

ПРЕДСЕДАТЕЛИТЕ НА СЪДИЛИЩА – ЛИПСВАЩОТО ПАРЧЕ ОТ ПЪЗЕЛА НА СЪДЕБНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Адам Блиса* и Давид Кошар**

Абстракт:

Целта на това изследване е да предложи ново и цялостно разбиране за ролята на председателите на съдилищата в съдебното управление в Европа. Статията изследва твърдението, че за да бъде разбрана по-добре ролята на председателите на съдилища в сравнителна перспектива, е необходимо властта им да бъде раздробена на по-малки съставни части – компоненти, които да може да бъдат анализирани поотделно. Ние дефинираме седем такива компонента: съдебна кариера, съдебна практика, административна, финансова, представителна и медийна власт и спомагателни правомощия (като остатъчна категория). Впоследствие насочваме вниманието си към 13 европейски юрисдикции и ги оценяваме на базата на правомощията на техните председатели – от най-силни до най-слаби. По този начин разработваме Индекс на правомощията на председателите на съдилища. На основата на този индекс поставяме под въпрос твърдението, че председателите на западноевропейските съдилища са винаги по-слаби от техните източноевропейски колеги и, от своя страна, поддържаеме тезата, че правомощията на председателите се различават както в рамките на Западна Европа, така и в рамките на Източна Европа, поради което е трудно да се прокара ясна линия по оста Изток-Запад на този терен. Накрая проблематизираме нашия Индекс на правомощията на председателите на съдилища и показваме, че множеството правомощия

* Адам Блиса е изследовател в Института за съдебни изследвания, докторант в Катедрата по конституционно право и политически науки в Юридическия факултет на Масариковия университет, Бърно, и помощник на съдия във Върховния административен съд на Чешката република
e-mail: adam.blisa@law.muni.cz

** Давид Кошар е директор на Института за съдебни изследвания (JUSTIN) към Юридическия факултет на Масариковия университет, Бърно
e-mail: david.kosar@law.muni.cz

Благодарни сме на Alexandra Huneus, Julio Ríos-Figueroa, Chris Hanretty, на участниците в изследователските срещи на JUSTIN, на сътрудниците на този специален брой и на публиката в Мексико Сити, Осло, Оксфорд и Торонто за полезните коментари по по-ранните версии на тази статия. Изследването, водещо до тази статия, получи финансиране от Европейския съвет за научни изследвания (ERC) в рамките на програмата за научни изследвания и иновации Horizon 2020 на Европейския съюз (грант № 678375-JUDI-ARCH-ERC-2015-STG).

не водят непременно до силно влияние, тъй като разни условия обстоятелства (като продължителността на председателските мандати, информационната асиметрия, структурата на съдебната власт, съществуването на конкуриращи се органи на съдебно самоуправление, ролята на индивидите, близостта на председателите на съдилища до политическите лидери, юридическата професия, юридическата култура и политическата среда) влияят върху степента, в която председателите на съдилища са в състояние да ползват властта си на практика.

Когато режимът на Виктор Орбан отстранява действащия председател на Върховния съд на Унгария Андраш Бака¹, който се осмелява да критикува съдебните реформи, приети от ФИДЕС, много от заинтересованите страни са потресени. По-голяма част от тях дори не са забелязали, че Орбан се е отървал и от заместник-председателя на Върховния съд (чрез поправка в законодателството)² и от много председатели на съдилища от по-ниска инстанция (чрез намаляване на задължителната възраст за пенсиониране на съдиите)³. Няколко години по-късно правителството на „Право и справедливост“ в Полша разиграва същия сценарий. Качински дава на своя министър на правосъдието Збигнев Зиобро шестмесечен „прозорец“, в рамките на който Зиобро да освободи председателите на съдилищата и да назначи нови, без да провежда консултации. Зиобро се възползва максимално от този „прозорец“, за да смени около 150 председатели и заместник-председатели на съдилища.⁴ Освен това „Право и справедливост“ намалява възрастта за задължително пенсиониране на съдиите от 70 на 65 години, което „случайно“ се отнася и за председателката на Върховния съд на Полша Малгожата Герсдорф, която през 2017 г.

¹ Вж. **Vincze, A.** Dismissal of the President of the Hungarian Supreme Court: ECtHR Judgment *Baka v. Hungary*, 21 EUROPEAN PUBLIC LAW 445 (2015); и *David Kosař & Katarína Šipulová*, The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: *Baka v. Hungary and the Rule of Law*, 10 HAGUE JOURNAL ON THE RULE OF LAW 83 (2018).

² Вж. *Erményi v. Hungary*, EUR. CT. H. R. (Judgment of 22 November 2016, app. no. 22254/14); и *Kosař & Šipulová*, бел. № 1.

³ Вж. **Belavusau, U.** On Age Discrimination and Beating Dead Dogs: *Commission v. Hungary*, 50 C. M. L. R. 1145 (2013); Tomás Gyulavári & Nikolett Hős, Retirement of Hungarian Judges, Age Discrimination and Judicial Independence: A Tale of Two Courts. 42 INDUSTRIAL LAW JOURNAL 289 (2013); и Gábor Halmai???, The early retirement age of the Hungarian judges, in EU LAW STORIES. CONTEXTUAL AND CRITICAL HISTORIES OF EUROPEAN JURISPRUDENCE 471–488 (Fernanda Nicola & Bill Davis, eds., Cambridge University Press 2017).

⁴ Вж. Śledzińska-Simon, Anna. The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition; and Adam Bodnar, Europe can save Poland from darkness, POLITICO (Apr. 9, 2018), <https://www.politico.eu/article/poland-judiciary-rule-of-law-europe-must-intervene/> .

навършва 65 години и чийто конституционен мандат трябва да приключи едва през 2020 година.⁵

Това обаче е само върхът на айсберга⁶. В действителност политическите лидери в региона на Централна и Източна Европа уволняват (или правят опит да уволнят) не само Андраш Бака и Малгожата Герсдорф, но и председателите на върховните съдилища в Хърватия⁷ и Чехия⁸, както и председателите на съдилищата в Словакия⁹. Неотдавна беше съобщено, че председателят на българския Върховен съд е подложен на натиск от страна на главния прокурор.¹⁰ Що се отнася до съдилищата от по-ниска инстанция, уволненията по усмотрение също са¹¹ или са били¹² обичайна практика в региона. Например всеки словашки министър на правосъдието от 1998 г. насам, който е останал на поста си две или повече години, е сменил повече от 25 % от всички председатели на съдилища.¹³ Трима от тях са заменили повече от 50 % от председателите на съдилища¹⁴, което е много повече, отколкото в Полша през последните три години. Подобна практика процъфтява и в Украйна, където „непокорните“ председатели на съдилища често са били подлагани на репресии както преди¹⁵, така и след¹⁶ Евромайदानа.

⁵ Вж. **Śledzińska-Simon**, бел. 4; и **Sadurski, Wojciech**. Polish Chief Justice of the Supreme Court Under Pressure: What Now? VERFBLOG (Jul. 5, 2018), <https://verfassungsblog.de/polish-chief-justice-of-the-supremecourt-under-pressure-what-now/>

⁶ Kosař & Šipulová, бел. 1.

⁷ **Uzelac, Alan**. Role and Status of Judges in Croatia, in RICHTERBILD UND RECHTSREFORM IN MITTELEUROPA (Paul Oberhammer ed., Manzsche Verlags 2001).

⁸ Bobek, Michal .The Administration of Courts in the Czech Republic – In Search of a Constitutional Balance, 16 EUROPEAN PUBLIC LAW 251 (2010).

⁹ KOSAŘ, DAVID. PERILS OF JUDICIAL SELF-GOVERNMENT IN TRANSITIONAL SOCIETIES 279–80 (2016); и Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers on His Mission to the Slovak Republic (November 27-29, 2000), E/CN.4/2001/65/Add.3, paras. 27-33.

¹⁰ **Василева, Р.** The Disheartening Speech by the President of Bulgaria’s Supreme Court Which Nobody in Brussels Noticed, VERFBLOG (July 11, 2018), <https://verfassungsblog.de/the-disheartening-speech-by-the-president-of-bulgarias-supreme-court-which-nobody-in-brussels-noticed/>

¹¹ Вж. Kosař, David. Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice, 13 EUROPEAN CONST. LAW R. 96 (2017).

¹² Вж. Samuel Spáč and David Kosař, Court Presidents in Slovakia: From Transmission Belts to Transmission Belts?, (непубликуван ръкопис, в досието на авторите, 2018 г.).

¹³ Пак там.

¹⁴ Пак там.

¹⁵ Вж е. g. *Denisov v. Ukraine*, EUR. CT. H. R. (Judgment of 25 September 2018, app. no. 76639/11) (относно председателя на влиятелния Административен апелативен съд на Киев).

¹⁶ Popova, Maria. Ukraine’s Judiciary after Euromaidan (непубликуван ръкопис, в досието на авторите, 2018 г.).

Тези противоречиви действия привличат вниманието към ролята на председателите на съдилища в съдебните системи на страните от Централна и Източна Европа. Какви правомощия имат председателите на съдилищата в Централна и Източна Европа, щом за политическите лидери е толкова важно да назначат свои хора на тези постове? Казано другояче, трябва да има нещо специално в тяхната роля в съдебната администрация. В противен случай политическите лидери не биха се интересували толкова активно от тях. Няколко учени изследват доколко са широки правомощията на някои председатели на съдилища в Централна и Източна Европа¹⁷, което на свой ред би могло да обясни защо политическите от този регион обръщат толкова голямо внимание на избора на председатели на съдилища и защо дори са готови да направят всичко необходимо, за да ги освободят, въпреки тежките политически негативи, които биха понесли както във вътрешнополитически план, така и на международно равнище.¹⁸

Някой би възразил, че замяната на действащите председатели на съдилища със съдии, лоялни на новия популистки режим, има малко значение в по-голямата картина на нещата, особено в сравнение с атаките срещу конституционните съдилища, със стратегиите за вмешателство в състава на съда, за отслабване на съдебните съвет и за овладяване на процеса по избор на съдии. Въпреки това, както беше показано по-горе, популистките политическите лидери в Унгария, Полша и други страни от Централна и Източна Европа са заинтересовани от контрола върху председателите на съдилищата. Интересуват се от тях, защото знаят, че това е мощен канал за политизиране и опитомяване на съдебната власт. Те може да предпочитат този канал и по други причини – защото е по-малко видим и по-трудно се преодолява, защото позволява непрекъснат контрол върху съдебната власт (за разлика от еднократните действия като избор или повишение) или защото лоялните председатели на съдилища могат да служат като ценен източник на информация за политическите лидери за това какво се случва в съдебната система, което, от своя страна, им помага да потушат потенциален бунт на съдиите още в самото начало.¹⁹ Ние също трябва да сме загрижени. Ако искаме да предотвратим (или поне да забавим) завладяването на съдебната власт от

¹⁷ Вж. e.g. POPOVA, MARIA. POLITICALIZED JUSTICE IN EMERGING DEMOCRACIES: A STUDY OF COURTS IN RUSSIA AND UKRAINE (2012); Lydia F. Müller, Judicial Administration in Transitional Eastern Countries, in JUDICIAL INDEPENDENCE IN TRANSITION 937 (Anja Seibert-Fohr ed., 2012); и Kosař, бележка 9.

¹⁸ Вж. примерите посочени по-горе.

¹⁹ Вж. също и бел. 255-257 по-долу.

популистски лидери, трябва да знаем какво правят председателите на съдилища в Централна и Източна Европа, кои са те, какви са техните мотиви, защо политическите лидери ги сменят и какви са потенциалните канали за политизиране на съдебната власт чрез председателите на съдилищата.

Изборът на председатели на съдилища обаче става все по-спорен и в Западна Европа. Още през 1997 г. отказът на принца на Лихтенщайн да преназначи действащия председател Виле за още един мандат като председател на лихтенщайнския Административен съд поради публичните изявления на г-н Виле относно обхвата на правомощията на княза предизвиква протест, който в крайна сметка стигна до Голямата камера на Европейския съд по правата на човека.²⁰ Дори в Норвегия, където съдебната политика рядко се обсъжда публично, последното назначение на поста председател на Върховния съд предизвика остра критика от страна на политическата опозиция, на академичните среди, както и от страна на запознатите с темата.²¹

Отвъд Европа някои от историите, свързани с председателите на съдилища, са още по-драматични. Когато през 2007 г. пакистанският президент отстранява от длъжност председателя на Върховния съд на Пакистан Ифтихар Мохамед Чаудри, това предизвиква масово протестно движение в цялата страна, водено от адвокати, което в крайна сметка успява да възстанови г-н Чаудри на поста председател на Върховния съд.²² За разлика от там в Перу²³ и Индонезия²⁴ на председателите на съдилищата им се налага да подадат оставка в резултат на корупционни скандали. И в трите държави тези събития водят до конституционни кризи. Дори на утвърдените демокрации подобни кризи не са спестени,

²⁰ *Wille v. Liechtenstein*, EUR. CT. H. R. (Judgment of the Grand Chamber of 28 October 1999, app. no. 28396/95).

²¹ Kierulf, Anine. Norway: New Chief Justice Appointed to the Supreme Court, I-CONNECT (March 1, 2016), <http://www.iconnectblog.com/2016/03/norway-new-chief-justice/>.

²² Вж. Khan, Ilyas. Judge row prompts Pakistan democracy questions, BBC NEWS (March 12, 2007), http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6442829.stm; and Pakistan's top judge reinstated, BBC NEWS (July 20, 2007), http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6907685.stm. For more details, see Shoaib A. Ghias, *Miscarriage of Chief Justice: Judicial Power and the Legal Complex in Pakistan under Musharraf*, 35 *LAW & SOCIAL INQUIRY* 985 (2010).

²³ Вж. Peru political turmoil: Supreme court president resigns over tapes scandal, BBC NEWS (July 19, 2018), <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-44892884>.

²⁴ Вж. e.g., Joe Cochrane, *Top Indonesian Judge Held in Corruption Case*, THE NEW YORK TIMES (October 3, 2013), <https://www.nytimes.com/2013/10/04/world/asia/indonesias-top-judge-held-in-corruption-case.html>; and Exhead of Indonesia's constitutional court jailed for life for graft, REUTERS (June 30, 2014), <https://uk.reuters.com/article/uk-indonesia-corruption/ex-head-of-indonesias-constitutional-court-jailed-for-lifefor-graft-idUKKBN0F51Z420140630>.

както свидетелства случаят с Тим Кармоди. Когато през 2014 г. премиерът Кембъл Нюман назначава Тим Кармоди за председател на Върховния съд на Куинсланд, това разединява австралийската юридическа общност и в крайна сметка се превръща в най-голямата съдебна криза, на която Австралия е ставала свидетел.²⁵

В международните и наднационалните съдилища ролята на председателите също става по-видима. Така например някои действия на председателя на Съда на Европейския съюз (СЕС) Василиос Скурис, който председателства СЕС от 2003 до 2015 г., се превръщат в обект на академична критика. На първо място ангажираността му със съдебната реформа на СЕС и последвалото лобиране в защита на съдебната реформа поражда сериозни опасения.²⁶ Второ, действията на Скурис в рамките на самия съд предизвикват разрыв между него и председателя на Общия съд, Марк Жайгер.²⁷ Спор от такъв мащаб не е застигал съда в Страсбург засега, но всички от страсбургската общност са наясно какво важно значение има председателят на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Например, както Луциус Вилдхабер, така и Жан-Пол Коста действат като посланици на съда, а последният изиграва ключова роля в убеждаването на Русия да ратифицира Протокол № 14 към Европейската конвенция за правата на човека.²⁸ След избирането на сър Никълъс Браца за председател на ЕСПЧ много вътрешни лица предполагат, че този ход е мотивиран от необходимостта да се успокои все по-критичното към работата на съда правителство на Обединеното кралство. Нарастващата роля на новите вътрешни органи за съдебно самоуправление в рамките на ЕСПЧ, като Бюрото²⁹, прави избора на председател на ЕСПЧ още по-важен.

Предвид тези многобройни доказателства за това колко важни са председателите на съдилищата в управлението на съдебната система учудващо малко са изследванията по тази

²⁵ Вж. REBECCA ANANIAN-WELSH, GABRIELLE APPLEBY & ANDREW LYNCH, THE TIM CARMODY AFFAIR: AUSTRALIA'S GREATEST JUDICIAL CRISIS (2016).

²⁶ Christoph Krenn, Governing the European Court of Justice: Self-governance as a Model for Success, *German Law Journal*, Vol. 19.

²⁷ Вж. Duncan Robinson, The 1st rule of ECJ fight club...is about to be broken, *FINANCIAL TIMES: BRUSSELS BLOG* (April 27, 2015), <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2015/04/27/the-1st-rule-of-ecj-flight-club-is-about-to-be-broken>.

²⁸ Вж. Duncan Robinson, The 1st rule of ECJ fight club...is about to be broken, *FINANCIAL TIMES: BRUSSELS BLOG* (April 27, 2015), <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2015/04/27/the-1st-rule-of-ecj-flight-club-is-about-to-be-broken>.

²⁹ Вж. Başak Çalı & Stewart Cunningham, Judicial Self Government and the sui generis case of the European Court of Human Rights, *German Law Journal*, Vol. 19.

тема.³⁰ Целта на настоящата статия е да преодолее частично тази празнота и да предостави ново цялостно разбиране за ролята на председателите на съдилищата в управлението на съдебната система в Европа. За да постигнем тази цел, ние първоначално определихме правомощията на председателите на съдилища и след това извършихме сравнение между няколко държави. В резултат на това създадохме Индекс на правомощията на председателите на съдилища, който обогатява съществуващата литература за съдебната администрация и съдоустройствените изследвания в по-общ план.

Принос на изследването е, че, първо, представяме първата цялостна типология на правомощията на председателите на съдилища, която е универсална и изведена извън особеностите на отделните юрисдикции, а това позволява сравнение в рамките на държавите и между тях. Второ, оспорваме общоприетото схващане³¹, че съществува ясно разделение между Запада и Изтока по отношение на правомощията на председателите на съдилища в Европа. Трето, нашият подход е нов и с това, че изследваме едновременно наднационалните и националните съдилища. Смятаме, че както от теоретична, така и от емпирична гледна точка сравненията между тези две нива може да допринесат много ползи. Ето защо се спираме не само на председателите на националните съдилища в Европа, но и на ролята на председателите на ЕСПЧ и на СЕС.

По-конкретно, ние твърдим, че за да се разбере по-добре ролята на председателите на съдилища в сравнителна перспектива, е необходимо тяхната власт да се разчлени на по-малки компоненти, които да бъдат анализирани поотделно. Определихме седем такива компонента: правомощия в областта на кариерата на магистратите, в правораздаването, в администрирането на съда, във финансите, в представителството на съда пред другите власти, във връзките с медиите и обществото и още една категория, в която попадат спомагателните правомощия. Що се отнася до гореспоменатото разделение Запад/Изток, ние твърдим, че правомощията на председателите на съдилища се различават както в рамките на Западна Европа, така и в рамките на Източна Европа, поради което на тази основа е трудно да се прокара ясна линия по оста Запад/Изток. Когато добавим към

³⁰ За детайли вж. раздел А от настоящата статия

³¹ За детайли вж. раздел Г от настоящата статия.

картината и двете наднационални европейски съдилища, става още по-ясно, че в Европа няма консенсус по отношение на ролята на председателите на съдилища.

Настоящата статия има следната последователност. В раздел А се обобщава актуалното състояние на проблема и се посочва, че все още се знае малко за председателите на съдилищата. Раздел Б представя нова класификация на правомощията на председателите на съдилищата. По този начин статията се спира на правомощията *de iure* и *de facto* и поради оскъдността на съответната литература използва примери не само от европейските юрисдикции, обхванати от този специален брой, но и от целия свят. След това раздел В се фокусира върху избраните европейски юрисдикции и ги оценява според силата на правомощията на председателите в съответните страни. В резултат на това оценяване се получава Индексът на правомощията на председателите на съдилища. Впоследствие определяме пет типа председатели на съдилища и преразглеждаме становището, че съществуват резки различия между ролите на председателите на съдилища в Западна Европа, от една страна и Източна Европа, от друга страна. В раздел Г се проблематизира Индексът на правомощията на председателите на съдилища и се показва какви непредвидени обстоятелства могат да повлияят на степента, в която председателите на съдилища могат да използват правомощията си на практика. Раздел Д служи за заключение.

А. Какво знаем за председателите на съда?: Обобщение на най-новите тенденции в развитието на проблема

Именно най-видимите институции, като например съдебните съвети или комисиите за назначаване на съдии, са обичайният обект на изследванията на съдебното самоуправление.³² Това се дължи на тенденцията всички форми на съдебно самоуправление да се впишат в съществуващите модели на съдебна администрация. Съществуват обаче и други органи на съдебно самоуправление.³³ Председателите на съдилищата са едни от тях.

³² За подробно въведение вж. David Kosař, Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Government in Europe, German Law Journal, Vol. 19.

³³ Определяме органа на съдийско самоуправление като орган с поне един съдия, чиято основна функция, закрепена в правна норма, е да взема решения по въпроси, свързани с администрирането на съда и/или кариерата на съдията, и/или да съветва тези, които вземат решения по тези въпроси. Вж. също Kosař, вж. бел. 32.

Като се изключи председателят на Върховния съд на САЩ³⁴, председателите на съдилища в други юрисдикции (и дори председателите на други федерални и щатски съдилища в САЩ) получават значително по-малко внимание от съдебните съвети и не са основният фокус на изследванията. Разглеждането на функциите на председателите обикновено е само във връзка с други, по-големи въпроси, като например въпроса за независимостта на съдебната власт.

Това е изненадващо, като се има предвид фактът, че исторически в много страни, характеризиращи се с кариерен тип съдебна система, председателите на съдилищата са играли и често продължават да играят важна роля. Това е така особено в страните от Централна и Източна Европа с австро-германско наследство на администриране на съдилищата, където председателите на съдилищата са особено влиятелни и се ползват с особен статут едновременно на съдии и администратори.³⁵ Позицията, която заемат, ги прави значими участници в толкова много области, че дори бихме могли да кажем, че те оказват влияние не само върху кариерата на съдиите от самото ѝ начало до самия ѝ край, независимо дали става въпрос за техния подбор и назначаване, оценяване, повишаване и

³⁴ DAVID J. DANIELSKI, A SUPREME COURT JUSTICE IS APPOINTED (1964); Sandra L. Wood, Linda C. Keith, Drew N. Lanier & Ayo Ogundele, Opinion Assignment and the Chief Justice, 81 SOCIAL SCIENCE QUARTERLY 798 (2000); Todd E. Pettys, Choosing a Chief Justice: Presidential Prerogative Or a Job for the Court?, 22 J. OF L. & POLITICS 231 (2006); Joel K. Goldstein, Leading the Court: Studies in Influence as Chief Justice, 40 STETSON LAW REVIEW 717 (2011); Drew N. Lanier, Acclimation Effects and the Chief Justice: The Influence of Tenure on the Decisional Behavior of the Court's Leader, 1888–2007, 39 AMERICAN POLITICS RESEARCH 682 (2011); DAVID J. DANIELSKI & ARTEMUS WARD, THE CHIEF JUSTICE: APPOINTMENT AND INFLUENCE (2016); Forrest Maltzman & Paul J. Wahlbeck, May It Please the Chief? Opinion Assignments in the Rehnquist Court, 40 AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 421 (1996); Forrest Maltzman & Paul J. Wahlbeck, A Conditional Model of Opinion Assignment on the Supreme Court, 57 POLITICAL RESEARCH QUARTERLY 551 (2004); Paul J. Wahlbeck, Strategy and Constraints on Supreme Court Opinion Assignment, 154 UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW REVIEW 1729 (2006); G. Edward White, The Internal Powers of the Chief Justice: The Nineteenth Century Legacy, 154 UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW REVIEW 1463 (2006); Jeffrey R. Lax & Charles M. Cameron, Bargaining and Opinion Assignment on the US Supreme Court, 23 JOURNAL OF LAW, ECONOMICS & ORGANIZATION 276 (2007); виж още биографиите на Върховните съдии, е. г. KENNETH BERNARD UMBREIT, OUR ELEVEN CHIEF JUSTICES (1938); Abe Fortas, Chief Justice Warren: The Enigma of Leadership, 84 YALE L. J. 405 (1975); HERBERT A. JOHNSON, THE CHIEF JUSTICESHIP OF JOHN MARSHALL, 1801–1835 (1997); EARL M. MALTZ, THE CHIEF JUSTICESHIP OF WARREN BURGER, 1969–1986 (2000); and R. KENT NEWMYER, THE SUPREME COURT UNDER MARSHALL AND TANEY (2005).

³⁵ Bobek, бележка 8.

преназначаване³⁶, или за отчетността им³⁷, но и върху ежедневната им работа, като създават работни графици³⁸ и разпределят дела³⁹ или контролират част от заплатите⁴⁰ и решенията за допълнително стимулиране⁴¹.

Ако се вгледаме в правомощията на председателите на съдилища в страните от Централна и Източна Европа и в ролята им при взаимодействието с другите клонове на властта, ще открием, че те могат да поемат ролята на основен участник в съдебното самоуправление.⁴² Разбираемо е, че притежаването на толкова големи правомощия от страна на председателите на съдилищата не е безпроблемно, тъй като, съчетано със силна позиция в друг орган на съдебно самоуправление като например съдебен съвет, може да доведе до злоупотреба и деформиране на отчетността.⁴³ Значението на председателите на съдилищата в никакъв случай не се ограничава само до страните от Централна и Източна Европа – влиятелни председатели на съдилища има и в Латинска Америка,⁴⁴ и в САЩ⁴⁵, и в

³⁶ Много богат източник на информация за председателите на съдилища не само в страните от централна и източна Европа, но и в някои от развитите западни демокрации, са националните доклади в сборника: JUDICIAL INDEPENDENCE IN TRANSITION (Anja Seibert-Fohr ed., 2012); especially by Adam Bodnar and Łukasz Bojarski on Poland at 667, by Zoltán Fleck on Hungary at 793, by Ramona Coman and Cristina Dallara on Romania, by Olga Schwartz and Elga Sykiainen on Russia.

³⁷ DANIELA PIANA, JUDICIAL ACCOUNTABILITIES IN NEW EUROPE: FROM RULE OF LAW TO QUALITY OF JUSTICE 43–4 (2010); see also David Kosař, The Least Accountable Branch, 11 INT'L J. OF CONST. LAW 234 (2013) изясняване на някои твърдения, които Даниела Пиана прави в нейната книга.

³⁸ Giuseppe Di Federico, Judicial Independence in Italy, in Seibert-Fohr, бележка 17.

³⁹ Schwartz & Sykiainen, бележка 36.

⁴⁰ Такъв е случаят в Словакия, виж Kosař, бележка 9.

⁴¹ Peter H. Solomon, Authoritarian legality and informal practices: Judges, lawyers and the state in Russia and China, 43 COMMUNIST AND POST-COMMUNIST STUDIES 351, 354 (2010); виж също Peter H. Solomon, The Accountability of Judges in Post Communist States: From Bureaucratic to Professional Accountability, in Seibert-Fohr, бележка 17., On judicial government in post-Soviet countries, виж също Popova, бележка 17; и Müller, бележка 17.

⁴² Kosař, бележка 11.

⁴³ Kosař, бележка 9.

⁴⁴ Alexei Trochev & Rachel Ellett, Judges and Their Allies: Rethinking Judicial Autonomy Through the Prism of OffBench Resistance, 2 J. OF L. AND COURTS 67 (2014); MATTHEW C. INGRAM, CRAFTING COURTS IN NEW DEMOCRACIES: THE POLITICS OF SUBNATIONAL JUDICIAL REFORM IN BRAZIL AND MEXICO (Cambridge University Press 2015); Matthew C. Ingram, Networked Justice: Judges, the Diffusion of Ideas, and Legal Reform Movements in Mexico, 48 J. LAT. AMER. STUD. 739 (2016); Andrea Pozas-Loyo & Julio Ríos-Figueroa, The Transformations of the Role of the Mexican Supreme Court, In JUDICIAL POLITICS IN MEXICO: THE SUPREME COURT AND THE TRANSITION TO DEMOCRACY (Andrea Castagnola & Saúl López Noriega eds., 2016); Björn Dressel, Raul Sanchez-Urribarri & Alexander Stroh, The Informal Dimension of Judicial Politics: A Relational Perspective, 13 ANNUAL REVIEW OF LAW AND SOCIAL SCIENCE 413 (2017); and the special issue on 'Courts and Informal Networks' in Volume 39(5) INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE REVIEW (2018).

⁴⁵ James E. Pfander, The Chief Justice, the Appointment of Inferior Officers, and the "Court of Law" Requirement, 107 NORTHWESTERN UNIVERSITY LAW REVIEW 1125 (2013), и Dawn M. Chutkow, The Chief Justice as Executive: Judicial Conference Committee Appointments, 2 J. OF L. AND COURTS 301 (2014).

азиатските страни.⁴⁶ Специално на подбора и освобождаването на председателите на върховните съдилища е посветена обширна литература, особено в САЩ.⁴⁷ И накрая, тъй като председателите на съдилища са склонни да се съпротивляват, когато правомощията им се ограничават, техните правомощия не са останали незабелязани нито от ЕСПЧ⁴⁸, нито от други международни органи.⁴⁹

Всички тези научни трудове и стратегически документи обаче са твърде тясно фокусирани – или върху конкретна държава, или върху конкретна концепция, като например съдебната независимост, или върху конкретен председател на съд, като например председателя на Върховния съд на САЩ. Това, което все още ни липсва, е опит да се подходи към председателите на националните съдилища от цялостна и концептуална гледна точка, която би ни позволила да сравним тяхното функциониране в различните юрисдикции, както и в различните нива на съдебната власт в рамките на една и съща юрисдикция.

За председателите на наднационални и международни съдилища знаем още по-малко.⁵⁰ Можем да научим някои фрагменти за ролята на председателите на транснационални⁵¹ съдилища предимно от техните речи, биографии, *Festschriften* (*libri amicorum*) и интервюта.⁵² Отвъд това има ограничен брой литература, която се опитва да

⁴⁶ Виж e.g. Ghias, бележка 22; Cristina Bonoan, Alejandro Ciencia & Björn Dressel, Thrilla in Manila: Impeachment of the Phillipines' Chief Justice, EAST ASIA FORUM, (March 22, 2012), <http://www.eastasiaforum.org/2012/03/22/thrilla-in-manila-impeachment-of-the-philippine-s-chief-justice/>; Stefanus Hendrianto, The Rise and Fall of Historic Chief Justices: Constitutional Politics and Judicial Leadership in Indonesia, 25 WASHINGTON INTERNATIONAL LAW JOURNAL 489 (2016); STEFANUS HENDRIANTO, LAW AND POLITICS OF CONSTITUTIONAL COURTS: INDONESIA AND THE SEARCH FOR JUDICIAL HEROES (2018); и Rohit De & Tarunabh Khaitan, In Defence of Constitutionalism, ICONNECT (January 19, 2018), <http://www.iconnectblog.com/2018/01/in-defence-of-constitutionalism/>.

⁴⁷ Pettys, бележка 34. Виж също Vincze, бележка 1; и Kosař & Šipulová 2018, бележка 1; Kierulf, бележка 21; и Bonoan, Ciencia & Dressel, бележка 46.

⁴⁸ Виж e.g. Oleksandr Volkov v. Ukraine, EUR. CT. H. R. (Judgment of 9 January 2013, app. no. 21722/11); Denisov v. Ukraine, supra note 15; Olujić v. Croatia, EUR. CT. H. R. (Judgment of 5 February 2009, app. no. 22330/05); Harabin v. Slovakia, EUR. CT. H. R. (Judgment of 20 November 2012, app. no. 58688/11); Baka v. Hungary, EUR. CT. H. R. (Judgment of 23 June 2016, app. no. 20261/12); and Wille v. Liechtenstein, supra note 20.

⁴⁹ Виж например the Opinion No. 19 (2016) of the Consultative Council of European Judges, The Role of Court Presidents, <https://rm.coe.int/1680748232>; Report on the Independence of the Judicial System, Part I: The Independence of Judges, Venice Commission, CDL-AD(2010)004; or the Opinion on the Draft Law on the Judiciary and the Draft Law on the Status of Judges of Ukraine, Venice Commission, CDL-AD(2007)003.

⁵⁰ Виж Nino Tsereteli & Hubert Smekal, The Judicial Self-Government at the International Level: A New Research Agenda, German Law Journal, Vol. 19.

⁵¹ Използваме термина „транснационални съдилища“, за да обхванем както международните, така и наднационалните съдилища.

⁵² Виж e.g. Fred J. Bruinsma & Stephan Parmentier, Interview with Mr. Luzius Wildhaber, President of the ECHR, 1 NETH. Q. HUM. RTS. 185 (2003); и Fernanda Nicola & Bill Davies, Judges as Diplomats in Advancing the Rule of

разгледа концептуално ролята на председателите на транснационалните съдилища. Важно е да се отбележи, че Терис, Романо и Суигарт показват, че председателите на международните съдилища обикновено изпълняват четири различни функции: съдия, администратор, обществен говорител и посланик.⁵³ Според авторите особено последната роля налага на председателя преки и чести контакти с правителствата (наред с другото, заради докладването за работата на съдилищата и осигуряването на средства и други ресурси), което изисква деликатен баланс между съдебните и политическите функции на международния съд.⁵⁴ Дори учените в областта на международните отношения започнаха да се занимават с председателите на съдилища едва наскоро, в контекста на изследванията на неформалните съдебни практики в международните съдилища⁵⁵ и международната съдебна дипломация.⁵⁶ Тези изследвания разкриват важни подробности за съдебните⁵⁷ и посланическите⁵⁸ правомощия на председателите на международни съдилища, но нито едно от тези изследвания не се фокусира основно върху председателите на съдилищата.

Отвъд САЩ⁵⁹ в научната литература няма много теоретични разработки за председателите на съдилища, а доколкото има, те се отнасят предимно за страните от Централна и Източна Европа. Няколко учени например твърдят, директно или косвено, че източноевропейските председатели на съдилища естествено разполагат с повече власт от

Law: A Conversation with President Koen Lenaerts and Justice Stephen Breyer, 66 AMERICAN UNIVERSITY LAW REVIEW 1159 (2017).

⁵³ Daniel Terris, Cesare Romano & Leigh Swigart, THE INTERNATIONAL JUDGE: AN INTRODUCTION TO THE MEN AND WOMEN WHO DECIDE THE WORLD'S CASES 159 (2007).

⁵⁴ Пак там.

⁵⁵ Вж. Jeffrey L. Dunoff & Mark A. Pollack, International Judicial Practices: Opening the 'Black Box' of International Courts, MICHIGAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW (предстоящо).

⁵⁶ Вж. Theresa Squatrito, Judicial Diplomacy: International Courts and their Agents on a Mission (доклад, представен на Генералната конференция на ECPR в Хамбург на 23 август 2018 г.). Виж също Nicole de Silva, Beyond Adjudication: International Courts' Agency and Entrepreneurship in Governance (доклад, представен на конференцията на LSA в Торонто на 7 юни 2018 г.).

⁵⁷ Например председателят на Международния съд на ООН има водеща роля при изготвянето на решенията на съда, тъй като разпространява списък с въпроси, които според него трябва да бъдат разгледани в решението след изслушване на пледоариите, изказва се последен по време на обсъждането на съдиите и дава мнението си за аргументите и обосновките, които се ползват с подкрепата на мнозинството, и автоматично участва (освен ако не е в малцинство) в тричленния комитет за изготвяне на решението. За повече подробности вж. Dunoff & Pollack, по-горе бележка 55.

⁵⁸ Например председателят на Международния съд на ООН издава годишен доклад от 1968 г. насам, представя този доклад на редовната сесия на Общото събрание на ООН, а през 2000 г. започва практиката да провежда частен брифинг на Съвета за сигурност относно висящите дела (вж. Dunoff & Pollack, по-горе бележка 55).

⁵⁹ Но дори и там научните изследвания се фокусират предимно върху длъжността на председателя на Върховния съд на САЩ (вж. по-специално Danelski & Artemus Ward, бележка 34; и литературата в бележка 34) и в голяма степен пренебрегват ролята на председателите на по-долните федерални съдилища и щатските съдилища.

колегите си в Западна Европа.⁶⁰ Все още обаче не знаем дали това твърдение може да се обобщи за всички юрисдикции в тези два региона и защо е така.⁶¹ Председателите на съдилища играят известна роля в „теорията на двете вълни“ [на Даниела Пиана за Съдебните съвети в Централна и Източна Европа](#).⁶² В тази теория се твърди, че участниците, излезли като победители от първата „преходна вълна“ на съдебните реформи (между 1989 и 1997 г.), Министерството на правосъдието или съдебният съвет (често съставени от председателите на съдилища или под тяхно влияние) са били в по-добра позиция при втората „предприсъединителна вълна“ (между 1998 и 2006 г.) на съдебните реформи и са се възползвали от възможностите, предоставени от Европейския съюз, за да утвърдят съществуващите вътрешни разпределения на властта.⁶³ Председателите на съдилища играят още по-важна роля в теорията на Кошар за съдебните съвети в Централна и Източна Европа като водещ модел за съдебно администриране. Според тази теория въвеждането на модела на управление на съдебната система чрез силни съдебни съвети в една кариерна съдебна система в страните от Централна и Източна Европа в средносрочен план овластява съдебното ръководство – председателите на съдилищата, които след това използват новопридобитите си правомощия, за да наказват критиците си и да възнаграждават съюзниците си в съдебната система, за да запазят привилегиите и влиянието си.⁶⁴ Накрая Кошар използва метафората „спазаряване в сянката на закона“, за да опише как чешките председатели на съдилища стъпка по стъпка успяват да ерозират сферата на влияние на министъра на правосъдието в съдебната администрация и сами се превръщат в най-влиятелните фигури в чешката съдебна система.⁶⁵

За да обобщим тази част – известно е, че председателите на съдилища могат да притежават значителна власт и да играят различни роли както в рамките на своите съдилища, така и спрямо външните участници. Известно е също, че председателите на

⁶⁰ Вж. по-конкретно Solomon 2012, бележка 41, at 918; Müller, бележка 17; Kosař, бележка 9; and Anna Wallerman, Review of David Kosař, Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies, 55 COMMON MARKET LAW REVIEW 676, 677 (2018). За допълнителна литература виж раздел Г.

⁶¹ Връщаме се към това твърдение в раздел Г.

⁶² Виж по-конкретно Пиана, бележка 37.

⁶³ Виж Daniela Piana, The Power Knocks at the Courts' Back Door – Two Waves of Postcommunist Judicial Reforms, 42 COMPARATIVE POLITICAL STUDIES 816 (2009); and Piana, бележка 37, at 162-165. Обърнете внимание, че други учени са показали, че теорията на Пиана за двете вълни не работи във всички страни от централна и източна Европа. Виж Kosař, бележка 9 (за Словакия).

⁶⁴ Kosař, бележка 9.

⁶⁵ Виж Kosař, бележка 11 (за Чехия).

съдилища са особено силни в някои източноевропейски държави, където при определени обстоятелства те може да се превърнат в основни ръководители на съдебната си система. Липсва ни обаче задълбочено разбиране за естеството на компетенциите на председателите на съдилища. Не знаем също по какъв начин и до каква степен ролята на председателя на съда действително се различава в Западна и Източна Европа, тъй като всички проучвания до момента са съсредоточени само върху много ограничен набор от юрисдикции. За да отговорим на тези въпроси, в следващите две части първо концептуализираме правомощията на председателите на съдилища, а след това сравняваме колко важни са председателите като участници в 13 европейски юрисдикции. И накрая, в раздел Г определяме непредвидени обстоятелства, които може да повлияят на упражняването на тези правомощия на практика.

Б. Правомощия на председателите на съдилища

По-горе правим предположението, че председателите на съдилища, въпреки че често остават незабелязани, могат да се превърнат в доста силни и влиятелни участници в съдебните системи. Това твърдение естествено поражда въпроса какъв е характерът на тяхната власт и в какви области се материализира тя. За да отговорим на този въпрос, разчленяваме властта на председателите на съдилища на седем по-малки компонента и показваме как председателите на съдилища могат да ги експлоатират. Макар в крайна сметка да твърдим, че тези седем компоненти са взаимосвързани и че отделните правомощия на председателите на съдилища трябва да се разглеждат цялостно, смятаме, че това „упражнение по разчленяване“ е необходимо, тъй като ни позволява да сравним европейските съдебни системи в раздел В по много по-нюансиран начин.

Тук обаче следва да се направят три съществени уговорки. Първо, ние не твърдим, че всеки председател на съд притежава всички тези правомощия. Нашата цел е да концептуализираме потенциалните правомощия, които председателите на съдилища може да имат. Дали даден председател на съд действително се ползва от тези правомощия, зависи, наред с други неща, от правната рамка в конкретната юрисдикция, от преобладаващата политическа и правна култура и от съдебната инстанция, в която председателят на съда се

намира. Второ, ние не ограничаваме нашия анализ само до концептуализирането на формалните правомощия. Много от правомощията, разгледани по-долу, са неформални. Независимо от това ние ги считаме за еднакво важни за разбирането на обхвата на правомощията на председателите на съдилища във всяка юрисдикция.⁶⁶ Трето, оставяме настрана председателите на административните съдилища и на специализираните трибунали.

I. Власт върху кариерата на магистратите

Безспорно най-значителната власт, която председателите на съдилища в много страни притежават, е властта над кариерата на редовите съдии. Тяхното влияние в тази област може да се усети още в самото ѝ начало с правомощията върху подбора и назначаването на съдиите, които може да варират от неформално влияние върху органите, които подбират съдиите, до пряка – формална или неформална власт, да подбират сами съдиите.⁶⁷ Типични примери за непряка, макар и формална власт, могат да бъдат открити в ЕСПЧ и СЕС. С председателя на ЕСПЧ се провеждат консултации относно назначенията в консултативен панел, който следи избора на съдии.⁶⁸ Председателят на СЕС играе дори по-голяма роля, тъй като той единствен предлага членовете на комитета по член 255 от ДФЕС, а също така определя и правилата, по които ще функционира.⁶⁹ Председателите на ирландските съдилища също имат значително влияние върху избора на съдии, тъй като са членове по право на Консултативния съвет по назначенията в съдебната система, който предлага на министъра на правосъдието списък с кандидати за длъжността съдия. Въпреки

⁶⁶ За по-изчерпателен преглед на важноста на неформалните правомощия вж. Dressel, Sanchez-Urribarri & Stroh, бележка 44.

⁶⁷ Обяснимо е, че в някои страни председателите на съдилища имат малко или никакво влияние върху избора на съдии. Например в Румъния за набирането и обучението на нови съдии отговаря Националният институт на магистратурата, който се координира от Висшия съвет на магистратурата. Висшият съвет на магистратурата е силно антийерархичен орган и председателите на съдилища имат малко влияние в него. Вж. Bianca Selejan-Guțan, Romania: Bogdan Iancu, *Perils of Sloganised Constitutional Concepts, Notably that of 'Judicial Independence'*, 13 EUROPEAN CONST. LAW R. 582, 594 (2017).

⁶⁸ Shai Dothan, *The Motivations of Individual Judges and How They Act as a Group*, German Law Journal, Vol. 19.

⁶⁹ Krenn, бележка 26; and Dothan, бележка 68. Обърнете внимание също така, че съгласно чл. 255 от ДФЕС Европейският парламент предлага един член, който след това се включва от председателя на СЕС в списъка на членовете на комитета, назначени от държавите членки.

че министърът не е длъжен да избира от този списък, съобразяването с него се счита за задължителна общоприета норма.⁷⁰

В други страни председателите на съдилища може дори да се превърнат в основни „пазители“ на съдебната система. В Чехия⁷¹ например формално министърът на правосъдието избира съдиите, а президентът ги назначава, но на практика председателите на регионалните и върховните съдилища са тези, които de facto подбират съдиите в „своите“ съдилища.⁷² Поради това, че липсват подробни материалноправни критерии за подбор на съдии⁷³, на председателите на съдилищата се пада да пресяват потенциалните кандидати и да избират тези, които в крайна сметка може да попаднат в техния съд, което им дава значителна власт.⁷⁴ Това не само позволява на председателите на съдилищата да оформят съдебната система, като предпочитат кандидатите, които споделят техните възгледи, но им дава и значителни възможности за влияние върху новопостъпилите в съда, тъй като избраните кандидати може да смятат, че дължат лоялност на председателя на съда, който всъщност ги е избрал.⁷⁵ Това явление обаче не е характерно само за Чехия. Председателите на съдилищата в Словения⁷⁶ и Словакия⁷⁷ също de facto охраняват входа на съдебната власт независимо от обстоятелството, че и в двете държави съществува съдебен съвет.

Властта на председателите на съдилищата върху кариерата на редовите съдии съвсем не приключва непременно с подбора на нов съдия. Напротив, редовите съдии може да зависят от председателите на съдилища дори в по-голяма степен, тъй като последните може

⁷⁰ Patrick O'Brien, Never let a Crisis go to Waste: Politics, Personality and Judicial Self-Government in Ireland, German Law Journal, Vol. 19.

⁷¹ Zdeněk Kühn, Judicial Administration Reforms in Central-Eastern Europe: Lessons to be Learned, In Seibert-Fohr, бележка 17; и Kosař, бележка 11.

⁷² За допълнителни детайли относно подбора на съдии виж: Kosař, бележки 9.

⁷³ Единствените законови изисквания за назначаване на съдия са следните общи критерии: чешко гражданство, тридесетгодишна възраст, чисто съдебно минало, отрицателно свидетелство за лустрация, юридическо образование и тригодишен стаж.

⁷⁴ През 2017 г. Министерството на правосъдието се опитва да си върне част от правомощията, като издава, потенциално противоконституционни, инструкции, в които подробно са описани критериите и процесът на подбор и обучение на кандидатите.

⁷⁵ Това вероятно прави тези новоизбрани съдии, подбрани от председателите на съдилищата, по-податливи на евентуален натиск от тяхна страна, което има потенциално отрицателно въздействие върху независимостта на съдебната власт.

⁷⁶ Matej Avbelj, Contextual Analysis of Judicial Governance in Slovenia, German Law Journal, Vol. 19.

⁷⁷ Samuel Spáč, Katarína Šipulová & Marína Urbániková, Capturing the Judiciary from Inside: The Story of Judicial Self-Governance in Slovakia, German Law Journal, Vol. 19. Но имайте предвид, че председателите на районните съдилища имат по-голямо влияние от председателите на окръжните съдилища.

да имат решителен глас при повишаването на съдиите във висшите съдилища. Всъщност това е често срещана практика в Европа. Във Франция председателите на съдилища сами оценяват съдиите⁷⁸, в Словения те председателстват кадровите съвети, които извършват партньорски проверки на съдиите и дават препоръки за тяхното кариерно израстване⁷⁹, а в Словакия те решават за състава на комисиите, които повишават съдиите, както и за командироването на съдиите в по-горен съд, което значително увеличава шансовете на тези съдии да бъдат впоследствие повишени.⁸⁰ В Германия председателите на съдилища оглавяват председателските съвети (Präsidentialräte), които изготвят становища относно качествата на съдиите, подлежащи на повишение.⁸¹ Това е нещо, което германските редови съдии може да вземат предвид при решаването на делата. По-конкретно, съобщава се, че съдиите, които се стремят към повишение, може да се изкушат да коригират начина си на вземане на решения в съответствие с мнението на председателите на съдилищата, в които работят, и че на съдиите отцепници, може да бъде отказано повишение.⁸² Ако това може да се случи в Германия, много вероятно е подобни съображения да се вземат предвид и в други юрисдикции.

Със сигурност председателите на съдилища неслучайно са получили тази власт върху подбора и повишаването на съдиите. Всъщност те са тези, които имат най-добра представа за това какво се случва в техните съдилища, от какъв съдия се нуждаят, за да се допълни техният „екип“, и какви са силните и слабите страни на всеки редови съдия. По същата причина председателите на съдилищата са и тези, които могат и най-често подлагат съдиите на механизми за отчетност⁸³, като например дисциплинарни производства⁸⁴, разпределяне на делата⁸⁵ и периодична оценка на работата на съдиите⁸⁶. Всички тези

⁷⁸ Antoine Vauchez, *The Strange Non-Death of Statism: Tracing The Ever Protracted Rise of Self-Government in France*, In this issue; Antoine Garapon & Harold Epineuse, *Judicial Independence in France*, in Seibert-Fohr, бележка 17.

⁷⁹ Avbelj, по-горе, бележка 76. Виж по-специално цитирането на писмото за оставка на бившия член на Съдебния съвет, Невенка Шорли, която твърди, че решенията за повишаване на съдия се вземат от Съвета по персонала.

⁸⁰ Spáč, Šipulová & Urbániková, бележка 77.

⁸¹ Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in Germany*, in Seibert-Fohr, бележка 17.

⁸² See Stephen Ross Levitt, *The Life and Times of a Local Court Judge in Berlin*, 10 GERMAN L.J. 169, 197–8 (2009); и Seibert-Fohr, бележка 81.

⁸³ За таксономия на тези механизми виж: Kosař, бележка 9.

⁸⁴ Така е в Чехия, Словакия, Франция. Вж. Kosař, бележка 9; Spáč, Šipulová & Urbániková, бележка 77; и Garapon & Epineuse, бележка 78.

⁸⁵ Spáč, Šipulová & Urbániková, бележка 77; Kosař, бележка 9.

⁸⁶ Така е в Румъния и Словения, вж. Gutan, бележка 67; и Avbelj, бележка 76.

механизми за отчетност могат, всеки по свой начин, да повлияят на кариерата на редовия съдия.

II. Административна власт

Председателите на съдилища могат да повлияят не само на кариерата на редовите съдии, но и на тяхното ежедневие и работа. Те често имат широки управленски правомощия, които могат да използват доста ефективно. Най-важното е, че те могат да решават какви и колко дела ще разглежда всеки един съдия в техния съд. Това може да стане или като се *реша в кой състав ще заседава даден съдия*, или чрез *правомощието на председателя на съда да разпределя делата*.

Съставът на съда е от значение във всички юрисдикции.⁸⁷ Ако председателят на съда може да размества съставите според своите предпочитания, той може да повлияе на динамиката вътре в самите състави и понякога дори да промени изхода на делото.⁸⁸ Разпределението в състав или колегия⁸⁹ обаче има още по-голямо значение, когато съдиите не са специалисти с общ профил, а съставите са специализирани в определена област на правото.⁹⁰ Обичайно съдилищата имат отделни граждански и наказателни отделения, но понякога специализацията на съдиите отива много по-далеч и специалните състави се съсредоточават върху много тясна област на правото, като например несъстоятелност, интелектуална собственост или конкуренция. При такъв сценарий председателите на съдилищата *de facto* вземат решенията за специализацията на редовите съдии в своите съдилища и дори могат многократно да ги принуждават да се приспособяват към нова област на правото, което понякога може да бъде обезсърчаващо.

⁸⁷ За скорошен пример извън Европа вижте противоречивите действия на председателя на Върховния съд на Индия по делото *De & Khaitan*, бележка 46.

⁸⁸ Виж също по-долу относно съдебните правомощия на председателите на съдилища.

⁸⁹ Например в Италия, Чехия и Нидерландия, виж Simone Benvenuti & Davide Paris, *Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model*, in this issue; Adam Blisa, Tereza Papoušková & Marína Urbániková, *Judicial Self-Government in Czechia: Europe's Black Sheep?*, *German Law Journal*, Vol. 19; and Elaine Mak, *Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy*, *German Law Journal*, Vol. 19.

⁹⁰ Kosař, бележка 9.

Възлагането на делата е още по-проста техника. Ако председателят на съда може да разпределя делата по свое усмотрение⁹¹ или поне да влияе върху механизма за разпределение на делата, той може да постигне същите резултати. Сравнителният анализ показва, че случайното разпределение на делата, съчетано с възможността редовият съдия да оспори предполагаемо неправилно разпределение на конкретно дело, съществува само в няколко юрисдикции, обхванати от настоящото изследване⁹². В повечето държави председателите на съдилищата могат или да разпределят делата по свое усмотрение, или да определят⁹³ (или поне да оказват силно влияние)⁹⁴ правилата (обикновено в т. нар. „работен график“) за разпределяне на делата. Нещо повече, дори в държавите, които са установили случайно първоначално разпределение на делата, председателите на съдилищата могат да се възползват от пропуските в тази система⁹⁵, да отменят първоначалното разпределение на делата и да преразпределят делото на друг съдия.⁹⁶

Решаващият характер на тези две правомощия е очевиден, тъй като само чрез разпределяне на съдия в определен състав председателят на съда може да определи неговата специализация за в бъдеще, а разпределянето на съдия в състав, който се занимава с дела извън неговата специализация, може дори да се използва като мощен инструмент за наказване на непокорни съдии.⁹⁷ По същия начин правомощието за разпределяне на дела, когато е изцяло дискреционно, може да се използва като инструмент за награждаване или наказване чрез неравномерно разпределение на делата в зависимост от тяхната сложност, брой, политическа значимост и други критерии. Въпреки това в държавите, в които правото на законоустановен съд (*gesetzlicher Richter*) има конституционен ранг⁹⁸, правомощията на

⁹¹ Франция, виж Garapon & Epineuse, бележка 78.

⁹² Виж Германия, виж Siebert-Fohr, бележка 81; and Fabian Wittreck, *German Judicial Self Government: Institutions and constraints of self-government in Germany*, *German Law Journal*, Vol. 19.

⁹³ Чехия, Ирландия, Италия, Франция, Нидерландия и други, виж Blisa, Papoušková & Urbániková, бележка 89; O'Brien, бележка 70; Vauchez, бележка 78; and Mak, бележка 89.

⁹⁴ Например Словакия, където от 2002 г. делата се разпределят на случаен принцип чрез компютър, вж. Spáč, Šipulová & Urbániková, виж бележка 77.

⁹⁵ Подобен механизъм съществува и в Румъния, но се твърди, че не е напълно устойчив на фалшификации, вж. Coman & Dallara, бележка 36.

⁹⁶ За Харабин в Словакия виж Kosař, бележка 9. Виж също неотдавнашния спор в Индия в De & Khaitan, виж бележка 87.

⁹⁷ Kosař, бележка 9; и Popova, бележка 41.

⁹⁸ Например в Германия и Чехия. Виж Siebert-Fohr, бележка 81; или David Kosař, *Rozvrh práce: Klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců a nezbytný předpoklad nezávislosti řadových soudců*, 154 *PRÁVNÍK* 1049 (2015).

председателите на съдилища да се разпореждат с разпределението на делата са значително намалени или дори премахнати.⁹⁹

Освен това с възхода на новото публично управление и нарастващия акцент върху бързината на правосъдието председателите на съдилищата все по-често определят квоти за натовареност и следят за тяхното изпълнение.¹⁰⁰ Този контрол често надхвърля обикновената проверка на броя на разгледаните дела и може да се превърне в намеса в разглеждането на делата и оценка на работата на съдиите. Чрез тези механизми председателите на съдилищата могат да мотивират по-бавните съдии, но могат и да упражняват неподходящ натиск, който накърнява основните съдебни ценности¹⁰¹, или да създадат „култура на бройката“, която може да доведе до изкривявания в работата¹⁰².

Накрая, председателите на съдилища притежават и други административни правомощия, които нямат пряко отношение към правораздавателната дейност, но все пак са от естество да оказват значително въздействие върху ежедневната работа на съдиите.¹⁰³ На първо място, те разглеждат жалби срещу съдии.¹⁰⁴ На второ място, те наемат и освобождават административния персонал в своя съд (или дори съдилища)¹⁰⁵, като се започне от секретари и се стигне до съдебни помощници.¹⁰⁶ Освен това председателите на съдилища контролират управлението на материалните ресурси в своите съдилища или влияят върху него¹⁰⁷, а упражняват и други изпълнителни функции.¹⁰⁸ Те одобряват и пътуванията на съдиите за участия в конференции и в извънсъдебни дейности. Сама по себе си злоупотребата с едно от тези правомощия рядко може да създаде нещо повече от неудобство (например предоставяне на малък кабинет на съдия) и сама по себе си не е в състояние да окаже силно

⁹⁹ Това важи особено за страните с електронно разпределение на делата на случаен принцип, виж бележки 94 и 95.

¹⁰⁰ Така и Мак, бележка 89.

¹⁰¹ Tomer Zarchin, Nir Haason & Yaniv Kubovich, Jerusalem Judge Commits a Suicide Due to Workload, AARETZ (February 9, 2011), <https://www.haaretz.com/1.5119677>.

¹⁰² Kosař, бележка 9.

¹⁰³ Нидерландия, Чехия, Словения и други, виж Мак, бележка 89; Blisa, Papoušková & Urbániková, бележка 89; и Avbelj, бележка 76.

¹⁰⁴ Така и в Чехия или Словакия, виж Kosař, бележка 9.

¹⁰⁵ Това важи и за председателя на Върховния съд на САЩ, виж Pfander, по-горе бележка 45.

¹⁰⁶ Такъв е случаят с ЕСПЧ, относно правния персонал, виж Dothan, бележка 68; или Германия, виж Seibert-Fohr, бележка 81.

¹⁰⁷ Vicki C. Jackson, Judicial Independence: Structure, Context, Attitude, in Seibert-Fohr, бележка 17; Kosař, бележка 9; Попова, бележка 41; Schwartz & Sykiainen, бележка 36.

¹⁰⁸ Виж Pfander, бележка 45, и Chutkow, бележка 45.

въздействие, но когато са умело комбинирани, те могат да имат ефекта на „смърт от хиляда разрязвания“ – съдия с малък кабинет, с бавен компютър с бавна интернет връзка, разчитащ на неефективен административен персонал и некомпетентен съдебен помощник, претоварен поради неблагоприятни механизми за разпределение на делата, може да се огъне или да се поддаде на натиска на председателя на съда, да подаде оставка или да допусне грешка и да бъде потенциално застрашен от дисциплинарно производство.¹⁰⁹

III. Правораздавателна власт

Председателите на съдилищата имат и правораздавателна власт. Ако са водещи фигури в своята област и притежават значителни лидерски умения и съдебно държавническо мислене, те могат да определят дневния ред на съдилищата и дори да формират съдебната практика. В по-нисшите съдилища председателите могат да влияят на по-младите си колеги, особено в кариерните съдебни системи, където кандидатите за съдии стават съдии само няколко години след завършване на юридическия факултет и се социализират в рамките на съдебната система. Във върховните съдилища председателите често имат допълнителни институционални предимства, като например разпределяне на становища, вземане на решения относно реда за гласуване, относно намеса на трети страни¹¹⁰ и относно допълнителни ресурси¹¹¹, които могат да използват, за да определят дневния ред и да дават предимство на своите предпочитания. Освен това председателите на съдилищата често автоматично влизат в състава на голямата камера¹¹² (или подобни разширени органи, които уеднаквяват съдебната практика и решават най-сложните въпроси) и дори могат да вземат решения относно състава на голямата камера.¹¹³ Всичко това им дава допълнителни лостове за влияние и ги отличава от висшите съдии, които също могат да имат правораздавателна власт, но разчитат единствено на своята ерудиция и репутация.

¹⁰⁹ Това се случи до известна степен в Словакия, виж Kosař, бележка 9.

¹¹⁰ Çalı & Cunningham, бележка 29.

¹¹¹ Допълнителните ресурси могат да включват, наред с други неща, повече съдебни служители, повече секретарска помощ и специални изследователски отдели; виж Kosař, бележка 9.

¹¹² Такъв е случаят с почти всички съдилища, в които съществува такъв орган.

¹¹³ Чехия, Нидерландия (председателите на съдилища оказват влияние върху състава на всички състави чрез управителен съвет, председателстван от тях); виж Kosař, бележка 11; Mak, бележка 89.

Освен това председателите на съдилища могат да насърчават вземането на решения с консенсус чрез умело насочване на съдиите към съществените въпроси по казусите, с които е сезиран съдът, и намаляване на напрежението в колегиалните отношения. И обратното, ако не успеят да постигнат консенсус, нивото на конфликтите в даден съд може да нарасне рязко. Това на свой ред може да доведе до нарастване на броя на особените и съвпадащите мнения по делата.¹¹⁴ Това вероятно се е случило във Върховния съд на САЩ, след като Харлан Фиск Стоун е издигнат на поста председател на съда (1941 – 1946 г.).¹¹⁵ Изследвания на промяната в броя на особените мнения във Върховния съд на Канада,¹¹⁶ Върховния съд на Австралия¹¹⁷ и Върховния съд на Норвегия¹¹⁸ също установиха, че ръководството на съда има отношение към обяснението на вариациите при особените мнения във времето. Дори и да не се допускат особени мнения, какъвто е случаят с повечето континентални обикновени съдилища, слабото лидерство в съдилищата има значителен ефект върху правораздаването, макар и по-малко видим от особените мнения. Неуспешното администриране в по-нисшите съдилища може да доведе до нарастване на броя на различните становища в отделните състави на съдилищата по сходни казуси, което от своя страна може да увеличи натовареността на апелативните съдилища, докато във върховните съдилища може да се наложи да се задействат сложни специални процедури за уеднаквяване на тази разнопосочна съдебна практика¹¹⁹.

¹¹⁴ Frank N. Cross & Stefanie Lindquist, *Doctrinal and Strategic Influences of the Chief Justice: The Decisional Significance of the Chief Justice*, 154 UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA L. R. 1665 (2006); цитатът е взет от Henrik Litré Bentsen, *Court Leadership, Agenda Transformation, and Judicial Dissent*, 6 JOURNAL OF LAW AND COURTS 189, 192 (2018).

¹¹⁵ David J. Danielski, *Causes and Consequences of Conflict and Its Resolution in the Supreme Court*, In JUDICIAL CONFLICT AND CONSENSUS: BEHAVIORAL STUDIES OF AMERICAN APPELLATE COURTS (Sheldon Goldman & Charles M. Lamb eds., 1986); и Thomas G. Walker, Lee Epstein & William J. Dixon, *On the Mysterious Demise of Consensual Norms in the United States Supreme Court*, 50 JOURNAL OF POLITICS 361 (1988); и двете са цитирани, както са в Bentsen, бележка 114.

¹¹⁶ C. L. Ostberg, Matthew E. Wetstein & Craig R. Ducat, *Leaders, Followers, and Outsiders: Task and Social Leadership on the Canadian Supreme Court in the Early 'Nineties*, 36 POLITY 505 (2004); и Donald R. Songer, John Szmer & Susan W. Johnson, *Explaining Dissent on the Supreme Court of Canada*, 44 CANADIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 389 (2011); и двете са цитирани, както са в Bentsen, бележка 114.

¹¹⁷ Russel Smyth, *Explaining Historical Dissent Rates in the High Court of Australia*, 41 COMMONWEALTH AND COMPARATIVE POLITICS 83 (2003); и Russel Smyth & Naryan Kumar Paresh, *Hail to the Chief! Leadership and Structural Change in the Level of Consensus on the High Court of Australia*, 1 JOURNAL OF EMPIRICAL LEGAL STUDIES 399 (2004); и двете са цитирани, както са в Bentsen, бележка 114.

¹¹⁸ Bentsen, бележка 114.

¹¹⁹ Като например отнасяне на делото до Голямата камара на ЕСПЧ, виж Çalı & Cunningham, по-горе бележка 29; Председателят на СЕС по подобен начин упражнява материална власт по отношение на разпределянето на делата, виж в Krenn, бележка 26.

Понякога председателите на съдилища могат да насочват правораздавателната практика дори чрез едва доловими промени в правилата за произнасянията между съдиите. Например председателят на съда може преднамерено да промени вътрешната институционална динамика на своя съд, като даде предимство на „по-академичен“ стил на обсъждане, при който дискусиите при произнасянията придобиват по-широк обхват.¹²⁰ В резултат на това изготвянето на писмените становища и решения по делата се забавя, а съдиите могат да се възползват от възможността да преразглеждат спорни дела.

Правораздавателната власт на председателите на съдилища обаче има и тъмна страна. Вместо да формират съдебната практика, да убеждават колегите си, да ръководят съдилищата в съответствие с тяхната юриспруденциална визия, председателите на съдилища може да злоупотребят с правомощията си и да заглушат инакомислещите или дори да се опитат да повлияят на изхода на отделни дела. Например при липса на особени мнения, като назначи либерален съдия в състав от трима съдии, където той редовно ще бъде оборван от консервативните си колеги, председателят на съда може ефективно да заглуши определени юриспруденциални позиции в съда. По подобен начин, като възлага делото на съдия, за който знае, че ще го реши по определен начин, независимо дали поради политическите възгледи на този съдия¹²¹ или поради лоялността му към него, председателят на съда може да промени съдебната практика в желаната от него посока. За да посочим още един пример, председателят на Върховния съд на Словакия „изолира“ критиците си в два състава на административното отделение, които разглеждат само спорове с ограничени политически последици и така те не могат да влияят на съдебната практика на Върховния съд в значими области на правото.¹²² В най-лошия случай председателят на съда може да се

¹²⁰ Така постъпва председателят на Върховния съд на САЩ Харлан Фиск Стоун през 40-те години на миналия век – вж. PAMELA S. CORLEY, AMY STEIGERWALT & ARTEMUS WARD, THE PUZZLE OF UNANIMITY: CONSENSUS ON THE UNITED STATES SUPREME COURT (2013 г.), цит. по Bentsen, бележка 114. Петдесет години по-късно Карстен Смит прави същото, след като става председател на Върховния съд на Норвегия, вж. Bentsen, бележка 114.

¹²¹ Wood, Lanier, Keith & Ogundele – по-горе бележка 34, установяват, че този т. нар. модел на нагласата на разпределението на делата не се подкрепя от данните във Върховния съд на САЩ; но вж. също Maltzman & Wahlbeck 1996 г., стр. 421-425; Maltzman & Wahlbeck 2004 г.; Maltzman; White; и Lax & Cameron (за всички вж. бел. под линия 34), които са установили, че организационните нужди са силен фактор при разпределянето на делата, но нагласите (т.е. идеологическата близост) също играе известна роля.

¹²² Kosař, бележка 9.

превърне в „трансмисия“¹²³ на влиятелни политически и бизнес участници и да нагласи съдебната практика според тяхната воля.¹²⁴

IV. Финансова власт

Ресурсите са от решаващо значение както за съдилищата, така и за съдиите, а също толкова важна е и властта за разпределянето им. Съдилищата се нуждаят от финансиране за ежедневното си функциониране, а управлението на бюджетите на съдилищата често е в ръцете на председателите на съдилищата.¹²⁵ Освен това, въпреки че би било изненадващо да се намери държава, в която председателите на съдилищата да имат пълна власт над заплатите на съдиите, те често имат поне някаква дума при разпределянето на добавки към заплатите, бонусите или други непарични облаги.¹²⁶

Например в Русия и Украйна председателите на съдилищата решават различни спомагателни въпроси, като например отпускането на ведомствени жилища и определянето на пакетите за почивка на съдиите. Поради това, че съдиите в тези две държави често имат право на ведомствено жилище, а наличните жилища не са неограничен брой и не всички жилища са сходни, тази привилегия често се използва от председателите на съдилищата, за да угодят на съдиите или да ги сплашат¹²⁷. Така „нелоялните“ съдии могат да бъдат лишени от апартамент за няколко години или „внезапно да бъдат подложени на евикция или преместени в друг апартамент, което в най-добрия случай е огромно затруднение“.¹²⁸ Всъщност председателите на съдилищата в Русия и Украйна имат още по-широки

¹²³ Метафората за „трансмисионния ремък“ предполага, че председателите на съдилищата, които могат да бъдат отзовани от управляващата партия/личност по всяко време по нейна прищявка, се превръщат в проводник на влиянието на управляващата партия/личност върху отделните съдии. Основната роля на председателите на съдилища е да „предават“ нарежданията на управляващата партия/личност на отделните съдии по чувствителни дела. Вж. например Kosař, по-горе бележка 11, и Rachel Ellett, Raul Sanchez Urribarri & Alexei Trochev, Chief Justice as a Political Agent: Evidence from Zambia, Venezuela, and Ukraine, доклад, представен на Генералната конференция на ЕКПЧ в Прага на 9 септември 2016 г. (в досието при автора).

¹²⁴ Popova, бележка 41 и Alexei Trochev, Meddling with Justice: Competitive Politics, Impunity, and Distrusted Courts in Post Orange Ukraine, 18 ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ 122, 133 (2010).

¹²⁵ Такъв е случаят с Чехия или, до известна степен, с Нидерландия, където председателите на съдилищата изпълняват бюджета на съда чрез управителни съвети; вж. Blisa, Papoušková & Urbániková, по-горе бележка 89, и Mak, по-горе бележка 89.

¹²⁶ Например Словакия, вж. Spáč, Šipulová & Urbániková, бележка 77.

¹²⁷ Вж. Popova, бележка 41.

¹²⁸ Пак там.

правомошния и могат да подпомагат съдиите с други привилегии, които засягат тяхното благосъстояние, като например ваканционни пакети за съдии и достъп до детски градини за техните деца.¹²⁹

Европейските държави, обхванати от това специално издание, като цяло оставят по-малко възможности на председателите на съдилищата да влияят върху извънсъдебния живот на редовите съдии, но в някои посткомунистически държави като Словакия председателите на съдилищата са се разпореждали и са използвали тези непарични облаги, за да награждават и наказват съдиите.¹³⁰

V. Представителна власт

Друга важна дейност на председателите на съдилища е взаимодействието с външния свят – с обществеността или с другите клонове на властта, което те могат да използват, за да лобират за своите интереси или за интересите на своите съдилища, на съдебната власт или дори на своята държава. Тази „посланическа“ власт може да произтича както от законово определените им задължения, така и от обичая. Тази власт е особено еластична и зависи до голяма степен от личността и политическата съобразителност на председателя на съда, както и от съответната политическа и правна култура.

Например председателите на СЕС¹³¹ и ЕСПЧ¹³² може да послужат като пример за това правомошие, тъй като и двамата трябва да представляват своите съдилища и действително те активно влизат в тази роля. По подобен начин почти всички ключови съдебни фигури в Австралия, Канада, Нова Зеландия и Обединеното кралство са ангажирани с международна дипломатия и редовно изнасят речи предимно (но не само) в

¹²⁹ Виж Solomon 2010, бележка 41; или Solomon 2012, бележка 41.

¹³⁰ Виж Kosař, бележка 9.

¹³¹ Виж Krenn, по-горе бележка 26, и неговото описание на ролята на тогавашния председател на Съда Скурис в институционалната реформа на Общия съд. Нещо повече, председателят на Съда на ЕС има правомошността да дооформя имиджа на Съда, тъй като извънсъдебните дейности на съдиите подлежат на предварително одобрение от техните колеги, а председателят на Съда има доста значителна дума в това отношение.

¹³² Cah & Cunningham, по-горе бележка 29, описват ролята на тогавашния председател на ЕСПЧ Жан Пол Коста във въвеждането на Консултативната група и предполагаемото влияние върху нейния състав.

други държави от Общността на нациите (the Commonwealth *бел. преводач*).¹³³ Това прави и председателят на Върховния съд на САЩ, който също публикува годишен доклад в края на годината за състоянието на федералната съдебна система, в който може да повдигне различни въпроси, които да бъдат решени от съдебната власт и другите клонове на властта.¹³⁴ Италия също може да послужи за пример. Там първият председател на Corte Cassazione произнася реч по повод откриването на съдебната година в присъствието, наред с други високопоставени лица, на президента на Италия и на други ключови държавни служители. Това не е просто церемониална среща, тъй като след речта двамата се впускат в задълбочена дискусия по въпроси, свързани с функционирането на съдебната система.¹³⁵

Представителните правомощия обаче понякога може да поставят председателите на съдилища в конфликт с политическите клонове на властта. Такъв беше случаят с председателя на Върховния съд на Унгария Андраш Бака, който *ex lege* беше и председател на Националния съдебен съвет. В качеството си на председател на Националния съдебен съвет той е законово задължен да изразява становище по законопроекти, които засягат съдебната власт.¹³⁶ След като Виктор Орбан представи спорните си съдебни реформи, Андраш Бака се превърна в яростен критик на тези реформи и многократно се обръщаше към парламента и други органи, където твърдеше, че новите закони засягат негативно съдебната власт. Това очевидно не се хареса на режима на Орбан и в крайна сметка беше приета конституционна поправка, която *de facto* освободи Андраш Бака и от двете функции и позволи на Орбан да замени Бака с по-лоялни лица.¹³⁷ Подобен сценарий се разигра и в Полша, където партията „Право и справедливост“ искаше да отстрани председателя на Върховния съд на Полша Малгожата Герсдорф¹³⁸, която се противопостави на опитите за ограничаване на Върховния съд.¹³⁹

¹³³ Вж. например P. Y. Lo, Chief Justice McLachlin and Hong Kong, I-CONNECT (October 1, 2017), <http://www.iconnectblog.com/2017/12/lo-on-chief-justice-mclachlin/>; за речите на съдиите от Върховния съд на Австралия виж <http://hcourt.gov.au/publications/speeches/speeches-by-current-justices/>; за речите на съдиите от Нова Зеландия виж <https://courtsfnz.govt.nz/publications/speeches-and-papers/>; и др.

¹³⁴ Виж годишните доклади на председателя на Върховния съд относно федералната съдебна система, <https://www.supremecourt.gov/publicinfo/yearend/year-endreports.aspx>.

¹³⁵ Benvenuti & Paris, бележка 89.

¹³⁶ *Baka v. Hungary*, бележка 48, параграф 44.

¹³⁷ За повече детайли, виж Kosař & Šipulová 2018, бележка 1.

¹³⁸ Виж бележка 5.

¹³⁹ Виж бележка 5.

Подобна твърда позиция срещу противоречиви съдебни реформи обаче може да увеличи „посланическото“ влияние на председателите на съдилища в чужбина, тъй като те се превръщат в морален символ на противопоставяне срещу популистките политически лидери и техните злоупотреби. В крайна сметка това не помогна на Андраш Бака, но неотдавнашните действия на органите на ЕС по отношение на полските съдебни реформи показват, че Малгожата Герсдорф е използвала „посланическата“ си власт добре.¹⁴⁰

VI. Медийна власт

Председателите на съдилища използват множество инструменти за комуникация с различни аудитории, включително съобщения за пресата, социални медии, специално организирани мероприятия и YouTube.¹⁴¹ Освен това те се радват на безпрецедентен достъп до медиите, тъй като са възприемани като лица, които говорят от името на съдебната власт. Чрез сътрудничество с журналистическата общност председателите на съдилища могат дори да оформят публичния образ на съдебната власт. Така например председателят на Върховния съд на Канада Бевърли Маклаклин редовно разговаря с пресата, инициира станалите вече традиционни въпроси и отговори с телевизионните медии след годишното си обръщение към Канадската асоциация на юристите и организира ежегодно тържество на отворените врати във Върховния съд в Деня на Канада¹⁴². Тя разбира и от първа ръка колко важна е медийната власт, когато е принудена да се защитава срещу обвиненията на тогавашния министър-председател на Канада Стивън Дж. Харпър, че се е намесила

¹⁴⁰ Виж Case C216/18 PPU Minister for Justice and Equality v LM; и the “The CJEU’s Deficiency Judgment” symposium at the Verfassungsblog (<https://verfassungsblog.de/category/focus/after-celmer-focus/>). Виж също другите две висящи дела, заведени от Европейската комисия пред Съда на ЕС (Case C-192/18, Commission v. Poland, pending; and Case C-619/18, Commission v. Poland, pending). През декември 2017 г. Европейската комисия започна и т.нар. процедура по член 7 срещу Полша във връзка с промените в съдебната система.

¹⁴¹ Виж например JEFFREY K. STATON, JUDICIAL POWER AND STRATEGIC COMMUNICATION IN MEXICO (2010); SHAI DOTAN, REPUTATION AND JUDICIAL TACTICS (2015); GEORG VANBERG, THE POLITICS OF CONSTITUTIONAL REVIEW IN GERMANY (2005); Lawrence Baum, JUDGES AND THEIR AUDIENCES: A PERSPECTIVE ON JUDICIAL BEHAVIOR (2006); Olga Frishman, Court Audience Relationships in the 21st Century, MISSISSIPPI LAW JOURNAL (forthcoming); NUNO GAROUPA & TOM GINSBURG, JUDICIAL REPUTATION: A COMPARATIVE THEORY (2017); Консултативния съвет на европейските съдии също така посочва „поддържането и развитието на отношенията с други органи и институции“ като една от ключовите роли на председателя на съда, виж бележка под линия 49.

¹⁴² Lawrence David, The Face of an Institution: Beverly McLachlin’s Reinvention of the Role of the Chief Justice of Canada, I-CONNECT (December 8, 2017), <http://www.iconnectblog.com/2017/12/david-on-chief-justicemclachlin/>.

неправомерно в номинирането на Марк Ж. Надон¹⁴³ – съдия от Федералния апелативен съд, който по-късно е дисквалифициран на основание, че не отговаря на условията за едно от трите места във Върховния съд, запазени за провинция Квебек.¹⁴⁴ Остроумното използване на медийната власт е не по-малко важно в нововъзникващите демокрации.¹⁴⁵

В Европа председателите на съдилища също проявяват активност в изказванията си пред медиите. Председателите на наднационалните съдилища са особено активни в това отношение. Коен Ленартс, председател на СЕС, редовно дава интервюта и контактува с пресата.¹⁴⁶ Повечето председатели на ЕСПЧ също го правят. Луциус Вилдхабер и Жан-Пол Коста са твърде откровени в пресконференции и интервюта.¹⁴⁷ Председателите на националните съдилища не остават по-назад – те често наемат пресаташета, които ежедневно информират медиите за резултатите от делата¹⁴⁸, но и следят тези прессъобщения да са в съзвучие с визията им за съда. Медийната власт на председателите на съдилища често отива и по-далеч. Например председателите на върховните съдилища в Чехия получават значително медийно внимание, което използват за събиране на политическа подкрепа, както и като инструмент за взаимодействие с политическите актьори.¹⁴⁹ Понякога председателите

¹⁴³ Sean Fine, The secret short list that provoked the rift between Chief Justice and PMO, THE GLOBE AND MAIL (May 23, 2014), <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/the-secret-short-list-that-caused-a-rift-between-chief-justice-and-pmo/article18823392/>.

¹⁴⁴ Reference re Supreme Court Act, ss. 5 and 6, [2014] 1 S.C.R. 433, 2014 SCC 21. За още подробности виж Carissima Mathen. The Shadow of Absurdity and the Challenge of Easy Cases: Looking Back on the Supreme Court Act Reference, 71 SUPREME COURT LAW REVIEW 161 (2015).

¹⁴⁵ Виж например Stefanus Hendrianto, The Puzzle of Judicial Communication in Indonesia: The Media, the Court, and the Chief Justice, In JUSTICES AND JOURNALISTS: THE GLOBAL PERSPECTIVE 141 (Richard Davis & David Taras eds., 2017).

¹⁴⁶ Виж например Duncan Robinson & Alex Barker, EU's top judge defends ECJ against charges of integration agenda, FINANCIAL TIMES (November 22, 2016), <https://www.ft.com/content/0e132ef8-af0c-11e6-a37c-f4a01f1b0fa1>.

¹⁴⁷ WOJCIECH SADURSKI, CONSTITUTIONALISM AND THE ENLARGEMENT OF EUROPE (2012), at 1. За визията на Вилдхабер за Съда в Страсбург виж Luzius Wildhaber, The European Court of Human Rights: The Past, The Present, The Future. 22 AMERICAN UNIVERSITY INTERNATIONAL LAW REVIEW 521 (2007).

¹⁴⁸ Например Германия, виж Seibert-Fohr, бележка 81.

¹⁴⁹ Председателят на Върховния административен съд Йозеф Бакса е редовен гост на радиопредаването „Как го вижда той“ и той, както и председателят на Конституционния съд Павел Ришецки често дават интервюта по различни теми вариращи от съдебни към чисто политически; виж например Мартин Бибен и Маркета Шрайброва, Prezident nemůže protahovat vládnutí kabinetu bez důvěry neomezeně, HOSPODÁŘSKÉ NOVINY (November 1, 2017), <https://archiv.ihned.cz/c1-65935270-prezident-nemuze-protahovat-vladnuti-kabinetu-bez-duvery-neomezene-hrozi-mu-ustavni-zalobatvrdi-rychetsky>; or Kristýna Novotná, Mám obavy ze Zemanovy kohorty panošů, Ovčáčka by měli na hodinu vyhodit, říká šéf Ústavního soudu Rychetský, IROZHLAS (January 8, 2018), https://www.irozhlas.cz/zpravdomov/pavel-rychetskymilos-zemanjiri-ovcacek_1801080600_ogo.

Обърнете внимание, че в анкетите за оценка на популярността на държавните служители, Райчецки често се оказва на едно от първите места.

на съдилища използват медиите, за да разкрият разногласията помежду си¹⁵⁰ и дори да се критикуват взаимно. Бързото развитие на социалните медии като Facebook или Twitter също предоставя на председателите на съдилища възможност да увеличат още повече своята медийна власт, тъй като те могат да използват новите платформи, за да общуват директно с целевата си аудитория и да определят дневния си ред, без да се налага да разчитат на традиционните медии да свършат тази работа „по правилния начин“.¹⁵¹

VII. Спомагателни правомощия

В някои държави председателите на съдилища имат и различни спомагателни правомощия, които не се отнасят пряко до постановяването на съдебни решения или до функционирането на съдилищата и не могат да бъдат отнесени към някои от посочените по-горе категории. Това съвсем не означава, че тези правомощия са незначителни. Например председателят на Върховния съд на Канада, освен допълнителните си функции, председателства и комитета, който съветва генерал-губернатора относно награждаването с членство в Ордена на Канада¹⁵², както и управителния съвет на Националния съдебен институт, който разработва и провежда различни образователни програми за всички федерални, провинциални и териториални съдии в Канада¹⁵³. Освен това председателят на Върховния съд на Канада назначава заместващ председател на избирателната комисия в случай на небрежност, смърт или неспособност, докато парламентът не заседава.¹⁵⁴ Нещо повече, ако генерал-губернаторът почине, стане неспособен, бъде отстранен или отсъства от страната за период, по-дълъг от един месец, председателят на Върховния съд ще стане

¹⁵⁰ Franck Johannès, *Le premier président de la Cour de cassation s'inquiète du pouvoir croissant du Conseil d'Etat*, LE MONDE (December 21, 2015), https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/12/21/le-premier-president-de-la-cour-de-cassation-s-inquiete-du-pouvoir-croissant-du-conseil-d-etat_4835887_1653578.html. За повече информация относно това рядко срещано публично несъгласие между първия председател на френския Касационен съд Бертран Лувел и заместник-председателя на Държавния съвет относно дуализма на френската съдебна система, see Marie Christine de Montecler, *Duel à distance sur le dualisme juridictionnel*, DALLOZ ACTUALITE (July 28, 2017), <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/duel-distance-sur-dualisme-juridictionnel#.W-vVLeKNzjw>.

¹⁵¹ Виж например профилът в Twitter на председателя на чешкия Върховния административен съд Йозеф Бакса на: <https://twitter.com/josefbaxa2>.

¹⁵² David, бележка 142.

¹⁵³ Пак там.

¹⁵⁴ Canada Elections Act, S.C. 2000, c.9, s. 14(1).

върховен администратор на Канада и ще упражнява всички правомощия и власт на генерал-губернатора.¹⁵⁵

Важно е да се отбележи, че председателите на съдилища често участват в органите на съдебно самоуправление или дори ги председателстват. В Нидерландия председателите на съдилищата председателстват управителните съвети, създадени във всеки съд.¹⁵⁶ По подобен начин председателите на словенските съдилища председателстват съветите по персонала.¹⁵⁷ В Ирландия Консултативният съвет по съдебните назначения се председателства от председателя на съда, а председателят на всеки съд е член *ex officio*, което дава на председателите значително влияние в този орган.¹⁵⁸ В Германия председателите на съдилища участват в президиуми, в съвети за назначаване на съдии, а в някои лендери (федерални провинции – *б. пр.*) – дори в комисиите за избор на съдии.¹⁵⁹ Председателят на Върховния съд председателства Съдебните съвети в Испания¹⁶⁰ и Франция¹⁶¹.

За разлика от тях страните от Централна и Източна Европа първоначално допускат председателите на съдилища да участват в съдебните съвети, но след това ги оттеглят поради проблеми с натрупването на твърде много власт. Полша например забранява на председателите на съдилища да членуват в Националния съвет на съдебната власт през 2007 година.¹⁶² Словашкият парламент приема същото правило за несъвместимост през 2011 г., а по-късно дори лишава председателя на Върховния съд от председателството на Съдебния съвет¹⁶³. До 2014 г. председателят на словашкия Върховен съд председателства и Съдебния съвет на Словашката република. Едва след авторитарното управление на председателя на Върховния съд Щефан Харабин, който използва „моркови“, за да възнагради съюзниците си в съдебната власт, и безмилостно прилага наличните „тояги“

¹⁵⁵ About the Judges, SUPREME COURT OF CANADA (August 28, 2017), <http://www.scc-csc.ca/judges-juges/aboutapropos-eng.aspx>.

¹⁵⁶ Mak, бележка 89.

¹⁵⁷ Avbelj, бележка 76.

¹⁵⁸ O'Brien, бележка 70.

¹⁵⁹ Wittreck, бележка 92.

¹⁶⁰ Виж Aida Torres Pérez, Judicial self-government and judicial independence: the political capture of the General Council of the Judiciary in Spain, *German Law Journal*, Vol. 19.

¹⁶¹ Vauchez, бележка 78.

¹⁶² Виж Adam Bodnar & Lukasz Wojarski, Judicial Independence in Poland, In Seibert-Fohr, бележка 17.

¹⁶³ Такъв е случаят в Словакия по времето на председателя на Върховния съд Щефан Харабин (2009–2014). Виж Spráč, Širulová & Urbániková, бележка 77; and Kosař, бележка 9.

срещу критиците си, Словакия разделя тези две длъжности между две различни лица¹⁶⁴. За да бъдат нещата още по-сложни, с разделянето на длъжностите на председателя на съдебния съвет и на председателя на Върховния съд също може да се злоупотребява, за което свидетелства случаят „Бака“. Както беше споменато по-горе, режимът на Виктор Орбан използва необходимостта от разделяне на тези две длъжности като неубедително оправдание за освобождаването на Андраш Бака и от двете позиции¹⁶⁵.

VIII. Цялостен поглед върху правомощията на председателите на съдилища

Макар за целите на по-задълбочения анализ да разделихме правомощията на председателите на съдилища на седем по-малки компонента, тези правомощия не трябва да се разбират изолирано един от друг. Напротив, те са взаимосвързани и имат синергичен ефект. Например, ако председателите на съдилища се ползват с големи правомощия по отношение на кариерата на редовите съдии, това вероятно ще засили и тяхната правораздавателна власт. Силните административни и финансови правомощия също може да увеличат влиянието на председателите на съдилища върху редовите съдии.¹⁶⁶ Пошироката правораздавателна власт може да усилва медийната власт на председателя на съда. При друг сценарий силната медийна власт дава на председателите на съдилища значително влияние върху органите, официално натоварени с правомощието да избират и повишават съдии, които на свой ред може да бъдат принудени да се съобразяват с възгледите на председателите на съдилища относно подбора на кандидатите за съдебна длъжност и последващото им повишаване.¹⁶⁷ В резултат на това избраните кандидати, лично подбрани от председателите на съдилища, може да почувстват, че „дължат“ нещо на своите председатели за това, че са били включени в краткия списък и са били назначени. Това може да създаде определена връзка на лоялност¹⁶⁸, която председателите на съдилища могат по-

¹⁶⁴ Виж бележки 1 и 136–137.

¹⁶⁵ Виж Spáč, Šipulová & Urbániková, бележка 77.

¹⁶⁶ Такъв е случаят в Словакия по времето на главния съдия Щефан Харабин (2009–2014). Виж Spáč, Šipulová & Urbániková, бележка 77; and Kosař, бележка 9.

¹⁶⁷ Това се случва в Чехия от края на 90-те години на миналия век. Виж Kosař, бележка 11.

¹⁶⁸ Обърнете внимание, че председателите на съдилища могат да изграждат такава лоялност и по други начини – например чрез избирателно използване на административна власт или като не инициират дисциплинарно производство срещу съдия, който го заслужава.

късно да използват, за да укрепят своите административни и правораздавателни правомощия.

Тези взаимоотношения между различните правомощия на председателите на съдилища са сложни и тук не възнамеряваме да правим каквито и да било причинно-следствени твърдения, тъй като това би изисквало по-задълбочено проучване на подбраните юрисдикции. Такова проучване би трябвало да анализира и непредвидените обстоятелства¹⁶⁹, определящи някои от правомощията на председателите на съдилища във всяка юрисдикция, и да проучи алтернативни обяснения. Ние само посочваме, че тези връзки съществуват и следва да бъдат разгледани в бъдещи изследвания¹⁷⁰.

В. Колко силни са председателите на съдилища в Европа?

В раздел Б на тази статия разработихме класификация на правомощията на председателите на съдилища. В начинание си се опирахме на приносите в това специално издание, както и на примери от цял свят. В тази част стесняваме броя на изследваните юрисдикции до тринадесет и разработваме „Индекс на правомощията на председателите на съдилища“. Тези юрисдикции включват дванадесет юрисдикции, обхванати от настоящото специално издание (СЕС, Чехия, ЕСПЧ, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Нидерландия, Полша, Румъния, Словакия и Словения и Русия).¹⁷¹ Чрез разработването на „Индекс на правомощията на председателите на съдилища“ получаваме приблизителна представа за силата на председателите на съдилища в изследваните юрисдикции. Нещо повече, нашият Индекс ни позволява да определим пет типа председатели на съдилища (председател на съд като началник, председател на съд като съдебен лидер, председател на съд като мениджър, председател на съд като представител и председател на съд като *primus inter pares*) и да преразгледаме твърдението, че Западна и Източна Европа виждат по различен начин ролите на председателите на съдилища.

¹⁶⁹ Вж. раздел Г.

¹⁷⁰ За потенциални възможности за бъдещи изследвания вж. раздел Д.

¹⁷¹ Вж. по-долу обяснение защо пропуснахме Испания и Турция и защо добавихме Русия.

I. Към „Индекс на правомощията на председателите на съдилища“

За да сравним условно властовите компетентности на председателите на съдилища, създадохме опростен Индекс на правомощията на председателите на съдилища („Индекс на правомощията на председателите на съдилища“). Включихме всяка юрисдикция, обхваната от настоящото специално издание, за която разполагаме с достатъчно количество информация относно правомощията на председателите на съдилища, било то от материалите за настоящото специално издание или от допълнителни източници.¹⁷² Добавихме и Русия, тъй като руските председатели на съдилища разполагат с повече правомощия, отколкото в която и да е европейска юрисдикция, обхваната от настоящото специално издание.¹⁷³ Това би трябвало да ни позволи да видим силата на европейските председатели на съдилища в по-ясна перспектива.

При създаването на самия Индекс ние вземаме шест от седемте¹⁷⁴ правомощия на председателите на съдилища, разгледани в раздел Б¹⁷⁵, и след това оценяваме председателите на съдилища във всяка юрисдикция в зависимост от степента на тяхната компетентност във всяка от тези шест области. Използваме тристепенна скала (широки, междинни и минимални правомощия) – следователно оценяваме дали правомощията, които председателите на съдилища упражняват във всяка област, са широки, междинни или минимални.¹⁷⁶ Ако правомощията са широки, на държавата се дават три точки, ако правомощията са междинни, на държавата се дават две точки, а ако правомощията са минимални, на държавата се дава една точка.

Решаващият критерий за оценката са последствията, които правомощията, предоставени на председателя на съда биха могли да имат. Следователно за правомощията, свързани с кариерата на съдиите, председателите на съдилища, които играят важна роля при

¹⁷² Пропускаме Испания и Турция просто защото не разполагаме с достатъчно подходяща и достъпна информация за испанските и турските председатели на съдилища.

¹⁷³ Вж. също **Solomon** 2012, бел. 41; **Solomon**, бел. 41; **Schwartz & Sykiainen**, бел. 36; **Popova**, бел. 17.

¹⁷⁴ От прагматични съображения оставяме настрана спомагателните правомощия на председателите на съдилища, тъй като не разполагаме с достатъчно информация за тях, а освен това те често са несъизмерими.

¹⁷⁵ Включваме както официалните, така и неофициалните правомощия на председателите на съдилища, тъй като в много случаи неофициалните правомощия са взаимосвързани с формалните и може дори да са по-значими.

¹⁷⁶ Тази категоризация е вдъхновена от таблицата в Nuno Garoupa & Tom Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, 57 AM. J. COMP. L. 103, 122 (2009).

подбора, повишаването и дисциплинарното наказване на съдиите, имат широки правомощия. Председателите на съдилища, които имат правомощия да оценяват съдии, което може да има отражение върху потенциалното им кариерно развитие, или да определят състава на друг орган, който играе ключова роля при подбора на съдии, имат междинни правомощия. За разлика от тях председателите на съдилища, които могат да влияят върху подбора и повишаването в длъжност само косвено или чрез участие в един от многото органи, участващи в подбора на съдии, или чрез косвено влияние върху повишаването в длъжност на съдиите, имат минимални правомощия. По подобен начин широките административни правомощия включват пряко влияние върху разпределението на делата и върху членовете на съдебните състави, докато правомощието да създават работни графици би дало на председателите на съдилища междинни правомощия, а контролът върху автоматичното разпределение на делата се счита за минимален. Като направим това сравнение за всяко от шестте правомощия на председателите на съдилища, получаваме приблизителна представа за тяхната сила в изследваните юрисдикции. Резултатът от тази оценка може да се види в *Таблица 1* по-долу.

Таблица 1: Индекс на правомощията на председателите на съдилища: типология на правомощията

Правомощия Област	Широки	Междинни	Минимални
Магистратски кариери	CZ, RU, SLO, SVK (значителна роля в подбора на съдиите, за	IRE, FR, RO, PL (ограничена роля в подбора на съдиите или за повишаването им)	CJEU, ECtHR (слабо влияние върху един от органите, участващи в избора на съдии), GER

	повишаването им или за дисциплинарната им отговорност)		(непряко влияние върху повишаването на съдии), NL, IT
Административни	FR (дискреционно разпределение на делата), CJEU (дискреционно разпределение на делата), CZ, IT (разпределение на делата по състави + графици за работа), RU, PL, SLO	SVK, IRE (работни графици, управление на съдилища, включително персонал), NL (разпределение на дела), ECtHR	GER (споделени административни правомощия), RO (контрол върху случайното разпределение на делата)
Финансови	RU (правомощия относно бонусите, детските градини и апартаментите)	SLO (вземане на решения за образование, конференции), SVK, FR (власт върху бонусите)	CZ, IT, NL, GER, PL, IRE, RO, CJEU, ECtHR (власт върху съдебния бюджет)
Правораздавателни	CZ, SVK, PL, RU, CJEU (искане на мнение + допълнителни ресурси)	ECtHR	SLO, GER, IRE, FR, IT, RO, NL

Представителни	ECtHR, CJEU, RU (представява съдебната власт, комуникира с изпълнителната власт/други органи)	PL, CZ, IRE, SLO, GER	IT (откриване на съдебната година), NL (речи), FR, RO, SVK
Медийни	CJEU, ECtHR, CZ, SLO	RU	SVK, GER, PL, IRE, NL, FR, IT, RO
Спомагателни	Не са изследвани	Не са изследвани	Не са изследвани

След като оценихме правомощията на всеки от председателите на съдилища в съответната юрисдикция, ги сумирахме и съставихме класация на юрисдикциите според силните страни на техните председатели.

Таблица 2: Индекс на правомощията на председателите на съдилища: обобщение на силата на председателите на съдилищата

Държава	Индекс
Русия	17
Чехия	15
Словения	14
СЕС	14
Полша Словакия ЕСПЧ	12
Франция	10
Ирландия	9
Италия	8

Румъния	7
Германия	
Нидерландия	

Наясно сме, че нашият Индекс на правомощията на председателите на съдилища е все още условен и към него трябва да се подхожда с повишено внимание. Това е така не само поради оскъдната литература за председателите на съдилища и липсата на емпирични данни, но и поради променливия характер на техните правомощия, които се изменят с течение на времето.¹⁷⁷ Правомощията не само се променят с времето, но и в голяма степен зависят от способността и желанието на съответните председатели на съдилища да ги упражняват.¹⁷⁸ Ето защо нашият Индекс следва да се разглежда по-скоро като отправна точка за определяне на по-общи тенденции и за откриване на различни конфигурации на правомощията на председателите на съдилища, които съществуват в Европа.

Въпреки горепосочените ограничения *Таблица 1* и *2* разкриват някои интересни наблюдения. Председателите на съдилища с най-широки правомощия работят в Русия (17 точки), следвани от Чехия, Словения и СЕС (14 – 15 точки). В другия край на континуума се намират Нидерландия, Румъния, Германия, Италия и Ирландия (7 до 9 точки). В средата на *Таблица 2* се намират Франция, ЕСПЧ, Полша и Словакия (10 до 12 точки). Русия отговаря на архетипа на „силната ръка“ – председателите на руските съдилища разполагат с широки правомощия във всяка област. Останалата част от *Таблица 2* обаче не се поддава на еднозначно тълкуване. Най-важното е, че не можем категорично да заключим, че източноевропейските председатели на съдилища във всички случаи са по-силни от западноевропейските си колеги¹⁷⁹, защото председателят на СЕС е един от най-могъщите, а посткомунистическите държави всъщност са представени не само в горната част на *Таблица 2*, но и в средата, а дори в долната част на класацията.

Както беше споменато по-горе, Индексът на правомощията на председателите на съдилища ни позволява да анализираме различни конфигурации на правомощията им и да

¹⁷⁷ Вж. напр. неотдавнашните събития в Полша и Унгария. Въпреки това правомощията на председателите на съдилища са били предмет на промени и в Чехия, Ирландия, Словакия, както и в СЕС и ЕСПЧ.

¹⁷⁸ Разглеждаме този въпрос в раздел Г по-долу.

¹⁷⁹ Разглеждаме този въпрос в раздел Г по-долу.

определим видовете председатели на съдилища в Европа. Благодарение на нашия Индекс ясно се очертават два типа председатели – председател на съд като *primus inter pares* и председател на съд като началник. При първия тип – „първ сред равни“, председателят на съда има ограничено влияние върху кариерата и финансовото благосъстояние на отделните съдии, има ограничено влияние върху разпределението на делата и обикновено споделя административните си правомощия с други органи, а вместо това разчита предимно на лидерските си умения. Освен това такива председатели на съдилища са по-малко забележими в медиите и не играят съществена представителна роля. Този тип председатели на съдилища често се свързва със света на общото право¹⁸⁰.

От нашите тринадесет юрисдикции Германия вероятно се доближава най-много до типа *primus inter pares*.¹⁸¹ Следвоенните германски юристи поставят силен акцент върху независимостта на отделните съдии и определят строги граници на взаимодействието на председателите на съдилищата с редовите съдии. Делата се разпределят стриктно на случаен принцип според предварително зададени критерии.¹⁸² При това дори общите правила за разпределение на делата не се определят от председателите на съдилищата, а от Съдебния съвет (Präsidium) на всеки съд. Макар председателят на съда да е член на този съвет, редовите съдии имат мнозинство в него.¹⁸³ Освен това редовите съдии могат да оспорват разпределението на конкретно дело пред административните съдилища, ако смятат, че правилата за разпределение на делата са били нарушени.¹⁸⁴ Също така Съдебните съвети на съдилищата забраняват на председателите да правят каквито и да било забележки, които биха могли да повлияят на бъдещата работа на съдиите, дори по въпроси, свързани с управлението на делата и ефективността.¹⁸⁵ Всяка оценка на съдиите следва да отчита само външни за същинската съдебната дейност неща, а не нейната същност или начина, по който

¹⁸⁰ **Solomon**, бел. 41; Lawrence David, The Face of an Institution: Beverley McLachlin's Reinvention of the Role of the Chief Justice of Canada, I-CONNECT, (December 7, 2017) <http://www.iconnectblog.com/2017/12/david-on-chief-justice-mclachlin/>.

¹⁸¹ За сходно мнение вж. и Solomon, бел. 41.

¹⁸² Вж. **Seibert-Fohr**, бел. 81.

¹⁸³ Вж. чл. 21а на Германския конституционен закон за съдилищата (Gerichtsverfassungsgesetz).

¹⁸⁴ Вж. Решение на Федералния административен съд на Германия от 28 ноември 1975 г. (BVerGE 50, 11 = NJW 1976, 1224).

¹⁸⁵ Johannes Riedel, Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Germany, In, RECRUITMENT, PROFESSIONAL EVALUATION AND CAREER OF JUDGES AND PROSECUTORS IN EUROPE (Giuseppe Di Federico ed., IRSIG-CNR 2005) 69–126, at 98–107.

се прилага правото.¹⁸⁶ Единствената област, в която председателите на съдилищата вероятно са запазили неформалните си правомощия, е повишаването в длъжност, тъй като някои коментатори предполагат, че германските съдии, които искат да бъдат повишени, могат да бъдат изкушени да приспособят постановяването на решения към мнението на своите председатели¹⁸⁷.

По подобен начин правомощията на председателите на нидерландските съдилища са били размити с течение на времето. Те вече не действат самостоятелно, а председателстват тричленен управителен съвет, който взема решения за разделянето на съда на състави, за разпределението на делата и за ежедневното управление, организацията и дейността на съда.¹⁸⁸ Така председателите на нидерландските съдилища имат твърде ограничено влияние върху живота и кариерата на отделните съдии.

Интересно е, че председателите на румънските съдилища също изглеждат доста слаби.¹⁸⁹ Те имат сравнително кратък тригодишен мандат (който може да бъде подновен веднъж), нямат влияние върху разпределението на делата, тъй като само контролират системата за случайно разпределение на делата, и разполагат предимно с административни компетенции.¹⁹⁰ Тяхното влияние върху кариерата на редовите съдии е ограничено, тъй като единствената им реална власт е да имат думата при периодичното оценяване на съдиите, което може да повлияе на перспективите за повишение на отделни съдии. Освен това правомощията им са ограничени от съществуването на управителен съвет, който има повечето правомощия за вземане на решения.¹⁹¹ Така председателите на съдилищата са замислени по-скоро „като администратори на съдилищата, отколкото като действителни ръководители“.¹⁹²

Италия и Ирландия също изглежда принадлежат към този тип, въпреки че техните председатели на съдилища са малко по-силни от румънските, германските и холандските им

¹⁸⁶ Anja Seibert-Fohr, Constitutional Guarantees of Judicial Independence in Germany, in RECENT TRENDS IN GERMAN AND EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW 267, at 271 (Eibe H. Riedel & Rüdiger Wolfrum eds., 2006).

¹⁸⁷ Levitt, бел. 82; и Seibert-Fohr, бел. 81.

¹⁸⁸ Mak, бел. 89.

¹⁸⁹ Вж. Gutan, бел. 67; и Iancu, бел. 67.

¹⁹⁰ Вж. Gutan, бел. 67. Следва да се има предвид, че мандатът на председателите на съдилища се удължава на четири години.

¹⁹¹ Вж. Gutan, бел. 67.

¹⁹² Вж. Gutan, бел. 67.

колеги. Освен че изпълняват стандартните административни задачи, италианските председатели на съдилища участват в процеса на оценяване на съдиите и са запазили известно влияние върху разпределението на делата.¹⁹³ Ирландските председатели на съдилища също играят важна роля при образуването и разпределението на делата и определянето на политиката, но имат само ограничени правомощия спрямо колегите си от състава. Тази вътрешна независимост на редовите съдии спрямо председателите на съдилища се подкрепя допълнително от „много силната културна концепция за индивидуална съдебна независимост, която традиционно засенчва институционалната или колективната съдебна независимост“¹⁹⁴, както и от факта, че ирландските съдии не се социализират в рамките на съдебната система, а се присъединяват към нея като вече успешни водещи фигури в адвокатурата и други юридически професии. Въпреки това председателите на ирландските съдилища имат право на глас при подбора на нови съдии и тяхната борба в последния момент в ирландския парламент срещу съдебната реформа от 2018 г., която можеше да ограничи ролята им в тази област, показва тяхната сила¹⁹⁵.

При втория тип „шефът“ – председателят на съда, решава за разпределението на делата, оценява съдиите от своя съд и има значително влияние върху тяхното повишаване, решава кога съдиите трябва да бъдат дисциплинарно наказвани, влияе върху благосъстоянието на съдиите чрез различни дискреционни привилегии, като например пакети за почивка, помощ за получаване на апартаменти или за записване на децата им в училища или детски градини, действа като посредник в отношенията с местните или националните политически лидери и обикновено е активен в медиите и като представител на дадения съд. Този модел съществува в Русия¹⁹⁶ и в много постсъветски държави.¹⁹⁷ Както посочва Соломон, „[п]редседателят на съда в Русия е и си остава „шеф“, супервласт, която управлява своята област и представлява съда във външния свят, включително в неформални

¹⁹³ Benvenuti & Paris, бележка 89.

¹⁹⁴ O'Brien, бел. 70.

¹⁹⁵ Вж. Michael O'Regan, Judicial appointments Bill passes in Dáil and now goes to Seanad, THE IRISH TIMES (May 31, 2018), <https://www.irishtimes.com/news/politics/oireachtas/judicial-appointments-bill-passes-in-d%C3%A1il-and-now-goes-to-seanad-1.3515540?mode=amp>.

¹⁹⁶ Вж. Solomon 2010, бел. 41; Solomon 2012, бел. 41; Schwartz & Sykiainen, бел. 36; Popova, бел. 41.

¹⁹⁷ Вж. Müller, бел. 41 (за Украйна, Молдова, Армения, Азербайджан и Беларус); Popova, бел. 41 (за Украйна; и Alexei Trochev, Patronal politics, judicial networks and collective judicial autonomy in post-Soviet Ukraine, 39 INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE REVIEW 662 (2018).

отношения с местните власти, чиято подкрепа все още е от значение за благосъстоянието на съда“.¹⁹⁸

Тези два типа може да се разглеждат и като две страни на континуума. Повечето европейски съдебни системи, обхванати от настоящото проучване, се намират някъде между тези два полюса. Такъв е случаят с Чешката република, Словения, СЕС, Полша, Словакия, ЕСПЧ и Франция. В рамките на тази група можем да проследим три конфигурации на правомощията, които водят до следните три условни типа – тип съдебен лидер (Чехия, Словения, СЕС), тип представител (ЕСПЧ) и тип мениджър (Полша, Словакия и Франция).

Председателят на съда като съдебен лидер не е толкова силен, колкото председателите на руските съдилища, тъй като той не е началник, който може в голяма степен да влияе върху благосъстоянието на редовите съдии. Въпреки това той все още има не само широка представителна и медийна власт, но има и основната дума при разпределянето на делата и при разпределянето на членовете на съдебните състави (административна власт). Освен това той обикновено разполага със значителна правораздавателна власт чрез определяне на правилата на дебата и чрез възлагането на становища и формирането на съдебната практика (СЕС и Чехия), а често има и основната дума за кариерата на съдиите – без значение дали при подбора и дисциплинарното наказване (Чехия) или при повишаването на съдиите (Словения).

Председателят на съда като мениджър съчетава слаби представителни, медийни и финансови правомощия с поне междинни правомощия по отношение на разпределението на делата, важна роля в кариерата на отделните съдии и засилена правораздавателна власт. Затова мениджърите обикновено са силни по отношение на вътрешните си правомощия спрямо колегите им в техния съд, но са по-малко активни във външните отношения. Типични примери за този тип са Полша и Словакия. Франция също се доближава до тях, но изглежда, че председателите на френските съдилища имат по-малка правораздавателна власт от своите полски и словашки колеги.

За разлика от тях председателят на съда като представител има слаба власт върху кариерата на колегите си и тяхното благосъстояние и слабо влияние върху разпределението

¹⁹⁸ Пак там. Вж. също **Solomon**, бел. 41.

на делата, но има значителна власт върху персонала на съда и разполага с широка представителна и медийна власт, както и с междинна правораздавателна власт. Ограничената финансова власт и властта върху кариерата на съдиите отличават този тип от типа на съдебния лидер, от типа на началника, както и от типа мениджър. Неговата представителна, медийна и съдебна власт обаче отличава представителя от типа *primus inter pares*. От избраните от нас 13 юрисдикции само председателят на ЕСПЧ отговаря на този тип. Неговата власт се крие преди всичко в „посланическите му мисии“ до националните съдилища и парламенти, в широката му медийна дейност, формалното му правомощие да упражнява власт над Секретаря и персонала на ЕСПЧ, факта, че той автоматично участва във формирането на Голямата камера, че има неформално влияние при избора на делата, които да бъдат определени за пилотни решения, и факта, че действа като посредник при упражняването на власт между различните секции на ЕСПЧ по отношение на отправянето на дела към Голямата Камера.¹⁹⁹

II. Слаби председатели на съдилища в Западна Европа срещу силни председатели на съдилища в Източна Европа: съблазнително, но погрешно опростяване

В Индекса на правомощията на председателите на съдилища категоризирахме председателите на съдилища в 13 европейски юрисдикции според това колко силни са те и определихме пет типа председатели. В този подраздел разчитаме на тази категоризация и преразглеждаме твърдението, че съществува ясно разделение между Запада и Изтока по отношение на ролите на председателите на съдилища в Европа. За целта анализирахме в каква степен тази позиция съответства на нашите констатации по отношение на всеки компонент от правомощията, както и на цялостната сила на председателите на съдилища.

Стандартно в литературата се приема, че съществува огромно разделение между правомощията на председателите на съдилища в Източна Европа, от една страна, и председателите на съдилища в Западна Европа, от друга.²⁰⁰ Това твърдение имплицитно предава и посланието, че правомощията на председателите на съдилища във всяка част на Европа са относително еднакви. Що се отнася до Източна Европа, Кошар твърди, че

¹⁹⁹ Cah & Cunningham, бел. 29.

²⁰⁰ Вж. бележка 60.

председателите на съдилищата са невидими господари на съдебните системи в Централна и Източна Европа независимо от съществуващия модел на съдебна администрация²⁰¹, въпреки че в някои държави правомощията им могат да са твърде крехки²⁰². Това е така, тъй като „[Т]е са основните ръководители на отделните съдии [...], имат най-добър поглед върху това, което се случва в съдебната система [...], могат да използват най-важната тояга в общите съдилища (дисциплинарното производство) и имат основна дума за най-важния „морков“ (повишаване на съдиите)“²⁰³. И други автори, които пишат за съдилищата в Централна и Източна Европа, са съгласни с това мнение²⁰⁴.

За разлика от това силата и значението на председателите на съдилища в Централна и Източна Европа, които съставляват важна част от дискурса за съдебните системи по тези географски ширини, „изглеждат чужди на юристите в много западни държави членки“.²⁰⁵ Според това изложение дори в страни като Германия, в които председателите на съдилища са имали исторически широки правомощия, техните правомощия са претърпели значителна трансформация и те са загубили по-голямата част от властта си.²⁰⁶ Някои коментатори дори предполагат, че в резултат на тези промени германските председатели на съдилища „са загубили способността си да дават указания на редовите съдии по въпроси, свързани с конкретни дела... и... се доближават повече до модела на *primus inter pares* в общото право, отколкото до доминиращата фигура (началник), която обикновено се свързва с ръководителите на съдилищата в света на континенталните правни системи“.²⁰⁷ Други установени демокрации в Западна Европа също са намалили ролята на йерархичния надзор в своите съдебни системи през последните 50 години и са променили съществено ролята на председателите на съдилищата.²⁰⁸ Единствената сфера, в която според това изложение

²⁰¹ Kosař, бел. 9.

²⁰² Пак там, бел. 11.

²⁰³ Kosař, бел. 9.

²⁰⁴ Вж. например Bobek, бел. 35 (за Чехия); Пиана, бел. 37 (за Чехия, Унгария, Полша, България и Румъния); Solomon, бел. 41 (за Русия); Müller, бел. 41 (Украйна, Молдова, Армения, Азербайджан и Беларус); Schwartz & Sykiainen, бел. 36 (за Русия); и за Словакия Alexander Bröstl, At the Crossroads on the Way to an Independent Slovak Judiciary, In SYSTEMS OF JUSTICE IN TRANSITION: CENTRAL EUROPEAN EXPERIENCES SINCE 1989 (Jiří Příbáň, Pauline Roberts & James Young eds., 2003).

²⁰⁵ Wallerman, бел. 60.

²⁰⁶ Вж. Riedel, бел. 185; Seibert-Fohr, бел. 186; Solomon, бел. 41; Levitt, бел. 82; и Seibert-Fohr, бел. 81 (последните двама автори предполагат, че съдиите, които се стремят към повишение, може да бъдат изкушени да съобразят вземането на решения с мнението на председателите на съдилищата).

²⁰⁷ Solomon, бел. 41.

²⁰⁸ Anja Seibert-Fohr, Judicial Independence – The Normativity of an Evolving Transnational Principle, In Seibert-Fohr, бележка 17.

западноевропейските председатели на съдилища изглежда са запазили част от предишната си власт над редовите съдии, е повишаването на съдиите.²⁰⁹

С други думи, съществуващата литература показва, че председателите на съдилища са силни играчи в Източна Европа, докато в Западна Европа те са се превърнали по-скоро в представителни фигури. Въпреки това както нашият Индекс на правомощията на председателите на съдилища, така и няколко научни приноса, съдържащи се в този специален брой, оспорват това разбиране. Още повече че румънските председатели на съдилища не се вписват в тази проста дихотомия, тъй като те се нареждат сред най-слабите в нашия набор от 13 юрисдикции – те работят като „първи сред равни“, подобно на председателите на съдилища в Германия и Нидерландия, и са по-слаби от колегите си в Италия, Ирландия и Франция. Обратно, председателите на съдилища във Франция все още са запазили значителни правомощия, тъй като имат не само голямо влияние върху разпределението на делата, но имат и думата при подбора и повишаването на съдиите. Освен това, ако добавим към общата картина и председателя на СЕС, правомощията на председателите на съдилища в много държави от Централна и Източна Европа изглеждат сравнително слаби. Всъщност председателят на СЕС се нарежда сред най-силните в Европа и е истински съдебен лидер. Той не само разполага с широка съдебна, представителна и медийна власт, но и със значителна свобода на преценка при разпределянето на делата, а чрез определянето на състава на комитета по чл. 255 ДФЕС оказва влияние и върху избора на нови съдии в СЕС. Ако оставим Русия настрана, само председателите на чешките съдилища са вероятно по-силни.

Всъщност, когато разглеждаме нашия Индекс на правомощията на председателите на съдилища без всякакви пристрастия, виждаме, че макар председателите на съдилища в някои страни от Централна и Източна Европа да са в горната част на континуума, е трудно да се прокара ясна линия по оста Запад/Изток. Важно е да се отбележи, че румънският казус показва, че силните председатели на съдилища не са присъща характеристика на всички съдебни системи в Централна и Източна Европа и че е възможно да се намали властта на председателите на съдилища в контекста на Централна и Източна Европа. Това, което ясно

²⁰⁹ Вж. Levitt, бележка 82 (за Германия); и Seibert-Fohr, бележка 81 (за Германия); Garapon & Epineuse, бележка 78 (за Франция).

се откроява, е една по-сложна картина: въпреки че западноевропейските председатели на съдилища като цяло са по-слаби от източноевропейските си колеги (с изключение на Румъния), правомощията на председателите на съдилища се различават както в рамките на Западна Европа, така и в рамките на Източна Европа. Нещо повече, правомощията на председателите на съдилища се различават и между СЕС и ЕСПЧ. Иначе казано, няма консенсус по отношение на ролята на председателите на съдилища в Европа нито на национално, нито на транснационално равнище. Нещата се усложняват още повече от това, че правомощията на председателите на съдилища не се отразяват автоматично в тяхното влияние, което зависи от различни условности. Ще анализираме тези непредвидени обстоятелства в следващата част.

Г. Правомощията не се превръщат автоматично във влияние: определени условности може да допринесат за разликата

В предишните две части класифицирахме правомощията на председателите на съдилища, разработихме Индекс на правомощията им и идентифицирахме пет типа председатели. В този раздел ще проблематизираме този Индекс и ще покажем, че правомощията не са непременно единственият фактор, който определя влиянието на председателите на съдилищата. Твърдим, че има и други определящи фактори, които може да ограничат или да стимулират използването на правомощията на председателите на съдилищата. Наричаме тези допълнителни детерминанти условности на правомощията на председателите на съдилищата. Тези условности включват продължителността на мандата на председателите на съдилищата, наличието на информационна асиметрия, структурата на съдебната власт, наличието на конкуриращи се органи, ролята на отделните лица, близостта на председателите на съдилищата до политическите лидери, както и влиянието на юридическата професия, на правната култура и политическата среда.

Наличието на тези условности не означава, че Индексът на правомощията на председателите на съдилища е без значение (със сигурност не искаме да предадем такова послание) и че всичко зависи например от правната култура или от това кой заема този пост. Напротив, този Индекс има значение, защото взаимодействието между правомощията на

председателите на съдилища и въпросните условности е двустранно. Например обхватът на правомощията на председателите на съдилища също формира правната култура и определя какъв тип съдии се стремят да заемат този пост. Затова е важно това взаимодействие да се отчита, когато се анализират условностите в отделните юрисдикции.

На първо място, колкото по-дълъг е *мандатът на председателите на съдилища*, предполагаемо толкова повече власт имат те. Дългият мандат позволява на председателя на съда да остави по-траен отпечатък върху съдебната практика, да овладее всички свои компетенции, да опознае по-добре съдиите от своя съд, да умножи контактите си, да укрепи отношенията си с медиите и да увеличи представителната си дейност. Особено ако мандатът на председателя на съда значително надхвърля мандата на членовете на законодателната и изпълнителната власт, той може да бъде особено ценен заради институционалната си памет и политиките да бъдат принудени да разчитат на неговите познания при вземането на персонални решения в рамките на съдебната система. Не е изненадващо, че правителствата, които възнамеряват да ограничат ролята на председателите на съдилищата, се опитват да ограничат техния мандат. Това може да бъде направено както официално, така и неофициално. Така например през 2008 г. чешкият парламент въвежда мандат без право на преизбиране²¹⁰ за председателите на съдилищата, за да намали влиянието им в рамките на чешката съдебна система²¹¹.

По-софистициран подход е да се избират председатели на съдилища измежду съдиите, чиято възраст е близка до задължителната пенсионна възраст.²¹² В контраст, най-явният подход е уволнението на „нежеланите“ председатели на съдилища.²¹³ В крайна сметка, понякога намаляването на продължителността на мандата на председателя на съд е просто непредвидена последица от съдебна реформа, насочена приоритетно към нещо друго. Такъв може да е случаят с ЕСПЧ, където въвеждането на неподновяем деветгодишен мандат за съдиите от Страсбург през 2010 г. съкрати и потенциалната продължителност на мандата на председателя на съда. Иначе казано, никой не може да се превърне в такава величествена фигура като Ролв Ристдал, който председателства Съда в Страсбург в

²¹⁰ Срокът варира от седем до десет години в зависимост от нивото на чешката съдебна система.

²¹¹ Вж. например Kosař, бележка 11; и Blisa, Papoušková & Urbániková, бележка 89.

²¹² Това е обичайна практика (поне що се отнася до върховните съдилища) в Япония; вж. David S. Law, *The Anatomy of a Conservative Court: Judicial Review in Japan*, 87 TEXAS LAW REVIEW 1545 (2009).

²¹³ Вж. бел. 1-17.

продължение на 13 години (1985 – 1998 г.), или Луциус Вилдхабер, който ръководи ЕСПЧ от 1998 до 2007 година.²¹⁴ По този начин институционалната промяна, предизвикана от Протокол № 14, вероятно е направила председателите на ЕСПЧ *de facto* по-слаби от техните колеги от СЕС, където все още е разрешен подновяем мандат за съдиите.²¹⁵

Вторият фактор – *информационната асиметрия*, е тясно свързан с горната условност. Широката информационна асиметрия може значително да увеличи правомощията на председателите на съдилища, тъй като те са много по-близо до това, което става в съдебната система, и другите заинтересовани страни може да бъдат принудени, макар и неохотно, да разчитат на техните знания при вземането на политически, както и на персонални решения относно съдебната система.²¹⁶ От друга страна, по-голямата прозрачност може да ограничи свободата на преценка на председателите на съдилища при упражняването на техните правомощия, тъй като увеличава обществения контрол и дори може да доведе до търсене на отговорност от председателите на съдилища за техните действия.²¹⁷

Следващите две условности се отнасят до въпроси, свързани с институционалната конфигурация. Третият фактор е *структурата на съдебната власт*. Може да се твърди, че строго йерархичната съдебна система с няколко председатели на апелативни и върховни съдилища ги прави по-силни от хоризонтална структура с множество специализирани съдилища. Например словашката съдебна система, която наподобява проста пирамидална форма от три съдебни нива (районни съдилища, областни съдилища и един Върховен съд)²¹⁸, без специализирани съдилища²¹⁹, повишава ролята на председателите на съдилища. По подобен начин чешката съдебна система също следва йерархичен модел, но тя се състои от четири нива (районни съдилища, областни съдилища, апелативни съдилища, Върховен съд)

²¹⁴ Всъщност нито един от наследниците на Вилдхабер (Жан-Пол Коста, Николас Браца, Дийн Шпилман и Гуидо Раймунди) не е председателствал ЕСПЧ повече от 5 години (а обикновено и много по-малко).

²¹⁵ Обърнете внимание, че Гил Карлос Родригес Иглесиас е заемал длъжността председател на СЕС в продължение на 9 години (1994-2003 г.), Василиос Скурис – в продължение на 13 години (2003-2015 г.), а Коен Ленаертс е председател на СЕС от 2015 година.

²¹⁶ Това се е случвало в Чехия. Вж. **Kosař**, бел. 11; и **Blisa, Papoušková & Urbániková**, бел. 89.

²¹⁷ Това изглежда е случаят в Словакия. Вж. **Spáč, Šipulová & Urbániková**, бел. 77.

²¹⁸ Вж. **Spáč, Šipulová & Urbániková**, бел. 77; и **Kosař**, бел. 9.

²¹⁹ Трябва да се отбележи, че съществува Специализиран наказателен съд, създаден през 2009 г., но той работи по много сходен начин с общите наказателни съдилища и решенията му може да бъдат обжалвани пред Върховния съд на Словакия.

и разполага със специализиран върховен съд по административноправни въпроси – Върховния административен съд.²²⁰ Структурата на словенската съдебна система също е относително йерархична, но вероятно тя размива правомощията на председателите на съдилища дори повече, отколкото в Чехия, тъй като в Словения има не само четиристепенна съдебна система и отделен Административен съд, но и специализирани трудови и социални съдилища и Сметна палата.²²¹ Но това не е нищо в сравнение със съдебните системи в установените демокрации, които са включени в това специално издание. Съдебната система на Ирландия се състои от пет нива на общи съдилища и множество специализирани съдилища. Франция е добре известна със сложната си съдебна система и с дуалистичната си съдебна власт, в която наказателните и гражданските съдии (magistrates) следват различен път от административните съдилища, ръководени от Conseil d'État.²²² В Германия само на федерално ниво съществуват цели пет отделни съдебни системи със собствени върховни съдилища (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesarbeitsgericht, Bundesfinanzhof, Bundessozialgericht).²²³ Освен това Германия създава и Федерален патентен съд, Bundespatentgericht и специализирани дисциплинарни съдилища.²²⁴ Подобна хоризонтална структура неизбежно намалява правомощията на председателите на съдилища, като всеки един от тях е само един от много.

Четвъртият фактор, който ясно се очертава в това специално издание, е *съществуването на други паралелни органи на съдийско самоуправление*, като например съдебни съвети или конкурсни комисии. Не е изненадващо, че (като изключим Русия) председателите на съдилищата имат най-силна власт в Чехия, където не съществува такъв паралелен орган.²²⁵ За разлика от тях, във всичките пет държави от другия край на Индекса (Германия, Ирландия, Италия, Нидерландия и Румъния)²²⁶ председателите на съдилищата трябва да се конкурират за власт във все по-пренаселено пространство. В Италия и Румъния

²²⁰ Вж. Blisa, Papoušková & Urbániková, бел. 89; и Kosař, бел. 9.

²²¹ Вж. Avbelj, бележка 76.

²²² Вж. Vauchez, бележка 78; Garapon & Epineuse, бележка 78; SERGE GUINCHARD, GABRIEL MONTAGNIER, ANDRÉ VARINARD & THIERRY DEBARD, INSTITUTIONS JUDICIAIRES (2013); BENOÎT GARNOT, HISTOIRE DE LA JUSTICE. FRANCE, XVIIE–XXIE SIÈCLE (2009); и BRUNO LATOUR, THE MAKING OF LAW: AN ETHNOGRAPHY OF THE CONSEIL D'ÉTAT (2010).

²²³ Вж. FABIAN WITTECK, DIE VERWALTUNG DER DRITTEN GEWALT (2006); WERNER HEUN, THE CONSTITUTION OF GERMANY: A CONTEXTUAL ANALYSIS (2011; Wittreck, бел. 92.

²²⁴ Пак там.

²²⁵ Вж. Blisa, Papoušková & Urbániková, бележка 89.

²²⁶ Вж. раздел В.

председателите на съдилища се изправят пред силен съдебен съвет, който през годините им е отнел някои от правомощията и е отслабил йерархичния надзор като цяло.²²⁷ В Нидерландия председателите на съдилища трябва да взаимодействат с тричленния управителен съвет, създаден към всеки първоинстанционен и апелативен съд, както и с общонационалния Съвет на съдебната власт.²²⁸ В Ирландия председателите на съдилища трябва да бранят правомощията си от Съдебната служба, Консултативния съвет за съдебни назначения (от 2018 г. ще бъде заменен от Комисията по съдебни назначения), а в скоро време може би и от съдебен съвет.²²⁹ Опитът на Германия последователно показва, че правомощията на председателите на съдилища може да бъдат размити дори когато няма общонационален орган на съдебно самоуправление като съдебен съвет, съдебна служба или съвет за съдебни назначения. Макар влиянието на председателите на съдилища да е различно в отделните провинции, всеки от председателите се сблъсква с множество органи на съдебно самоуправление както на равнище съд (президиуми), така и на равнище провинция (Съвети на съдиите, Съвети за назначаване на съдии, Служби на съдилищата и Комисии за подбор на съдии).²³⁰

Като изключим институционалните фактори, не бива да забравяме, че отделните хора също имат значение. Макар в тази статия да става дума преди всичко за органа „председател на съд“, *лицата, заемащи тази длъжност*, могат да окажат значително влияние върху авторитета и легитимността на институцията, което, от своя страна, определя реалното влияние на председателите на съдилища в дадена юрисдикция.²³¹ Това важи с особена сила за председателите на върховните съдилища. По-конкретно, отделният председател на съда може да прехвърли своя авторитет и легитимност върху органа. Типичен пример за това е председателят на СЕС Коен Ленартс, който е водещ учен, смятан за един от интелектуалните лидери в областта на правото на ЕС, който е умел съдебен дипломат и има добри контакти

²²⁷ Вж. Benvenuti & Paris, бележка 89; CARLO GUARNIERI & PATRIZIA PEDERZOLI, THE POWER OF JUDGES: A COMPARATIVE STUDY OF COURTS AND DEMOCRACY (2002); или Carlo Guarnieri, Judicial Independence in Europe: Threat or Resource for Democracy?, 49 REPRESENTATION 347 (2013) (всички върху Италия); и Gutan, бележка 67; и Iancu, бележка 67 (и двете за Румъния).

²²⁸ Мак, бележка 89.

²²⁹ O'Brien, бел. 70. Въпреки това предложеният Съдебен съвет ще се председателства от председателя на Върховния съд и е малко вероятно (поне в краткосрочен план) подходът, който последователно е бил възприет от председателите на Върховния съд по отношение на Съдебната служба, да не се пренесе и в работата на Съдебния съвет.

²³⁰ Wittreck, бел. 92.

²³¹ Благодарим за тази информация на Хулио Риос-Фигероа.

не само в институциите на ЕС, но и в правните академични среди, владее още няколко езика освен френски и английски и е ценен от правната общност както в Европа, така и от другата страна на Атлантическия океан.²³² Отвъд Европа за канадската председателка на Върховния съд Бевърли Маклаклин²³³ и пакистанският председател на Върховния съд Ифтихар Чаудри²³⁴ може да се твърди, че са достигнали сходен статут. Такива председатели на върховни съдилища могат да използват своята тежест, за да увеличат видимостта и влиянието си в рамките на своите правни системи. Недостатъкът е, че след като тези извисяващи се фигури се оттеглят, част от техния индивидуален авторитет и легитимност също може да изчезне и новият председател на Върховния съд може да се окаже много по-малко влиятелен²³⁵. В същото време не бива да забравяме, че отделните председатели на върховни съдилища могат да подкопаят авторитета и легитимността на институцията. Показателни са примерите на словашкия председател на Върховния съд Щефан Харабин²³⁶ и на председателя на Върховния съд на САЩ Роджър Тейни²³⁷. Словашкият принос към настоящия специален брой също показва колко трудно е да се възстанови загубената репутация на длъжността председател на Върховния съд²³⁸.

Така стигаме до шестия фактор – *близостта на председателите на съдилища до политическите лидери*. Председателите на съдилища, които принадлежат към социалната среда на политическия елит, имат по-добър достъп до ключови заинтересовани страни и могат да използват този капацитет за лобиране, за да се противопоставят, инициират, приемат и прилагат съдебни (и правни) реформи и контрареформи. В няколко държави съдиите могат да бъдат временно назначавани в Министерството на правосъдието и други държавни органи²³⁹, което им позволява да използват тези контакти по-късно, след като станат председатели на съдилища. В много държави от Централна и Източна Европа се

²³² Wittreck, бел. 92.

²³³ Вж. I-CONnect Symposium on the Legacy of Beverley McLachlin, Chief Justice of Canada; и по-конкретно David, бел. 142.

²³⁴ Вж. бел. 22 и 244.

²³⁵ Това прави избора на техните наследници изключително труден.

²³⁶ Вж. Kosař, бел. 9; и Spáč, Šipulová & Urbániková, бел. 77.

²³⁷ Председателят на Върховния съд Роджър Тейни изказва прословутото становище на мнозинството по делото Dred Scott v. Sandford (60 U. S. (19 How.) 393 (1857 г.)), с което постановява, че афроамериканците не може да бъдат считани за граждани и че Конгресът не може да забрани робството в териториите на Съединените щати. За допълнителни подробности вж. DON E. FEHRENBACHER, THE DRED SCOTT CASE: ITS SIGNIFICANCE IN AMERICAN LAW AND POLITICS (2001).

²³⁸ Вж. Spáč, Šipulová & Urbániková, бел. 77.

²³⁹ Това е стандартна практика в Австрия, Германия и Франция (за Conseillers d'État).

наблюдава феноменът „суперсъдии“.²⁴⁰ Под „суперсъдия“ разбираме съдия, който в определен момент от кариерата си е станал министър или заместник-министър и след това се е върнал в съдебната система. Последователността е съществена. „Суперсъдията“ е бил съдия, преди да постъпи на работа в изпълнителната власт, и след това се е върнал в съдебната власт, овластен от всички знания и контакти, които е създал в изпълнителната власт. Както бе показано по-горе, подобно „пътуване между властите“ не е характерно за Централна и Източна Европа. По исторически причини обаче тази практика е особено обезпокоителна в посткомунистическите съдебни системи.²⁴¹ В полуавторитарните режими близостта до политическите лидери играе още по-голяма роля, тъй като включването в управляващата патронажна мрежа или в управляващото семейство носи повече привилегии и може да е от решаващо значение за дългосрочното оцеляване на председателите на съдилища.²⁴²

Последната група фактори включва по-широк правен и политически контекст. Променливото *влияние на юридическата професия* е седмият фактор. Особено в страните с обичайно право, където връзката между съдиите и адвокатите е особено силна, юридическата професия може както да оправомощава, така и да ограничава председателите на съдилища. Обикновено адвокатската професия може да играе ролята на пазач и нейната структура може да влияе върху избора на съдии.²⁴³ В същото време адвокатите могат да мобилизират хората срещу политическите атаки против председателите на съдилищата. Най-ясно се наблюдава това в Пакистан, след като генерал Первез Мушараф отстранява от длъжност председателя на Върховния съд Ифтихар Чаудри.²⁴⁴ Дори в Полша някои представители на юридическата професия се обявяват категорично срещу опита на партия „Право и справедливост“ да отстрани председателя на Върховния съд на Полша Малгожата Герсдорф.²⁴⁵

Осмият фактор е *правната култура*, която е още по-дълбоко вкоренена от влиянието на юридическата професия. Най-важното е, че въпреки нарастващото сближаване между

²⁴⁰ За допълнителни подробности вж. **Kosař**, бел. 9.

²⁴¹ Пак там.

²⁴² Вж. **Trochev**, бел. 197.

²⁴³ Lizzie Barmes & Kate Malleson, The Legal Profession as Gatekeeper to the Judiciary: Design Faults in Measures to Enhance Diversity, 74 THE MODERN LAW REVIEW 245 (2011).

²⁴⁴ **Ghias**, бел. 22.

²⁴⁵ Вж. бел. 5 по-горе.

„кариерната“ и „репутационната“ съдебна система²⁴⁶, те все още създават различни видове идентичност в рамките на съдебната система. Отличителните черти и на двата модела са добре известни.²⁴⁷ Тук е достатъчно да се каже, че съдиите от кариерата, които постъпват в съдебната система сравнително млади в основата на съдебната йерархия и се социализират напълно в съдийските редици, са по-склонни да се съобразяват с председателите на съдилища, отколкото съдиите в репутационните съдебни системи, които се присъединяват към съдебната система не по-рано от средата на кариерата си с житейска мъдрост и опит, придобити извън съдебната система.²⁴⁸ Иначе казано, кариерните съдебни системи са по-скоро йерархични и са склонни да отричат индивидуалната идентичност на съдиите, докато репутационните съдебни системи до голяма степен са изградени около идеята за индивидуалност.²⁴⁹ Това обяснява защо председателите на съдилища не се считат за „началници“ на другите съдии в репутационните модели на съдебни системи. За разлика от тях йерархичните²⁵⁰ съдебни системи са склонни да оставят на председателите на съдилища повече възможности за маневриране.

И накрая, *политическата култура* също оказва влияние. Например, докато политиците в Западна Европа не смятат уволнението на председателя на съда за легитимна стратегия, техните колеги в Източна Европа прибегват до тази мярка доста често.²⁵¹ В същото време председателите на съдилища в Западна Европа, които извършат съмнителни действия, са склонни да подадат доброволно оставка под натиска на колегите си и политическата култура. За разлика от тях председателите на съдилища в Източна Европа, попаднали в подобна ситуация, са склонни да се борят до горчивия край.²⁵² И накрая, враждебната към съдиите политическа среда, каквато е неотдавнашната ситуация в

²⁴⁶ Вж. Nicholas Georgakopoulos, Independence in the Career and Recognition Judiciary, 7 U. CHI. L. SCH. ROUNDTABLE 205 (2000); или Nuno Garoupa & Tom Ginsburg, Hybrid Judicial Career Structures: Reputation Versus Legal Tradition, 3 JOURNAL OF LEGAL ANALYSIS 411 (2011).

²⁴⁷ Вж. бел. 52 и 146.

²⁴⁸ Kosař, бел. 9.

²⁴⁹ Sophie Boyron. The Independence of the Judiciary: A Question of Identity, In INDEPENDENCE, ACCOUNTABILITY, AND THE JUDICIARY (Guy Canivet, Mads Andenas & Duncan Fairgrieve eds., 2006). Вж. още известното разграничение на Мирян Дамашка между йерархичния идеал на чиновничеството и координационния идеал на чиновничеството (MIRJAN R. DAMAŠKA, THE FACES OF JUSTICE AND STATE AUTHORITY: A COMPARATIVE APPROACH TO THE LEGAL PROCESS (1986).

²⁵⁰ Разбира се, ние сме наясно, че има и други фактори, различни от разграничението кариера/репутация, които могат да повлияят на потентността на йерархичния принцип.

²⁵¹ Вж. бел. 1-17.

²⁵² Вж. Spáč, Šipulová & Urbániková, бел. 77 (относно бившия председател на Съда на Словашката република Щефан Харабин).

Полша²⁵³, неизбежно поставя председателите на съдилищата под силен натиск, тъй като те се разглеждат като представители на съдебната власт и по този начин лесно се оказват в пряк конфликт с политическите лидери.

В обобщение, фактът, че председателите на съдилища разполагат с по-голямата част от правомощията, разгледани в раздел Б, не означава непременно, че те ще използват всички тези правомощия на практика или че ще се възползват от тях до краен предел. Иначе казано, силата в смисъл на оправомощаване не се превръща непременно във власт в смисъл на влияние. Това зависи от няколко условни обстоятелства, които е трудно да бъдат изброени. Това не подкопава Индекса на правомощията на председателите на съдилища, а само подсказва, че пълното описание на начина, по който председателите на съдилища поддържат своята власт, може да бъде представено адекватно само по отношение на конкретна юрисдикция и само при задълбочено познаване на функционирането на дадената съдебна власт както в измеренията *de iure* и *de facto*, така и при отчитане на политическата и историческата обстановка.

Д. Заключение

Статията показва многобройните роли, които председателите на съдилища играят както в националните, така и в транснационалните съдебни системи. Те може да разполагат с широки правомощия, вариращи от власт върху кариерата на колегите си от състава на съда, разпределение на делата и правораздавателна власт до финансова власт, представителна и медийна власт. Също така анализирахме 13 европейски юрисдикции и класирахме председателите на съдилищата им според силата на техните правомощия. В резултат на това беше изготвен първият по рода си Индекс на правомощията на председателите на съдилища, който показва различни конфигурации на правомощията на председателите на съдилища и ни позволява да определим пет типа председатели на съдилища: председател на съд като началник, председател на съд като съдебен лидер, председател на съд като мениджър, председател на съд като представител и председател на съд като *primus inter pares*. Нашият

²⁵³ Вж. Śledzińska-Simon 2018, бел. 4.

индекс ни принуждава също да преосмислим традиционното мнение, че източноевропейските председатели на съдилища са много по-силни от колегите си в Западна Европа, тъй като разделението между Запада и Изтока по отношение на правомощията на председателите на съдилища не е толкова ясно, както се представя в съществуващата литература.

Освен това идентифицирахме няколко обещаващи направления за по-нататъшни изследвания. Първо, трябва да направим преглед на други юрисдикции и да работим повече върху видовете председатели на съдилища както в Европа, така и отвъд нея. Второ, по-нататъшните изследвания трябва да разграничат различните нива на съдебната власт, в които работят председателите на съдилища. Вероятно трябва да откροим председателите на върховните съдилища, тъй като те имат уникална позиция. Ясно е също така, че правомощията на председателите на апелативните съдилища може да се различават от правомощията на председателите на по-долните съдилища. Затруднения създава и обстоятелството, че председателите на върховните съдилища невинаги имат по-голямо влияние от председателите на другите съдилища. Например в Чехия председателите на регионалните съдилища вероятно имат повече власт от председателя на Върховния съд и председателя на Върховния административен съд.²⁵⁴ Трябва да разберем как се е случило това и какви са обстоятелствата, при които подобно явление продължава да се проявява.

Приносите в този специален брой показваха също, че председателите на съдилища играят важна роля в съдебната политика и затова е особено интересно да се проучи как те реагират на въвеждането на нов орган на съдебно самоуправление. При какви обстоятелства те се противопоставят на такава реформа? Ако съпротивата не е успешна, приемат ли новия орган на съдийско самоуправление или се опитват да го отслабят, да го оспорят или дори да го превземат? При какви обстоятелства те могат да успеят и какви техники използват за постигането на тази цел? Бихме могли също да се поинтересуваме как председателите на съдилища взаимодействат с други органи, участващи в управлението на съдебната система, и с политиките. Всъщност политическото противопоставяне между председателите на съдилищата и политическите лидери напоследък е доста често срещано явление.²⁵⁵

²⁵⁴ Вж. **Blisa, Papoušková & Urbániková**, бел. 89.

²⁵⁵ Вж. бел. 1-17.

Продължаващият конфликт между председателя на Върховния съд на Полша Малгожата Герсдорф и правителството на „Право и справедливост“ дори се превърна в един от ключовите въпроси в дебата за бъдещето на Европейския съюз.

Това ни води до следващия важен въпрос: има ли правомощия на председателите на съдилища, които са по-податливи на политически атаки? Можем също така да перифразираме този въпрос и да поставим въпроса дали определен тип председатели на съдилища са по-податливи на политически атаки. За да отговорим на тези два въпроса, първо трябва да разберем защо политиците искат да отстранят „проблемните“ председатели на съдилища. Дали те искат да подобрят ефективността и ръководството, да променят възприемането на дадения съд от обществото или постепенно да променят курса на съдебната практика? Или просто имат нужда да разполагат с достатъчна и надеждна информация какво се случва в съдебната система? Или по-скоро възнамеряват да заглушат или да отстранят своите критици, да потиснат несъгласието в съдебната система, да проправят пътя за привличане на по-лоялни кадри и да гарантират, че съдилищата ще постановяват решения, благоприятни за управляващия политически елит? Или, в най-лошия случай, политиците искат да използват председателите на съдилищата като трансмисионни ремъци²⁵⁶, за да прокарат открито своята програма? Този подход има важно предимство за безскрупулните политически лидери – като „възлагат“ съдебните намеси на председателите на съдилища, политическите лидери могат лесно да се предпазят от критики за пряка намеса в съдебната власт, тъй като използването на председателите на съдилища за прокаране на тяхната програма е по-непрозрачно, отколкото прочистването на съдебните редици или използването на принуда²⁵⁷.

Опитите за укротяване на „непокорните“ председатели на съдилища в Унгария, Полша, Словакия и Украйна²⁵⁸ също извеждат на преден план въпроса какво може да се направи, за да се предотврати това, или поне да се сведат до минимум опитите за намеса в подбора и освобождаването на председателите на съдилища. В това отношение е възможно следното системно решение – да се пристъпи към нормативна промяна и да се намалят

²⁵⁶ За метафората за трансмисионния ремък вж. бел. 123.

²⁵⁷ **Alexei Trochev**. *Judicial Clientelism in Kazakhstan* (непубликуван ръкопис, в досието на авторите). Вж. също бележки 18-19.

²⁵⁸ Вж. бел. 1-17.

правоощията на председателите на съдилища, особено в посткомунистическите държави. Със сигурност това е просто и примамливо решение. Дали обаче това е правилният път? Ако отнемем част от правоощията на председателите на съдилища, тези правоощия не изчезват – те ще бъде прехвърлени другиму. Затова ще трябва да помислим внимателно на кого да прехвърлим тази власт и дали това прехвърляне няма да влоши още повече нещата. Освен това имаме и потенциални контрапримери, тъй като съдебната система в Румъния не се развива добре²⁵⁹, макар председателите на съдилищата да са относително слаби²⁶⁰.

В действителност има много належащи въпроси и малко отговори. За да отговорим на тези въпроси, трябва да разширим хоризонтите си, по-цялостно да анализираме съдийското самоуправление и да погледнем отвъд традиционните заподозрени като съдебни съвети и комисии за назначаване на съдии. Само така може да се доближим до разбирането на мястото на председателите на съдилища в пъзела на съдебното управление.

Превод от английски език: Александра Ковачева

²⁵⁹ Вж. **Gutan**, бел. 67; и **Iancu**, бел. 67.

²⁶⁰ Вж. пак там и в раздел В.