

Страсбург, 6 декември 2024 г.

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС)

Становище на КСЕС № 27 (2024)

относно дисциплинарната отговорност на съдиите

I. Въведение

1. В съответствие с мандата, възложен от Комитета на министрите, Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС) изготви настоящото становище относно дисциплинарната отговорност на съдиите.

2. Съдебната отговорност е тясно свързана с независимостта на съдебната власт. Ако отговорността на съдиите не е ясно и адекватно регламентирана, съдебната независимост е подкопана. Това възниква при обстоятелства, при които съдиите могат да бъдат изправени пред потенциално вредни последици за сигурността на мандата и/или пред перспективи за професионално развитие при неясни обстоятелства. Дисциплинарната отговорност е важна, за да бъдат държани съдиите отговорни пред обществото за неправомерно поведение при изпълнение на задълженията им. Това е средство, чрез което обществото може да гарантира, че съдебната власт изпълнява правилно функцията си, като по този начин се укрепва общественото доверие в съдебната система.

3. Отговорността на съдиите се превърна в тема, която предизвиква голяма загриженост през последните години. Няколко решения на европейските съдилища установиха, че изпълнителната власт е използвала дисциплинарни мерки за заглушаване или отстраняване на съдии, които не са взели решение в нейна полза.¹ В светлината на тези скорошни развития е необходимо да се помисли върху основанието, обосновката и границите на дисциплинарната отговорност на съдиите.

II. Цел и обхват на Становището

4. КСЕС вече се е занимавал с този въпрос в Становище № 3 относно принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика,

¹ Вж. Съд на Европейския съюз (ЕСС), 15.7.2021, C-791/19 - *Commission v. Poland* (Régime disciplinaire des juges), ECLI:EU:C:2021:596; ЕСПЧ *Grzęda v. Poland* [GC], 15.3.2022, №. 43572/18.

несъвместимо поведение и безпристрастност. Целта на настоящото становище е да направи равностойка на всички развития след приемането на Становище № 3 (2002 г.), да анализира, оцени и разработи стандарти за дисциплинарната отговорност на съдиите и да разгледа тяхното въздействие върху независимостта на съдебната власт. То предоставя набор от основни принципи и препоръки, приложими за всички държави - членки, и е предназначено да се справи със ситуации, при които съдебната независимост и безпристрастност могат да бъдат застрашени.

5. Настоящото становище разглежда следните въпроси:

а. Как се ограничава правилното прилагане на дисциплинарната отговорност на съдиите?

б. Каква е подходящата законодателна рамка и организация на дисциплинарите производства срещу съдии?

в. Какви са допустимите основания за дисциплинарна отговорност на съдиите?

г. Какви са необходимите процесуални гаранции за съдиите в дисциплинарите производства?

6. Становището не разглежда гражданската или наказателната отговорност на съдиите, които сами по себе си са достатъчно обширни теми.

7. Въпреки че това становище не разглежда проверката за надеждност, КСЕС не може да подмине този въпрос с пълно мълчание. Проверката не трябва да се използва като заместител на дисциплинарни мерки или за справяне с корупцията. КСЕС обаче признава, че проверката може да бъде допустима като извънредна еднократна процедура при прехода от авторитарно към демократично управление, ръководено от върховенството на закона.

8. Становището е изготвено въз основа на предишни становища на КСЕС, по-специално *Становища № 3 (2002) и № 18 (2015), Магна Харта на съдиите на КСЕС (2010)* и съответните инструменти на Съвета на Европа, включително, но не ограничено до *Европейската харта за статута на съдиите, Доклад от 2023 г. на генералния секретар на Съвета на Европа относно състоянието на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона в Европа, Препоръка на Комитета на министрите CM/Rec(2010)12 относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности, Доклад на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) относно независимостта на съдебната система, Докладът за оценка на европейските съдебни системи: 2024 г. Цикъл на оценка на Европейската комисия за ефективност на Правосъдие (CEPEJ), резултатите от Четвъртия кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) по отношение на съдиите, Прегледът на изпълнението на Плана за действие на Съвета на Европа за укрепване на съдебната независимост и безпристрастност на Европейския комитет по правно сътрудничество (ЕКПС) и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Той също така взема предвид Основните принципи на ООН за независимостта на съдебната система, Бангалорските принципи за съдебно*

поведение, Доклада на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) относно независимостта, отчетността и качеството на правосъдието, Препоръките на ОССЕ относно съдебната независимост и отчетност (Препоръки от Варшава) и други релевантни инструменти.

9. В становището са взети предвид и отговорите на членовете на КСЕС на въпросника за дисциплинарната отговорност на съдиите и предварителния проект, изготвен от експерта, назначен от Съвета на Европа, д-р Яника Ян.

III. Определяне на граници на правилното прилагане на дисциплинарната отговорност на съдиите

10. Правомощията на съдията са свързани с ценностите като истина, справедливост, безпристрастност и свобода.² Съдиите трябва да изпълняват задълженията си в съответствие с най-висок стандарт на професионално поведение, за да изпълнят своята конституционна роля.³ Последица от общество, което поверява на съдебната система толкова широки правомощия е, че трябва да има някакви средства за търсене на отговорност от съдиите и дори за отстраняването им от длъжност в случаи на неправомерно поведение, което е толкова сериозно, че да оправдае подобен начин на действие.⁴ Това важи особено в случаи на корупция в съдебната система, които фундаментално подкопават общественото доверие в безпристрастността и независимостта на съдебната власт.⁵ Дисциплинарната отговорност е средство да се гарантира, че съдиите спазват своите задължения. По този начин тя допринася за поддържане на общественото доверие в правораздаването.

11. И трите държавни власти са отговорни пред обществото, на което служат. Дисциплинарната отговорност на съдиите предвижда отчетност на съдебната власт. Това обаче не означава, че съдебната власт е подчинена на друга власт в държавата. Това би изменило на конституционната функция на съдебната власт да бъде държавна власт, състояща се от независими арбитри, чиято функция е да решават делата безпристрастно и в съответствие със закона.⁶ Това също би подкопало самата основа на държава, управлявана от върховенството на закона, която гарантира конкретни права и свободи на своите граждани.⁷

12. Като общ критерий КСЕС подчертава, че индивидуалните права на съдиите и тяхната функционална легитимност, която служи като оправдание и ограничаване на тяхната държавна власт, трябва да определят подходящите граници на дисциплинарната отговорност на съдиите. Дисциплинарната отговорност не може да пречи на законното упражняване на индивидуалните права на съдиите, като тяхната свобода на изразяване, както е залегнала в член 10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), правото им на личен живот, съгласно член 8 от ЕКПЧ или

² Становище № 18 (2015) на КСЕС, параграф 18.

³ Становище № 3 (2002), КСЕС дискутира такива стандарти и принципи на професионално поведение.

⁴ Становище № 18 (2015) на КСЕС, параграф 33.

⁵ Становище № 18 (2015) на КСЕС, параграф 33.

⁶ Становище № 18 (2015) на КСЕС, параграф 20.

⁷ Вж. ЕСПЧ, *Denisov v. Ukraine* [GC], 25.9.2018, №. 76639/11, параграфи 83 ff.; *Baka v. Hungary*.

тяхното право на справедлив съдебен процес, съгласно член 6 от ЕКПЧ.⁸ Освен това основанията за дисциплинарна отговорност на съдия трябва да бъдат неразривно свързани с конституционната роля на съдебната власт. Това включва необходимостта да се гарантира, че съдиите действат като независими и безпристрастни арбитри, зачитайки върховенството на закона, и че като цяло допринасят за правилното функциониране на правораздаването.

13. Основни принципи следват от това разграничение на правилното използване на дисциплинарната отговорност на съдиите:

а. дисциплинарната отговорност е необходима за поддържане на доверието в съдебната власт;

б. дисциплинарната отговорност не трябва да накърнява независимостта на съдебната власт;

в. дисциплинарната отговорност е важна за гарантиране на правилното правораздаване в съответствие с принципите на правовата държава;

г. обхватът на дисциплинарната отговорност трябва да бъде ясно определен, за да бъде в съответствие с принципите на правовата държава;

д. процедурните институции, участващи в дисциплинарни производства, трябва да спазват разделението на властите и доброто правораздаване;

е. законното упражняване на законовите права на съдията не трябва да води до дисциплинарна отговорност;

ж. всяко дисциплинарно наказание, наложено на съдия, трябва да бъде пропорционално.

IV. Нормативна уредба и организация на дисциплинарни производства срещу съдии

14. Отговорите на държавите-членки на КСЕС на въпросника показват, че има законодателна рамка за дисциплинарни производства срещу съдии в почти всички държави. В някои страни съответните разпоредби са залегнали в Конституцията; в повечето страни те се съдържат в устройствените закони с или без допълнителни укази, наредби или правила. В някои, но не всички, съдии или съдийски асоциации са участвали в изготвянето на тези закони.

15. Организацията на дисциплинарни производства е различна в различните държави. В зависимост от техните прилики и разлики, системите на дисциплинарна организация могат да бъдат разделени на две категории: система на съдебни съвети и система на съдилища. Системата на съветите се отнася до система, при която Съветът на съдебната власт взема окончателното решение, докато в системата на съдилищата това е общ или дисциплинарен съд. В системата на съдилищата обикновено Министерството на

⁸ Вж. ЕСПЧ, *Denisov v. Ukraine* [GC], 25.9.2018, №. 76639/11, параграфи 83 ff.; *Baka v. Hungary*

правосъдието или главният прокурор е този, който започва дисциплинарно производство срещу съдия пред дисциплинарния съд. В системата на съдебните съвети, кръгът от лица и институции, които могат да образуват производство пред съдебния съвет, е много по-голям. Той варира от Министерството на правосъдието до председателите на съдилищата, страните в производството, физическите лица или адвокатите. И в двете системи жалбите или информацията за неправомерно поведение на съда могат да се подават официално или неофициално до компетентната институция без ограничение по отношение на лицата.

16. В някои системи на съдебни съвети съществува процедура за обжалване в рамките на Съвета на съдебната власт; в други, жалбата се отнася до по-висшестоящ съд, дори до Конституционния съд при определени обстоятелства. В няколко държави на председателите на съдилищата са възложени правомощия да вземат дисциплинарни решения в случаи на предупреждения или по-леки порицания. В няколко страни дисциплинарните производства се разглеждат от парламентарна комисия за съдебна дисциплина, от Върховния съдия, съответно председателя на апелативния състав, или от правителствената дисциплинарна комисия за висши служители. В няколко други случая омбудсманът и канцлерът по правосъдието могат да започнат дисциплинарно производство.

17. В по-голямата част от страните съществуват гаранции за защита на независимостта и безпристрастността на институциите, участващи в дисциплинарното производство, особено на органа, който взема решенията. В някои държави са предвидени мерки, за да се гарантира, че всички институции са независими след началния етап, включително разследващия орган и органът, който взема решенията. В други страни се посочват някои рискове от определена форма на политизиране на производството. Такъв е случаят, когато разследващите прокурори са подчинени на Министерството на правосъдието, когато едно и също лице образува и решава производството като член на Съвета на съдебната власт или когато членовете на Съвета на съдебната власт се назначават от Народното събрание. Подобен риск съществува, ако членовете на Съдебния съвет се назначават от изпълнителната власт.

18. КСЕС подчертава значението на наличието на стабилни гаранции на конституционно или законодателно ниво по отношение на дисциплинарната отговорност на съдиите и прилагането на тези гаранции на практика.⁹ Той подчертава, че независимостта на съдиите трябва да бъде подобаващо защитена срещу произволни и неправилни дисциплинарни практики, които се упражняват срещу съдии. Материалните и процесуалните разпоредби трябва да бъдат установени в закона. В процеса на подготовка на дисциплинарни закони за съдиите е от съществено значение да има съдържателни консултации със съдиите, включително с техните асоциации¹⁰, на

⁹ Преглед на ЕКПС за изпълнението на Плана за действие на Съвета на Европа за укрепване на съдебната независимост и безпристрастност, параграфи 223-224; вижте също по-общо становище на КСЕС № 1 (2001) и Становище № 6 (2004).

¹⁰ Становище на КСЕС № 18 (2015), параграф 31.

които трябва да бъде предоставена възможност да обсъждат и коментират предвиденото законодателство по въпроси, свързани със статута на съдиите.¹¹

19. Органът, който отговаря за започването на дисциплинарна процедура и нейното разследване, не трябва да бъде същият, който решава дисциплинарния въпрос. След като представител на обществото е подал жалбата, това лице не трябва да има никаква позиция в последващото дисциплинарно производство.¹² КСЕС препоръчва на държавите-членки да имат конкретен разследващ орган или лице, което да отговаря за получаването на жалби, за получаването на изявления на съдията и за преценка в техния контекст дали има или не достатъчно факти срещу съдията, за да се пристъпи към започване на такова производство. Разследващият орган трябва да бъде свободен от всякакво политическо влияние. В някои правни системи, където правораздаването е под ръководството на Министерството на правосъдието, това може да представлява реален риск, когато дисциплинарни прокурори се назначават от правителството или от органи, свързани с правителството¹³ и когато те систематично са подчинени на изпълнителната власт, отговаряща за правораздаването.

20. Съдиите, изправени пред дисциплинарни обвинения, трябва да имат право на достъп до независим съд или орган, създаден със закон съгласно член 6 от ЕКПЧ.¹⁴ Изключително важно е всяко влияние на изпълнителната или законодателна власт върху създаването на орган да бъде изключено в такива дисциплинарни производства.¹⁵ Когато дисциплинарният орган, който взема решението, сам по себе си не е съд, тогава неговите членове трябва да отговарят на общите изисквания за независимост и безпристрастност. Съответните критерии включват правилно назначаване, фиксиран мандат, сигурност на мандата, гаранция срещу намеса, проявление на независимост и възможност за отвод в случай на пристрастност и значително представителство на съдиите в рамките на такъв орган.¹⁶ Където съществуват, Съветите на съдебната власт са в най-добра позиция в това отношение.¹⁷

21. Що се отнася до процедурата по назначаване, КСЕС потвърждава позицията си, че членовете на дисциплинарни органи, които не са съдилища, трябва да бъдат

¹¹ Становище на КСЕС №23 (2020), Глава IX, параграф 7.

¹² Това не се отнася за системите за подаване на жалби в някои държави-членки, където например гражданин може да подаде жалба относно поведението на съдия, при условие че съгласно системата: (1) жалбата не може да се отнася до решенията, взети от съдията по делото, (2) обидните и други необосновани жалби са ефективно и експедитивно отхвърлени и (3) правата на съдията са адекватно защитени. За обидни и други необосновани оплаквания вижте по-нататък в параграф 32.

¹³ В някои държави-членки дори председателят на съда може да има връзка с изпълнителната власт

¹⁴ Вж. ЕСПЧ *Pajk v. Poland*, 24.10.2023, №25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, параграфи 167-200, esp. 194-195; ЕСПЧ *Baka v. Hungary* [GC], No 20261/12, 23.6.2016, параграфи 100-106; Вж. *Vilho Eskelinen and Others v. Finland*, 19.4.2007, №63235/00, параграф 62; Вж. Препоръка CM/Rec(2010) 12, параграф 69.

¹⁵ Вж. ЕСПЧ *Reczkowicz v. Poland*, 22.7.2021, №43447/19; ЕСПЧ *Tuleya v. Poland*, 6.7.2023, Nos. 21181/19, 51751/20, параграф 340; ЕСПЧ *Miroslava Todorova v. Bulgaria*, 19.10.2021, №40072/13. Вж. Специален доклад на GRECO за Полша (Правило 34), параграф 59 (iv); Четвъртият кръг на оценка на GRECO: превенция на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори, междинен доклад за съответствие на Полша 2021, параграф 73.

¹⁶ Вж. ЕСПЧ, *Denisov v. Ukraine* [GC], 25.9.2018, №76639/11, параграфи 60-65.

¹⁷ Доклад на Венецианската комисия относно независимостта на съдебната система. Част I: Независимостта на съдиите, приета от Венецианската комисия на нейната 82-ра пленарна сесия (Венеция, 12-13 март 2010 г.), параграф 43.

назначавани от независим орган, който се състои главно от съдии, които са били назначени от други съдии.¹⁸

22. Във връзка със състава на решаващия орган, КЕС се застъпва за това, че министър на правосъдието и/или други членове на изпълнителната власт не трябва да бъдат членове на Съвета на съдебната власт, когато той действа като дисциплинарен орган, особено ако те също са упълномощени да образуват производство срещу съдия.¹⁹ Това би било проблем не само за независимостта и безпристрастността на съдебната власт, но и за конституционния принцип на разделение на властите. Членовете на дисциплинарният орган трябва да бъдат изключени от предварителното разследване по дисциплинарно дело, тъй като подобно дублиране на функции би могло да хвърли обективно съмнение върху безпристрастността на тези членове.²⁰ Представителите на прокуратурата, т.е. главният прокурор и тези, делегирани от прокуратурата органи, които са отговорни на етапа на разследване на дисциплинарното производство, не трябва да бъдат включени в състава на дисциплинарният орган за съдиите. Това би съчетало функцията по разследване и обвинение, от една страна, и съдебната функция, от друга страна.²¹

23. Трябва да има преразглеждащ орган/трибунал с пълна юрисдикция²² за разглеждане на жалби, т.е. той може да преразглежда както процедурата, така и основателността на решението и трябва да бъде независим и безпристрастен. Органът за преразглеждане трябва да има юрисдикция да отменя дисциплинарни решения и да предприема всякакви допълнителни коригиращи стъпки, ако е необходимо. Не е достатъчно преразглеждащият орган само да обяви предишното решение за незаконосъобразно.²³ От съществено значение е органът по преразглеждане да изключва членове, които са били и членове на органа, който е образувал първоначалното дисциплинарно производство.²⁴

24. В държавите-членки, където има непрофесионални членове, мнозинството от членовете трябва да бъдат членове на съдебната система.

V. Основания за дисциплинарна отговорност

25. В повечето държави-членки на КЕС основанията за дисциплинарна отговорност са предвидени в закона и обхващат съдебни и извънсъдебни нарушения. Съдържанието и формулировката може да варират. Поради културното многообразие, което влияе върху очакванията на обществото за поведението на съдиите, основанията за дисциплинарна

¹⁸ Вж. КЕС Становище №3 (2002), параграф 77; Вж. ЕСПЧ *Denisov v. Ukraine* [GC], 25.9.2018, №76639/11, параграфи 68-72; ЕСтHR, *Volkov v. Ukraine*, 9.1.2013, №21722/11, параграф 112.

¹⁹ Вж. *Pajak v. Poland*, 24.10.2023, №25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19

²⁰ Вж. ЕСПЧ *Denisov v. Ukraine* [GC], 25.9.2018, №76639/11, параграфи 68-72; ЕСПЧ *Volkov v. Ukraine*, 9.1.2013, №21722/11, Параграф 115. Венецианска комисия CDL-AD(2015)042, параграф 73.

²¹ ЕСПЧ *Denisov v. Ukraine* [GC], 25.9.2018, №76639/11, параграфи 68-72; ЕСПЧ *Volkov v. Ukraine*, 9.1.2013, №21722/11, параграф 114.

²² Становището се позовава тук на формулирането на ЕСПЧ по *Ramos Nunes de Carvalho e sá v. Portugal* [GC], 6.11.2018, 55391/13 57728/13 74041/13, параграфи 176 и следващ.

²³ ЕСПЧ *Denisov v. Ukraine* [GC], 25.9.2018, №76639/11, параграф 74; ЕСПЧ *Volkov v. Ukraine*, 9.1.2013, №21722/11, параграфи 124-129.

²⁴ ЕСПЧ *Kozan v. Turkey*, 1.3.2022, №16695/19, параграф 79.

отговорност са различни, особено във връзка с поведението на съдиите в личния им живот. Докато съдиите могат да изразяват политически противоречиви мнения в социалните медии в една държава, те не могат да го правят в друга държава. В някои страни основанията за съдебна отговорност са изброени в стриктно формулиран изчерпателен списък, в други страни те са залегнали в по-отворени формулировки.

26. Съдиите имат право на свобода на изразяване съгласно член 10 от ЕКПЧ, както е посочено по-нататък в Становище № 25 (2022 г.). Легитимното упражняване от страна на съдиите на техните права по член 10 от ЕКПЧ не трябва да води до дисциплинарна отговорност.²⁵ Правото на свобода на изразяване включва правото на съдиите да говорят публично за дисциплинарни производства срещу себе си или срещу техни колеги. Основанията за дисциплинарна отговорност не трябва да дерогират и от правото на съдията на личен и семеен живот в съответствие с член 8 от ЕКПЧ.

27. Във всяка държава-членка законът трябва да дефинира изрично²⁶ и, доколкото е възможно, конкретно²⁷ основанията, на които могат да бъдат образувани дисциплинарни производства срещу съдии. Трябва да се изключи възможността за въвеждане на *ad hoc* основания, които се прилагат със задна дата. Неясните разпоредби (като „нарушаване на клетвата“ или „неетично поведение“) се поддават на прекалено разширително тълкуване и злоупотреба, което може да бъде опасно за независимостта на съдиите.²⁸ Редовното публикуване на дисциплинарни решения може да помогне за по-нататъшно изясняване на законодателните разпоредби.²⁹

28. Решението на съдията, включително тълкуването на закона, оценката на фактите или претеглянето на доказателствата и/или отклонението от установената съдебна практика, не трябва да води до дисциплинарна отговорност, освен в случаите на злонамереност, умишлено неизпълнение или сериозно нарушение.³⁰ По същия начин, подаването на процедура за преюдициално запитване съгласно член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) или искането за консултативно становище на ЕСПЧ не трябва да поражда съдебна отговорност. Всеки акт, който засяга възможността за прибягване до тълкуването на Съда на Европейския съюз (СЕС), представлява сериозна атака срещу върховенството на закона. Дисциплинарното основание за отговорността на съдиите трябва да се отнася до съдийско поведение, което противоречи на една от основните ценности, залегнали в Конвенцията: независимост, безпристрастност, благоприличие, почтеност, равенство, недискриминация, компетентност и старание.³¹ КЕСЕС предупреждава срещу обосноваването на основания за дисциплинарна отговорност на съдиите с позоваване

²⁵ КЕСЕС Становище №25 (2022), параграф 35 и препоръки

²⁶ Венецианска комисия CDL-AD(2016)009, параграф 34.

²⁷ КЕСЕС Становище №3 (2002), параграф 77.

²⁸ Венецианска комисия CDL-AD(2016)013, параграфи 24-27; CDL-AD(2018)032, параграф 78.

²⁹ Венецианска комисия CDL-AD(2016)013, параграф 27

³⁰ Препоръка CM/Rec(2010)12, параграф 66; КЕСЕС Становище №3 (2002) параграф 60. Здравни проблеми или други особени обстоятелства трябва да се вземат под внимание, когато се посочва злонамереност, умишлено неизпълнение на задължения и сериозно неправомерно поведение.

³¹ Вж. Бангалорските принципи за поведение на съдиите (2002 г.); Становище № на ССЈЕ 21 (2018). Трябва да се отбележи, че всяко системно натрупване на дела не трябва да се тълкува като равностойно на сериозно неправомерно поведение на съдия.

на репутацията на съдебната система, освен когато това има за цел да се позовават на авторитета и общественото доверие в съдебната система.

29. КЕСС подчертава важността на праговия критерий за разграничаване на неправомерното поведение, което потенциално оправдава налагането на дисциплинарни санкции от други форми на неправомерно поведение.

30. Етичните стандарти трябва да бъдат ясно разграничени от неправомерното поведение, което оправдава дисциплинарни санкции. Тъй като целта на етичния кодекс е различна от тази, постигната чрез дисциплинарна процедура, етичният кодекс не трябва да се използва като инструмент за дисциплиниране на съдии. Когато етичните стандарти и професионалните правила за поведение се сближават по отношение на извънсъдебно поведение, което потенциално компрометира общественото доверие в съдебната система, праговият критерий помага да се направи разграничение между поведение, което е неетично, и поведение, което трябва да подлежи на дисциплинарна отговорност.

VI. Процесуални гаранции при дисциплинарни производства срещу съдии

31. Процедурата може най-общо да се раздели на четири фази: фаза на информация/жалба, фаза на разследване, фаза на доклад/иницииране и фаза на решение. В повечето страни съдиите се информират в първата или втората фаза на производството. Само някои държави имат формализиран механизъм за подаване на жалби. Останалата част от процедурите е официално регламентирана в повечето държави-членки. Предвид различната организация на производството, в четирите фази на производството участват различни органи. В някои страни анкетна група, свикана от Съвета на съдебната власт, ръководи фазата на разследване, която завършва с доклад, който формира основата за решението по дисциплинарната жалба от Съвета на съдебната власт. В други държави разследванията на прокуратурата завършват с конкретно обвинение, с което се произнася съдът. Докато в някои държави дисциплинарните производства следват гражданскоправна процедура, в други те следват наказателна или административноправна процедура. Само в някои държави дисциплинарните дела се решават след публично изслушване. В много държави, където окончателните решения са публични, те се анонимизират.

32. От съществено значение е да се избягват всякакви злоупотреби с дисциплинарни производства. Следователно образуването на дисциплинарно производство трябва да почива на валидно правно основание. Основанията трябва да отговарят на критериите за законосъобразност, т.е. те трябва да бъдат ясно определени, точни и предвидими в тяхното прилагане, така че да позволят на съдията да предвиди в разумна степен дисциплинарните последици, до които дадено действие може да доведе.³² Обидни жалби или такива, които се отнасят единствено до решението или поведението на съдия в производството пред него (т.е. грешка в преценката, процедурата, материалното

³² ЕСПЧ *Khlaifia and Others v. Italy* [GC], 15.12.2016, 16483/12, параграф 92; *J.N. v. The United Kingdom*, 19.5.2016, 37289/12, параграф 77; *Del Rio Prada v. Spain* [GC], 21.10.2013, 42750/09, параграф 125; *Medvedyev and Others v. France* [GC], 29.3.2010, 3394/03, параграф 80.

право) трябва да се отхвърлят като недопустими и да се отхвърлят експедитивно. Държавите-членки трябва да имат предвид, че допускането на жалби като средство за започване на дисциплинарни производства може да доведе до натрупване на жалби с пагубни последици за навременното им разрешаване.³³ В такива случаи КСЕС съветва държавите-членки да осигурят система за филтриране за справяне с жалбите.

33. КСЕС се застъпва за ясни времеви ограничения по отношение на дисциплинарните производства. По отношение на съдебната длъжност тази правна сигурност подкрепя независимостта на съдията.

34. КСЕС подчертава, че всички общи процедурни гаранции, заложи в член 6 от ЕКПЧ, се прилагат за дисциплинарни производства срещу съдии.³⁴ Държавите-членки трябва да предпишат ясни процедурни правила в закона, които се прилагат за дисциплинарни производства срещу съдии.

35. КСЕС подчертава, че съдиите трябва да имат възможност да участват ефективно в дисциплинарни производства срещу тях. Съдиите имат право да бъдат информирани, да бъдат изслушани и да се защитават. КСЕС призовава държавите-членки да гарантират установяването на равенство на страните в състезателното производство. За тази цел съдията трябва да има право на процесуално представителство. Ако показанията на свидетели са разрешени по време на изслушването, свидетелите и от двете страни трябва да бъдат третирани еднакво.³⁵ Освен това, съдия може да бъде държан отговорен за дисциплинарно нарушение само ако това поведение бъде доказано.

36. Публичният характер на производствата пред съдебните органи защитава страните срещу тайно правораздаване при липса на обществен контрол.³⁶ Следователно КСЕС подчертава, че докато разследванията трябва да бъдат поверителни, изслушването трябва да се проведе публично, освен ако няма причини предписани в чл. 6 ЕКПЧ за закрито изслушване.³⁷ Дисциплинарните решения трябва да бъдат надлежно мотивирани, т.е. да разглеждат всички съответни аспекти, изтъкнати от разследващия орган и съдията.³⁸ Те трябва да бъдат публично обявени и публикувани. Когато бъдат публикувани, имената могат да бъдат анонимизирани. Решенията трябва да бъдат допълнени и със статистически данни за дисциплинарните решения.³⁹ Публичността на процедурите и решенията е важна за прозрачността на дисциплинарните производства и за укрепване на общественото доверие в доброто правораздаване.

³³ Вж. Минимални съдебни стандарти V - Дисциплинарни производства и отговорност на съдиите - Доклад на ЕМСС 2014-2015 г., стр. 25

³⁴ Вж. ЕСПЧ *Baka v. Hungary* [GC], 23.6.2016, №20261/12, параграфи 100-106; вж. *Vilho Eskelinen and Others*, цитирано по-горе, § 62.

³⁵ ЕСПЧ *Ankerl v. Switzerland*, 23.10.1996, №17748/91, параграф 38; за разлика от това, вж. *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*, 27.10.1993, №14448/88, параграф 35.

³⁶ ЕСПЧ *Fazliyski v. Bulgaria*, 1.6.2010, №40908/05, para 69.

³⁷ ЕСПЧ *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], 6.11.2018, Nos. 55391/13 57728/13 74041/13, параграф 208.

³⁸ Вж. *Simić v. Bosnia-Herzegovina* (dec.), 15.11.2016, №75255/10, параграфи 35-36.

³⁹ Вж. КСЕС Становище №3 (2002), параграфи 15 и 23.

37. Държавите членки следва да проведат процедурите в рамките на разумен срок. Това означава, че трябва да се правораздава без забавяния, тъй като те могат да застрашат неговата ефективност и надеждност.⁴⁰ Разумният срок зависи от сложността на делото и всички относими обстоятелства, както и важността на въпроса за жалбоподател.⁴¹ Дисциплинарното производство, образувано срещу съдия, трябва да бъде доведено до своевременен край. В случай на прекомерно забавяне съдията трябва да разполага с процедура за подаване на молба за прекратяване на производството.

38. КСЕС потвърждава своята позиция, че на съдиите трябва да бъде предоставено правото да обжалват дисциплинарни решения и санкции.⁴²

VII. Дисциплинарни наказания на съдии

39. В повечето държави има изчерпателен списък с потенциални дисциплинарни наказания за съдии. Все пак остава известна свобода на тълкуване за прилагането на наказание за всеки отделен случай. Във всички държави принципът на пропорционалност се прилага при определянето на подходящото наказание. Наказанията могат да включват предупреждение, порицание, подходяща глоба, преназначаване, отстраняване от длъжност, ранно (задължително) пенсиониране и уволнение.

40. КСЕС подчертава, че дисциплинарните санкции трябва да бъдат ясно дефинирани в закона, лесно достъпни и изброени в изчерпателен списък.⁴³ Принципът на пропорционалност трябва да ръководи решението.⁴⁴ Това изисква балансиране между тежестта на нарушението и последиците от него, от една страна, и качеството и размера на санкцията, от друга.⁴⁵ Уволнението на съдия трябва да се постановява само като крайна мярка в изключително тежки случаи.⁴⁶ Преместване и/или преназначаване (дори временно) на съдия, или понижаване в длъжност може да бъде оправдано само в случаи на сериозно съдийско нарушение.⁴⁷ КСЕС се застъпва срещу намаляването на заплатата като дисциплинарна санкция, тъй като съдиите трябва да бъдат еднакво възнаградени за подобна работа.

⁴⁰ ЕСПЧ *Scordino v. Italy* (№1) [GC], 29.3.2006, №36813/97, параграф 224.

⁴¹ ЕСПЧ, *Comingersoll S.A. v. Portugal* [GC], 6.4.2000, №35382/97; ECtHR *Frydlender v. France* [GC], 27.6.2000, №30979/96, параграф 43; ЕСПЧ *Sürmeli v. Germany* [GC], 8.6.2006, №75529/01, параграф 128.

⁴² Препоръка CM/Rec(2010)12, параграф 69; вж. Четвъртият кръг на оценка на GRECO: превенция на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори: заключения и тенденции (2017), стр. 18.

⁴³ КСЕС Становище на №3 (2002), параграф 77; вж. по отношение на прилагането на принципа на пропорционалност, Препоръка CM/Rec(2010)12, параграф 69; Венецианска комисия CDL-AD(2014)039, параграф 72.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Венецианска комисия CDL-AD(2014)039, параграф 72.

⁴⁶ Вж. Венецианска комисия CDL-AD(2015)042, параграф 113; Четвъртият кръг на оценка на GRECO: превенция на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори: заключения и тенденции (2017 г.), стр. 18.

⁴⁷ Вж. Доклад на СЕПЕJ за оценка на европейските съдебни системи, цикъл на оценка за 2022 г. (данни за 2020 г.), стр. 50. Несменяемостта на съдия не означава, че на съдия не може да бъде възложена друга задача. Несменяемостта е ключов елемент за поддържане на съдебната независимост, ЕСПЧ *Vaka v. Унгария* [GC], 23.6.2016 г., бр. 20261/12, параграф 172; КСЕС Становище № 1 (2001) параграфи 57-59.

41. Трябва да се вземат предвид всички смекчаващи и утежняващи обстоятелства в конкретния случай, за да се определи ясно отговорността на съдията в светлината на конкретните обстоятелства, при които е извършено дисциплинарното нарушение.

42. Във всички случаи потенциалният „сдържащ ефект“, който дадена санкция може да има върху отделния съдия и върху други съдии, трябва да се вземе предвид при оценката на адекватната санкция.⁴⁸

43. КСЕС подчертава, че определени мерки, които са предназначени или могат да имат същия ефект като дисциплинарите санкции, трябва да се третираат като такива, като се прилагат всички съдебни права и процесуални гаранции.⁴⁹ Това се отнася и за всяка мярка, независимо от формата ѝ, която има за цел да санкционира съдия.

VIII. Препоръки

1. Съдиите трябва да изпълняват задълженията си в съответствие с най-високите стандарти на професионално поведение, за да изпълняват своята конституционна роля. Дисциплинарната отговорност е средство за гарантиране, че съдиите спазват своите стандарти за професионално поведение.
2. Дисциплинарната отговорност не трябва да накърнява независимостта на съдебната власт.
3. Дисциплинарната отговорност на съдиите е важна за осигуряване на доброто правораздаване в съответствие с принципите на правовата държава и е необходима за поддържане на доверието в съдебната система.
4. Държавите-членки трябва да имат стабилни гаранции на конституционно или законодателно ниво по отношение на дисциплинарната отговорност на съдиите и да прилагат тези гаранции на практика.
5. Процедурните институции, участващи в дисциплинарни производства, трябва да спазват разделението на властите и доброто правораздаване. Съдиите и техните асоциации трябва да бъдат консултирани относно дисциплинарите закони и разпоредби.
6. Органът, който отговаря за започването на дисциплинарна процедура и разследване, не трябва да бъде същият орган, който решава дисциплинарния въпрос. Държавите-членки трябва да имат специален разследващ орган или

⁴⁸ Вж. ЕСПЧ Вака срещу Унгария [GC], 23.6.2016 г., №20261/12, параграф 173; Журек срещу Полша, 16.6.2022 г., 39650/18, параграф 227; Козан срещу Турция, 1.3.2022 г., бр. 16695/19, параграф 68; Сарису Пехливан срещу Турция, 6.6.2023 г., бр. 63029/19, параграф 48.

⁴⁹ Такъв е случаят например, когато възрастта за пенсиониране на съдиите е намалена и Министерството на правосъдието или орган под негов политически контрол е упълномощен да реши дали мандатът на съдия, за когото първоначално е била определена по-висока възраст за пенсиониране, се „удължава“ по новия закон до края на първоначалния мандат. Вижте ЕСПЧ Рајак v. Полша, 24.10.2023 г., бр. 25226/18, 25805/18, 8378/19, 43949/19, параграфи 167-200.

лице, което да отговаря за получаването на жалби, за получаване на представителствата на съдия и за преценка дали има достатъчно факти срещу съдия, за да се призове за започване на такова производство.

7. Съдиите, изправени пред дисциплинарни обвинения, трябва да имат право на достъп до независим съд или орган, създаден със закон съгласно член 6 от ЕКПЧ.
8. Трябва да има независим и безпристрастен контролен орган/трибунал, който има юрисдикцията да отменя дисциплинарни решения и да предприема по-нататъшни стъпки за коригиране на отрицателните ефекти от такива решения, като например незабавно възстановяване на работа.
9. Обхватът на дисциплинарната отговорност трябва да бъде ясно определен, за да е в съответствие с принципите на правовата държава. Законът трябва да определи изрично и доколкото е възможно конкретно основанията, на които могат да бъдат образувани дисциплинарни производства срещу съдии.
10. Законното упражняване на законовите права на съдията не трябва да води до дисциплинарна отговорност.
11. Основанията за дисциплинарна отговорност на съдиите трябва да бъдат неразривно свързани с конституционната роля на съдебната власт. Това включва необходимостта да се гарантира, че съдиите действат като независими и безпристрастни арбитри, зачитайки върховенството на закона, и че като цяло допринасят за доброто функциониране на правораздаването.
12. Решението на съдията, включително тълкуването на закона, оценката на фактите или претеглянето на доказателствата, не трябва да води до дисциплинарна отговорност, освен в случаи на злонамереност, умишлено неизпълнение на задължения или сериозно нарушение. Завеждането на процедура за преюдициално запитване съгласно член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и искането за консултативно становище до ЕСПЧ никога не трябва да поражда съдебна отговорност.
13. Следва да се установи прагов критерий за разграничаване на неправомерно поведение, което потенциално оправдава налагането на дисциплинарни санкции от други форми на неправомерно поведение.
14. Етичните стандарти трябва да бъдат ясно разграничени от неправомерното поведение, което оправдава дисциплинарни санкции.
15. Държавите-членки трябва да предпишат ясни процесуални правила в закона, които да се прилагат за дисциплинарни производства срещу съдии. Трябва да

бъде осигурена система за филтриране за разглеждане на жалби, която да гарантира, че обидните или неоснователните искове се отхвърлят експедитивно.

16. В случаите на прекомерно забавяне, на разположение на съдиите трябва да има процедури, за да подадат молба за прекратяване на производството.
17. Съдиите трябва да имат възможност да участват ефективно в дисциплинарни производства срещу тях и да имат процесуално представителство.
18. Те трябва да имат право да обжалват дисциплинарни решения и наказания.
19. Дисциплинарните наказания трябва да бъдат ясно определени в закона, лесно достъпни и изброени в изчерпателен списък.
20. Всяко дисциплинарно наказание, наложено на съдия, трябва да бъде пропорционално.
21. Уволнението на съдия трябва да се постановява само като крайна мярка в изключително тежки случаи.
22. Във всички случаи потенциалният „сдържащ ефект“, който дадена санкция може да има върху отделния съдия и върху други съдии, трябва да се вземе предвид при оценката на адекватната санкция.
23. Проверката не трябва да се използва като заместител на дисциплинарни мерки. Нито проверката трябва да се използва за справяне с корупцията.