решение от юни 2019 г. по делото на Европейската комисия срещу Полша, Голямата камера на Съда на ЕС прие (§ 76 от решението) следното: *„Принципът на несменяемост на съдиите не е докрай абсолютен, [макар че] изключения от него могат да се въведат единствено, ако такива се налагат от легитимни и достатъчно значими причини, като се вземе предвид принципът на пропорционалността“*. Това е едно важно принципно заключение. Въпросът, който се повдига, е дали биха били налице легитимни и значими причини за отстраняването на съдия, ако назначението му е било извършено в нарушение на действащото законодателство или ако самото законодателство не отговаря на критериите за независимост на съдебната власт,

какъвто е случаят в Полша. В зависимост от това какъв отговор ще дадем на този въпрос бихме могли да стигнем до различни изводи за обхвата и приложението на изискването за създаден в съответствие със закона съд.

19. Четвърто и последно, в свои скорошни решения Съдът на ЕС е приел, че недостатъците на законодателството по отношение на независимостта на съдебната власт биха могли да съставляват системен или генерален дефицит на националната правна система, който да представлява заплаха за правовата държава, и това да даде отражение например върху системата за взаимно признаване на актовете в ЕС. Макар параметрите на този анализ да са по-различни за ЕСПЧ поради нашата индивидуална система за жалби, по същество практиката на ЕСПЧ е подобна. Проблемът обаче, пред който ние, в Страсбург, сме изправени по висящи дела, е свързан с възможността доказателствата, предвид тяхната доказателствена сила, да доведат до констатация на такова високо и системно равнище – например по дела, заведени и по чл. 18 ЕКПЧ. Другояче казано – кой носи тежестта на доказване в тази област и какъв е приложимият доказателствен стандарт, когато се анализира твърдение за цялостна липса на съдебна независимост? Достатъчен ли е абстрактният анализ на действащото законодателство, за да се направи такава констатация, или са необходими по-конкретни доказателства относно действителното взаимодействие между съдебните органи и останалите две власти? Отговор на тези въпроси вероятно ще бъде даден във връзка с висящи в момента пред ЕСПЧ дела.

### **Г. Заключение**

20. Г-н Председател, колеги съдии, позволете ми да кажа няколко думи в заключение.
21. Националната съдебна власт съставлява първото, а и най-важното, ниво от „съдии по Конвенцията“. С други думи, националните съдии са първите, които следва да гарантират правата и свободите, предвидени в ЕКПЧ. Ние, съдиите в ЕСПЧ, сме ваши сътрудници в това начинание като върховни пазители на Конвенцията, на които е възложена задачата да тълкуват и развиват

предвидените в нея права, така че те да могат да бъдат прилагани от националните съдии пряко в тяхната практика. Националната съдебна власт и съдиите в ЕСПЧ трябва да продължат да развиват това симбиотично отношение помежду си въз основа на взаимно доверие и правилно разбиране на принципа на субсидиарността като инструмент за вътрешно разпределение на работата, така че да придадат реален и пряк ефект на правата и свободите по ЕКПЧ за доброто на всички европейски народи.

22. Надявам се да бъде разбран правилно – ефективността, полезността и самите основи на системата на ЕКПЧ се предпоставят от съблюдаването на принципа на върховенството на правото. Този принцип е вграден в самата тъкан на системата. Правовата държава не бива да се разглежда само през призмата на либералния идеал на Запада. Тя е много повече от това – тя е един морален идеал, който надхвърля граници, традиции и култури. Същевременно, тя представлява сбор от правни стандарти, гарантиращи законодателство, което се отнася с уважение към рационалната автономия на отделните човешки същества. При прилагането на правата на човека принципът на върховенството на правото изисква наличието на функциониращи институции и преди всичко – на национална съдебна власт, която да е независима не само на хартия, но и в действителност.

Благодаря Ви за вниманието.

Превод от английски език: Николай Недялков