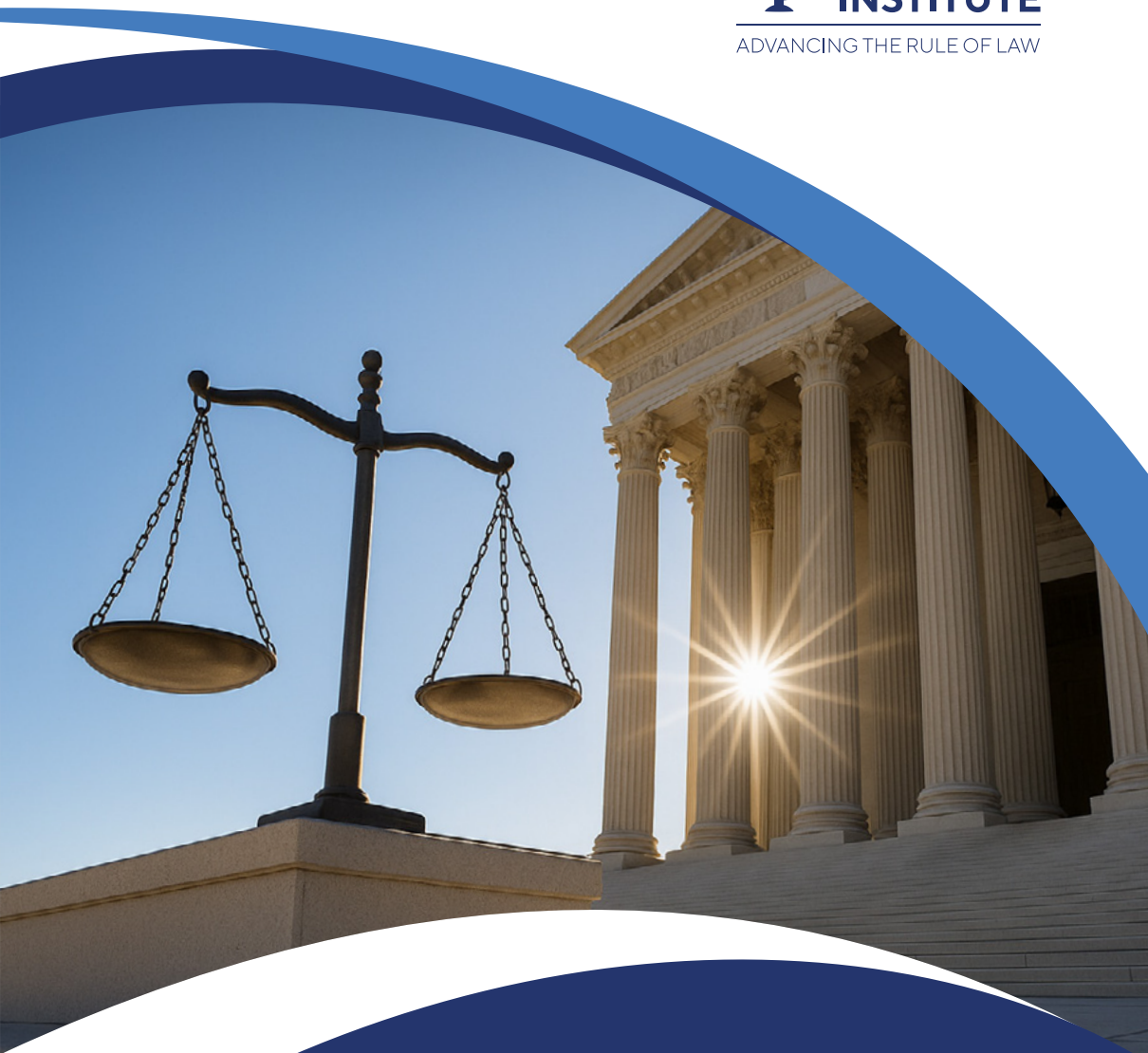




**НАСОКИ ОТНОСНО
АЛТЕРНАТИВИ
НА ИЗВЪНРЕДНАТА
ПРОВЕРКА
ЗА ПОЧТЕНОСТ (ВЕТИНГ)
В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА**



НАСОКИ ОТНОСНО
АЛТЕРНАТИВИ
НА ИЗВЪНРЕДНАТА
ПРОВЕРКА
ЗА ПОЧТЕНОСТ (ВЕТИНГ)
В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Юни 2025 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор	9
Препоръки	11
Речник на термините	19
Въведение	23
ГЛАВА I	27
Редовни механизми за отчетност	27
Приложими стандарти по отношение на алтернативите на пълната извънредна проверка за почтеност (ветинг)	27
Съдебни съвети	30
Обикновени и извънредни алтернативи	31
А. Редовни механизми за отчетност	32
а. Атестиране	33
b. Проверки за почтеност	35
c. Проверки за сигурност	36
d. Имуществени декларации	38
Б. Извънредни механизми за отчетност	39
а. Участие на международни експерти	39
b. Мониторинг на процесите на назначаване и освобождаване от длъжност в съдебната система	41
ГЛАВА II	43
Дисциплинарна отговорност на съдиите	43
Въведение	43
Същност на дисциплинарните производства	44
Основни принципи на дисциплинарната отговорност на съдиите	45
Наказателно производство спрямо дисциплинарно производство	46
Граждански и административни производства спрямо дисциплинарни производства	48
Рамка на дисциплинарното производство	48
Индивидуални права на съдиите	50
а. Свобода на изразяване	50
b. Право на личен живот и справедлив съдебен процес	51
Доказателствена тежест при дисциплинарни производства	51
Основания за дисциплинарна отговорност	52
Прагове за неправомерно поведение на съдиите	55
Етични стандарти и дисциплинарни стандарти	56
Прозрачност	57

ГЛАВА III	61
Опит от централна и източна Европа	61
Албания	63
Армения	64
България	66
Босна и Херцеговина	67
Хърватия	69
Чешка Република	69
Грузия	71
Унгария	72
Косово	74
Литва	75
Молдова	77
Северна Македония	78
Полша	79
Сърбия	80
Словакия	81
Словения	83
Украйна	85
ГЛАВА IV	89
Казуси	89
Библиография	101

БЛАГОДАРНОСТИ

НАСОКИ ОТНОСНО АЛТЕРНАТИВИ НА ИЗВЪНРЕДНАТА ПРОВЕРКА ЗА ПОЧТЕНОСТ В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Координатор на проекта за изготвянето на Насоките

Институт CEELI, Чешка република

Андрей Божиновски, Хърватия, Северна Македония

Редакционна колегия

Съдия Андреа Моравчикова, доктор на науките, Словакия

Андрей Божиновски, Хърватия, Северна Македония

Съдия Гжегож Борковски, доктор на науките, Полша

С подкрепата на:

Съдия Херман фон Хебел, Нидерландия

Съдия Георги Андонов, Северна Македония

Амет Кабрауала, Съединени щати

Превод на български

Албания

Съдия Маньола Джаджо

Съдия Флориан Калая

Армения

Съдия Арсен Никогосян, д-р

Босна и Херцеговина

Съдия Катица Артукович, д-р

Съдия Марела Йевтович

Съдия Данка Симунович

Съдия Мариана Артукович

България

Съдия Калин Калпакчиев

Съдия Радослава Качерилска

Съдия Атанас Атанасов

Хърватия

Съдия Йелена Чувеляк, доктор на науките

Съдия Мартина Марсич

Съдия Ксения Флак Макитан

Съдия Давор Дубравица

Чешка република

Съдия Ладислав Дерка

Съдия Хана Хомолова

Съдия Каролина Тилова

Грузия

Екатерина Цимакуридзе

Кетеван Джапаридзе, доктор на науките

Унгария

Съдия Тамаш Матушик

Съдия Левенте Симон

Косово

Съдия Дрен Рогова

Молдова

Съдия Херман фон Хебел

Съдия Владислав Грибинцеа

Литва

Съдия Еджидия Тамосуенийне, доктор на науките

Полша

Съдия Урсула Золтак

Съдия Богдан Йедрис

Съдия Гжегож Борковски, доктор на науките

Сърбия

Съдия Ивана Маркович Радоевич

Съдия Драгана Марцетич

Словакия

Съдия Андрея Моравичкова, доктор на науките

Съдия Франтишек Мознер

Словения

Съдия Мартин Янчар

Украйна

Съдия Иван Мишченко

Михайло Шумило, д-р

Превод

Боряна Дешева

ПРЕДГОВОР

Независимостта и почтеността на съдебната власт са критично важни за върховенството на закона, като същевременно са фундаментален елемент на основните европейски ценности. В Централна и Източна Европа отделните юрисдикции са поели по различни пътища в стремежа си към утвърждаване на съдебната независимост и почтеност. Макар че тези две ценности се допълват взаимно, усилията за тяхното отстояване понякога пораждат сериозно напрежение в националните съдебни системи. Това е особено видимо в контекста на извънредните проверки за почтеност в съдебната система. Напрежението се засилва при прилагането на извънредни проверки спрямо действащи съдии — според някои правни експерти това е необходима стъпка за гарантиране на почтеността на магистратите, докато други смятат, че макар и добронамерено, подобно усилие може да подкопае съдебната независимост.

Когато през март 2024 г. Институтът CEELI публикува „Насоки за проверки в съдебната власт“, бързо стана ясно, че това е един от най-набелелите и широко обсъждани въпроси, свързани с върховенството на закона в региона. След повече от десетилетие усилия за прилагане на механизма за извънредни проверки, вече съществува значителен национален опит, който позволява да се постави по-широкият въпрос: какви са алтернативите на този вид проверки?

Ето защо Институтът CEELI има удоволствието да представи настоящата допълнителна публикация „Насоки относно алтернативите на проверката за почтеност в съдебната система“. В нея се разглежда сравнителният опит от региона и се очертават някои добри практики за оценка на надеждни алтернативни подходи. Тя отразява дългогодишния ангажимент на CEELI да подкрепя реформите чрез партньорски диалог и регионално експертно знание. Изказваме благодарност към множеството съдии и правни експерти, които доброволно отделиха време, за да допринесат за създаването на този ценен ресурс.

Надяваме се, че „Насоките“ и придружаващият ги „Сборник с опита на страните от ЦИЕ“ ще бъдат полезни за политици, съдебни органи и правни специалисти при оценката на възможните решения в тази ключова област. Въз основа на актуалния национален опит, настоящото усилие цели да подкрепи реформи, които реално укрепват както независимостта, така и почтеността на съдебната власт. Докато дебатите относно проверката и нейните алтернативи продължават, сравнителният анализ и решенията, съобразени с конкретния контекст, остават от съществено значение за изграждането и поддържането на общественото доверие в съдебната система.

Робърт Р. Странг
Изпълнителен директор
Институт CEELI

ПРЕПОРЪКИ

ОТНОСНО АЛТЕРНАТИВИТЕ НА ВЕТИНГА

А. Укрепване на редовните механизми за отчетност като алтернатива на ветинга

1. Укрепване на съществуващите механизми за отчетност в съдебната власт:

Алтернативите на този вид проверка следва да поставят акцент върху укрепване на вече съществуващите структури за отчетност в рамките на съдебната система,¹ вместо да се стремят да ги заменят. Укрепването на независимите комисии за назначаване на съдии и прокурори, повишаването на прозрачността на критериите за подбор и насърчаването на непрекъснатото професионално развитие са от ключово значение за гарантиране на почтеността на съдебната власт, както и на общественото доверие, без да се застрашава нейната независимост.

2. Разграничаване на алтернативите от всеобхватната проверка:

За разлика от всеобхватната проверка, която води до преоценка на работата на действащи съдии, алтернативните подходи функционират в рамките на съществуващата съдебна система. Целта на тези мерки е да се повишат отчетността и професионализма на съдиите чрез използване на наличните инструменти за контрол, без да се създават ненужни рискове за съдебната автономия или за общественото доверие.

3. Алтернативите на ветинга могат да бъдат разделени на две групи — редовни и извънредни механизми:

- **Група 1: Укрепване на механизмите за редовна отчетност** — Засилване на съществуващите структури и механизми за самоуправление в съдебната система¹, осигуряване на прозрачни процедури за назначаване и повишаване, както и прилагане на надеждни оценки за почтеност и професионална ефективност.
- **Група 2: Извънредни алтернативни мерки** — Извънредни реформи, целящи справяне със системна корупция и сериозни пропуски в отчетността, които се прилагат само когато редовните механизми се окажат недостатъчни или неефективни. Тези мерки следва да гарантират ненамеса в независимостта на съдебната власт.

4. Използване на алтернативи на ветинга, преди прибягване до всеобхватна проверка:

Основната цел на алтернативите на ветинга е да се засили отчетността

¹ В настоящия документ терминът „съдебна власт“ обхваща както съдиите, така и прокурорите в рамките на конкретни юрисдикция, а не държави.

в съдебната система, като същевременно се гарантира спазване на принципите на независимост и безпристрастност. Всеобхватната проверка следва да се разглежда единствено като крайна мярка и да се прилага, само когато алтернативните механизми не успяват да се справят със системни проблеми като корупцията.

5. Определяне на ясни, измерими и юридически прецизни критерии за алтернативни мерки за съдебна отчетност:

Алтернативните механизми следва да се основават на ясно формулирани, юридически прецизни и обективно измерими критерии, с цел да се избягнат неясни или прекалено общи формулировки. Оценка на изпълнението и процедурите за отчетност трябва да включват ясно дефинирани цели, институционални отговорности, измерими показатели, конкретни срокове, прозрачни методи за събиране и анализ на данни, както и структурирана рамка за оценка. Подобна яснота е от съществено значение за предотвратяване на злоупотреби и произволно прилагане.

6. Гарантиране на независимостта на съдебната власт чрез защита от външен и вътрешен натиск:

Алтернативните механизми за отчетност трябва да запазват съдебната автономия, като защитават съдиите както от външни влияния (например от изпълнителната власт или политически субекти), така и от вътрешен натиск (например от разпореждания на висши съдии, председатели на съдилища или ръководители на отделения). Независимостта на съдебната власт трябва да се простира отвъд вземането на съдебни решения и да обхваща институционалното управление, като се гарантира, че мерките за отчетност засилват независимостта, а не я подкопават.

7. Осигуряване на безпристрастност и независимост на съдебната власт чрез прилагане на стандартите и ясните методологии на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ):

Алтернативите на ветинг и редовните мерки за отчетност трябва стриктно да се съобразяват с четиристранния тест на ЕСПЧ за независимост на съдебната власт, като се оценяват методът на назначаване на членовете на съда, продължителността на мандата им, гаранциите срещу външен натиск и обществените възприятия за независимост. Освен това безпристрастността следва да се оценява както по субективни критерии (лични пристрастия в отделни случаи), така и по обективни стандарти (гаранции, предотвратяващи основателни съмнения в безпристрастността). Назначенията в съдебната система въз основа на лични и професионални качества трябва да бъде съобразено с практиката на ЕСПЧ, по-специално с тристепенния тест, гарантиращ спазването на член 6 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) по отношение на съд, създаден със закон.

8. Ясно определяне на ролята и ограниченията на външните и международните експерти и разграничаване на проверките за сигурност от ветинга :

Участието на външни или международни експерти в процесите на назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите не нарушава по своята същност независимостта на съдебната власт, при условие че техните роли са ясно определени в рамките на прозрачна правна уредба, включваща принципа на несменяемост на съдиите и процесуални гаранции. Освен това проверките за сигурност, които целят да се направи превантивна оценка на почтеността преди назначаване в съдебната система, трябва да бъдат ясно разграничени от проверките за сигурност, които включват текущи оценки след назначаването и крият по-големи рискове от намеса на изпълнителната власт. Проверките за сигурност следва да се извършват по прозрачни, пропорционални и ясно определени критерии, подкрепени с надеждни доказателства и процедурни гаранции за предотвратяване на произволни или политически мотивирани решения.

Извънредни алтернативни мерки като крайна мярка

9. Използване на извънредни алтернативни мерки само при изключителни обстоятелства и при наличието на подходящи гаранции:

Извънредни алтернативни мерки следва да се разглеждат само когато стандартните механизми за отчетност не постигат целените резултати и са налице убедителни доказателства за системна корупция или сериозни нарушения в работата на съдебната система. Тези мерки трябва да бъдат еднократни интервенции с ясно определени цели, строги правни гаранции и механизми за предотвратяване на злоупотреби. За да се гарантира легитимност, в изпълнението им трябва да бъдат заложили периодични прегледи, крайни срокове и стратегии за излизане.

10. Ангажиране на гражданското общество и международните организации с цел осигуряване на легитимност и ефективност:

Националните органи следва да провеждат широки консултации с гражданското общество, международните организации и съдебните асоциации, преди да приложат извънредни мерки. Прозрачните дискусии укрепват общественото доверие и гарантират, че реформите са в съответствие с най-добрите международни практики. Участието на обществеността в избора на съдии, включително чрез открити консултации, публични изслушвания и запис на заседанията, може допълнително да повиши прозрачността и приобщаването.

11. Определяне и регламентиране на ролята на международните експерти в процесите на проверка:

Международните експерти могат да играят роля в консултирането по съдебни назначения, дисциплинарни производства и оценки на почтеността, но тяхното участие трябва да бъде ясно определено в правната рамка. Тяхната функция следва да остане консултативна

и оценъчна, като се гарантира, че окончателните решения се вземат от националните съдебни институции.

- 12. Наблюдавайте процесите на назначаване и уволняване на съдии, за да осигурите прозрачност и отчетност:**
Националните органи следва да създадат механизми за наблюдение, за да предотвратят неправомерно влияние върху процесите на подбор и отстраняване на съдии. Това може да включва наблюдение на процесите по проверка от организации на гражданското общество и независим надзор от страна на съдебните органи. Структурираните оценки следва да гарантират, че извънредните мерки ще се превърнат в устойчиви, редовни механизми за съдебна отчетност с течение на времето, а не в безсрочни интервенции.

В. Относно дисциплинарната отговорност на съдиите

- 13. Гарантиране, че дисциплинарните механизми укрепват почтеността на съдиите, без да накърняват независимостта им:**
Дисциплинарните механизми следва да служат като корективна мярка, която гарантира спазването на етичните и професионалните стандарти, като същевременно се запазва независимостта на съдиите. Те не трябва да възпират съдиите да вземат безпристрастни решения или да ги излагат на политически натиск.
- 14. Ясно дефиниране на неправомерното поведение, за да се предотврати злоупотребата с дисциплинарните механизми:**
Дисциплинарните производства следва да се съсредоточат изключително върху професионални нарушения или сериозни етични отклонения, които застрашават интегритета на съдебната власт. Те не трябва да се използват за оспорване на съдебни решения или правни тълкувания, освен в случаи на злонамереност, умишлено пренебрегване на закона или груба небрежност.
- 15. Разграничаване на дисциплинарната отговорност от наказателното, гражданското и административното производство:**
Дисциплинарните производства следва да бъдат ясно разграничени от наказателните процеси, гражданските дела и административните процедури, за да се предотврати злоупотреба с тях. Наказателната отговорност следва да се прилага само при нарушения на наказателния кодекс, докато дисциплинарните мерки са насочени към етични нарушения и нарушения на професионалното поведение в съдебната система.
- 16. Разграничаване на дисциплинарните и наказателните производства, като се гарантират справедливи процедури и тяхното спазване:**
Дисциплинарните производства следва да изпълняват коригираща функция, а не да налагат наказателни мерки, като остават различни

от наказателното преследване — освен в случаи на сериозни нарушения, които достигат нивото на престъпно поведение (напр. корупция, подкуп). Макар че дисциплинарни изслушвания могат да следват по-малко формални процедури от наказателните процеси, те все пак трябва да спазват принципите на справедливия съдебен процес, включително правото на защита, безпристрастното произнасяне и пропорционалността на санкциите.

17. Разграничаване на дисциплинарна отговорност и отговорността по граждански и административни дела:

Гражданските производства са свързани с частни спорове, докато административните дела касаят спазването на законодателството от страна на институциите и прилагането на нормативната уредба. Дисциплинарни производства срещу съдии следва да бъдат отделени от тези дела, за да се предотврати неаргументирана намеса в работата им.

18. Спазване на правото на справедлив съдебен процес в дисциплинарни производства:

Дисциплинарни процедури в съдебната система трябва да бъдат съобразени с член 6 от ЕКПЧ, като гарантират процедурна справедливост, прозрачност, пропорционалност на санкциите и право на обжалване пред независим и безпристрастен съд. Освен това гаранциите по член 6, параграф 1 от ЕКПЧ се прилагат не само към основното дисциплинарно производство, но и към временното отстраняване на съдия в контекста на дисциплинарното производство, тъй като временното отстраняване също представлява определяне на граждански права и задължения.²

Принципи на дисциплинарната отговорност на съдиите

19. Ненакърняване на съдебната независимост, като същевременно се гарантира отчетност и институционална легитимност:

Дисциплинарни механизми в съдебната система трябва да защитават съдиите от неправомерно влияние от страна на външни субекти, включително изпълнителната и законодателната власт, както и от вътрешен натиск. Съдиите трябва да носят отговорност за поведението си, но дисциплинарни системи не трябва да се използват като инструмент за политическа репресия или произволно наказване. Съдебните дисциплинарни институции трябва да поддържат както формална легитимност (основана на конституционни и правни рамки), така и функционална легитимност (постигната чрез прозрачност, отчетност и обществено доверие).

20. Ясно определяне на обхвата на дисциплинарната отговорност и гарантиране на пропорционалност на санкциите:

Съдиите следва да бъдат подвеждани под отговорност само за поведение, което пряко засяга техните съдебни задължения или подкопава

²

Вж. *Paluda v. Slovakia*, жалба. Дело № 33392/12, 23 май 2017 г., параграфи 33-34

общественото доверие в съдебната власт. Свободата на изразяване, неприкосновеността на личния живот и правомощията за вземане на решения в съдебната система трябва да бъдат гарантирани. Санкциите трябва да бъдат пропорционални на тежестта на нарушението, като се прави разлика между леки нарушения и сериозни нарушения на съдебната етика, за да се предотврати смразяващ ефект върху съдебната независимост.

21. Осигуряване на справедливост и независим надзор на дисциплинарните производства:

Дисциплинарните мерки не трябва да бъдат произволни или непропорционални. Подобна жалба обаче трябва да премине през филтриращ механизъм, преди да бъде предприета дисциплинарна процедура срещу съдия.³ Освен това механизмите за обжалване трябва да са съобразени със съдебната практика на ЕСПЧ, като позволяват на съдиите да оспорват дисциплинарните наказания пред независим и безпристрастен съд, за да се предотвратят произволни решения.

22. Гарантиране на независимостта и безпристрастността на дисциплинарните органи:

За да се предотвратят конфликти на интереси, функциите по разследване, и постановяване на решения по дела трябва да бъдат строго разделени. Разследващите органи следва да бъдат разграничени от органите за вземане на решения и да останат свободни от политическо влияние. Окончателните дисциплинарни решения трябва да се вземат от независими съдебни органи, като се гарантира, че лицата, участващи в разследванията, не участват в процеса на вземане на решения.

23. Да се гарантира висок стандарт на доказване, да се спазва презумпцията за невинност и да се предотвратяват политически мотивирани дисциплинарни действия:

Предвид сериозните последици, които дисциплинарните наказания могат да имат върху кариерата на съдията, делата трябва да се основават на съществени и достоверни доказателства, което изисква висок стандарт на доказване преди налагането на каквото и да е наказание. Съдиите трябва да се считат за невинни до доказване на противното, като тежестта на доказване се възлага на разследващия орган, което гарантира, че от съдиите не се изисква да доказват своята невинност. Процедурните гаранции трябва да предотвратяват политически мотивирани или произволни дисциплинарни действия, а широки или неясни твърдения, като „неетично поведение“ или „нарушаване на клетвата“, не трябва да се използват за прехвърляне на тежестта на доказване върху съдиите.

³ Вж. Европейската харта за статута на съдиите (1988 г.), параграфи 5.3 и Становище № 3 на КСЕС (2002 г.), параграфи 67 и 68. Също така в точка 23 от Варшавските препоръки на ОССЕ и БДИПЧ се посочва, че председателите на съдилища не следва да имат правомощия нито да образуват дисциплинарни производства, нито да приемат дисциплинарни мерки, но могат да подадат жалба до компетентен орган.

24. Гарантиране на свободата на изразяване, като същевременно се запазва достойнството на съдебната власт:

Съдиите следва да упражняват свободата си на изразяване съгласно член 10 от ЕКПЧ, като спазват необходимите ограничения за запазване на безпристрастността на съда и общественото доверие.

25. Защита на съдиите от дисциплинарни мерки, използвани за потискане на инакомислието:

Дисциплинарни мерки не трябва да се използват за ограничаване на свободата на изразяване на съдии, които се изказват по въпросите на съдебните реформи или защитата на съдебната независимост, при условие че изказванията им са в съответствие със съдебната етика. Съдиите не само могат, но трябва да говорят публично в подкрепа на съдебната независимост.

26. Зачитане на правото на съдиите на личен живот и на гаранциите за справедлив съдебен процес:

Поведението в личния живот на съдиите следва да остане извън обхвата на дисциплинарният контрол, освен ако не подкопава пряко общественото доверие в безпристрастността на съдиите, като например престъпно или неетично поведение.

27. Ясно дефиниране на основанията за дисциплинарна отговорност и предотвратяване на произволно прилагане:

Неправомерните действия на съдиите трябва да бъдат стриктно ограничени до действия, които накърняват независимостта, безпристрастността или почтеността на съдиите. Съдиите не трябва да бъдат санкционирани за решения, които имат правно основание, дори ако са противоречиви или по-късно са отменени чрез обжалване. Основанията за дисциплинарна отговорност трябва да бъдат установени предварително, за да се предотвратят политически мотивирани репресии, а дисциплинарните разпоредби никога не трябва да се прилагат със задна дата.

28. Определяне на ясни прагове за дисциплинарно нарушение, за да се предотврати злоупотреба с дисциплинарните мерки:

Дисциплинарни наказания следва да се прилагат само при тежки етични или професионални нарушения. Незначителни процедурни грешки, забавянния или административна неефективност не следва да водят до дисциплинарни мерки, освен ако не показват системно negliжиране или злонамереност. Съдебните решения не следва да служат като основание за налагане на дисциплинарни наказания, освен в случаите на явна злонамереност, умишлено пренебрегване на закона или груба небрежност, тъй като правните грешки следва да се разглеждат чрез обжалване, а не чрез дисциплинарни мерки.

Прозрачност

30. Осигуряване на прозрачност на дисциплинарните производства, като същевременно се защитават правата на съдиите и общественото доверие:

Дисциплинарните решения следва да се публикуват и при необходимост да се анонимизират, за да се повиши отчетността на съдиите, като същевременно се гарантират техните права. Прозрачността спомага за укрепване на общественото доверие в съдебната система, като показва, че дисциплинарните мерки се прилагат справедливо и последователно. Въпреки това следва да се избягва преждевременното разкриване на информация по време на разследванията, за да се предотврати неоправдано увреждане на репутацията, като се гарантира, че решенията се оповестяват публично, когато са окончателни.

31. Използване на ясни комуникационни стратегии, за да се предотврати дезинформацията и манипулацията за политически цели:

Съдебните институции трябва да предоставят ясни обяснения за дисциплинарните процеси и решения, за да се противодейства на погрешното представяне и политическата злоупотреба с мерките за съдебна отчетност. Ефективната комуникация е гаранция, че дисциплинарните производства се разбират от обществеността и не позволява на външни участници да нарушават интегритета на съдебната власт.

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

Алтернативи на проверката: Мерки, насочени към повишаване на съдебната отчетност чрез укрепване на съдебните системи, без да се прибегва до цялостни процеси на преоценка на съдиите, които биха могли да подкопаят съдебната независимост.

Извънредни алтернативни мерки: Извънредни, еднократни интервенции, като например проверки за почтеност, прилагани, когато редовните механизми за отчетност не успяват да се справят със системната корупция в съдебната система или с тежки пропуски в почтеността на цялата съдебна система, а не само на отделни съдии. Те включват строги процедурни гаранции и ясно определени стратегии за изход. Тези мерки не представляват пълноценна проверка, тъй като са насочени към конкретни системни проблеми, без да се извършва цялостна преоценка на всички съдии, за разлика от пълната проверка, която включва всеобхватни, систематични оценки с по-широки рискове за независимостта на съдебната власт.

Пълна извънредна проверка (ветинг): Обширна процедура за преоценка, включваща цялостна оценка на почтеността, имуществото и професионалната компетентност на съдиите, която обикновено се прилага като крайна мярка, когато алтернативните мерки не дават резултат. (Вж. Насоки относно ветинга на съдиите) Проверки за сигурност: Оценка на почтеността преди назначаване, при която се идентифицират потенциални рискове като корупция, външно влияние или конфликт на интереси. Те се различават от ветинга за сигурност, който може да включва текущи оценки, с участие на служби от изпълнителната власт, след назначаването. (Вж. Насоки относно ветинга на съдиите)

Дисциплинарна отговорност: Механизми за отчетност, насочени към професионални нарушения или тежки етични нарушения от страна на съдиите. Тези производства трябва да бъдат корективни, безпристрастни, пропорционални и различни от наказателните, гражданските или административните производства.

СЪКРАЩЕНИЯ

АС – Апелативно отделение (Албания)

КСЕС – Консултативен съвет на европейските съдии

КСЕП – Консултативен съвет на европейските прокурори

ДСКИ – Директория за сигурност на класифицираната информация (Албания)

СЕ – Съвет на Европа

СНС – Съвет на съдиите на Украйна (Украйна)

ЕКПЧ – Европейска конвенция за правата на човека

ЕСПЧ – Европейски съд по правата на човека

ФБР – Федерално бюро за разследване

ВСП – Висш съвет на правосъдието (Украйна)

ВИДПИКИ – Висш инспекторат за деклариране и проверка на имуществото и конфликт на интереси (Албания)

ВСПС – Висш съдебен и прокурорски съвет (Босна и Херцеговина)

ВККС – Висша комисия за квалификация на съдиите (Украйна)

МПГПП – Международен пакт за граждански и политически права

НСК – Независима съдебна комисия (Босна и Херцеговина)

НСПК – Независима съдебна и прокурорска комисия (Косово)

МОН – Международна операция за наблюдение (Албания)

МН – Международни наблюдатели (Албания)

ИНП – Институт за национална памет (Полша)

НКК – Независима квалификационна комисия (Албания)

ПОСС – Програма за оценка на съдебната система (Босна и Херцеговина)

ССК – Съдебен съвет на Косово (Косово)

ПСК – Прокурорски съвет на Косово (Косово)

Депутати – членове на парламента (Полша)

НБК – Национално бюро за борба с корупцията (Украйна)

ПАСЕ – Парламентарна асамблея на Съвета на Европа

ОК – Обществен комисар (Албания)

ВКСМ – Върховен съд (Молдова)

ВСМ – Висш съвет на магистратурата (Молдова)

ВПС – Висш прокурорски съвет (Молдова)

ВКСП – Висш съдебен съвет (Полша)

АСР – Агенция за сигурност и разузнаване (Хърватия)

ДПС – Държавен прокурорски съвет (Сърбия)

UNCAC – Конвенция на ООН срещу корупцията

UNSCR – Резолюция на Съвета за сигурност на ООН

ДПБОПК – Държавна прокуратура за борба с организирана престъпност и корупция (Хърватия)

ВК – Венецианска комисия

КЗНП – Комитет за защита на несправедливо преследваните (Чешка република)

ВЪВЕДЕНИЕ

Доверието в съдилищата може да се гради с поколения, но да се разруши само за миг.

След продължителни периоди на корупция в съдебната система, доверието в съдилищата може да бъде дълбоко разклатено, а обществото да започне да ги възприема не като институции на правосъдието, а като инструменти за политическо влияние. Изправено пред настоятелни искания за реформи, едно новоизбрано правителство може да предприеме действия за въвеждането на широкообхватен процес на проверка на съдиите (ветинг), водено от убеждението, че само цялостно прочистване би могло да възстанови общественото доверие в съдебната система. Обикновено този подход включва масово освобождаване от длъжност на съдии, чието професионално бъдеще впоследствие се определя от временна комисия за атестиране, на която са предоставени широки дискреционни правомощия.

Въпреки че това решение първоначално може да изглежда като израз на решимост за справянето със сериозен проблем, натрупаният до момента опит с подобен вид проверки разкрива значителни рискове. Прибързаното отстраняване на съдии от длъжност като радикална мярка може да доведе до продължителни съдебни ваканции, които да забавят съдебните производства с години и да подкопаят както достъпа до правосъдие, така и цялостната правна стабилност. Това също така дава възможност за злоупотреби, при които независими съдии биват отстранявани по политически причини, а не по причини, свързани с почтеността.

По-устойчива и по-малко разрушителна алтернатива е укрепването на съществуващите механизми за съдебна отчетност. Вместо да инициират всеобхватни проверки и да пристъпват към масови уволнения, правителствата могат да въведат строги проверки за почтеност, включително редовни финансови и етични одити, наблюдавани от независим съдебен орган. Прозрачните назначения и повишения в съдебната система, основани на ясно определени критерии, които се основават на качества, професионална компетентност и почтеност, и се оценяват от независими комисии, допълнително засилват отчетността. В същото време дисциплинарниите производства могат да бъдат подсилени, за да се осигури последователност и справедливост, като се гарантира, че нарушенията се разглеждат, без да се отварят врати за политически мотивирани отстранявания. За да се насърчи в още по-голяма степен почтеността в съдебната система, една стабилна система за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения би могла да стимулира юристите и съдебните служители да докладват за нарушения без страх от репресии. Като се дава приоритет на устойчиви, системни подобрения, а не на радикални чистки на съдии, усилията за реформи могат да постигнат траен интегритет на съдебната система, без да се подкопава независимостта на съда. Този подход гарантира, че реформите ще продължат и след края на един политически цикъл, като в крайна сметка укрепват, а не дестабилизируют върховенството на правото.

Този балансиран подход е основният принцип, залегнал в *Насоките на Института CEELI за алтернативи на извънредната съдебна проверка за почтеност /ветинг/ („Насоки на CEELI“)*. Основните международни препоръки – от първоначалните Насоки за ветинга на съдии, но също така КСЕС, Съвета на Европа, Венецианската комисия и Европейския съд по правата на човека – подчертават, че извънредните проверки трябва да бъдат крайна мярка. Вместо това следва да се даде приоритет на повишаването на съдебната отчетност в рамките на съществуващите правни рамки, включително чрез институционални правни реформи.

Настоящите Насоки предоставят на правителствата законосъобразни, общоприложими инструменти за укрепване на интегритета на съдебната власт, без да се нарушава нейната независимост. Разработени от Института CEELI, те предлагат практически стратегии за правителствата, съдебните власти и политиките, които се стремят да предотвратяват и да се борят с корупцията в съдебната система, без да прибегват до извънредни проверки (ветинг). В следващите глави са представени конкретни механизми – като проверките за интегритет, атестации, засилени дисциплинарни процедури и прозрачни съдебни назначения – като жизнеспособни и устойчиви алтернативи. Вместо да разрушават съдебните институции, Насоките имат за цел да ги укрепят отвътре. Крайната цел не е просто да се отстранят неподходящите съдии, а да се укрепят съществуващите съдебни институции, така че да бъдат структурно устойчиви на корупция.

СРАВНИТЕЛНА ТАБЛИЦА: ИЗВЪНРЕДНИ ПРОВЕРКИ ЗА ПОЧТЕНОСТ И АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ ЗА СЪДЕБНА ОТЧЕТНОСТ

В таблицата по-долу е представен преглед на извънредните проверки за почтеност в съдебната система и алтернативните механизми за отчетност. Описани са и най-съществените разлики в съответните цели, процедури, гаранции и по-широките и дългосрочни последици за независимостта на съдебната власт.

Измерение	Извънредни мерки	Алтернативни мерки
Определение	Цялостна преоценка на работата на действащите съдии, често включваща освобождаване от длъжност и повторно назначаване (ветинг)	Целенасочени реформи, които засилват отчетността в рамките на съществуващата съдебна рамка
Повод/ Основание	Дълбока, системна корупция в съдебната система или политическа криза, която подкопава общественото доверие	Постоянна необходимост от подобряване на интегритета, професионализма или реакция на конкретни нарушения
Обхват	Прилага се широко към всички или към повечето съдии в дадена система	Прилага се избирателно при назначения, повишения или прегледи на поведението
Правно основание	Извънредни конституционни или законодателни мерки, с които се дават дискреционни правомощия	Съществуващи правни рамки, съдържащи процедурни гаранции
Външно участие	Често включва международни наблюдатели или комисии със значителна роля при вземането на решения	Може да включва експерти или представители на гражданското общество в качеството на консултанти или наблюдатели
Риск за независимостта	Висок при злоупотреба; може да даде възможност за политическа намеса или прочистване на независими съдии	По-нисък; проектирани да функционират в рамките на гаранциите за защита на автономията
Процедурни предпазни мерки	Често ограничени или формулирани в хода на прилагане на мерките	Законово определени процедури, право на обжалване и независим надзор
Степен на нарушаване на дейността	При злоупотреба могат да парализират съдебната система и да забавят правораздаването	Ниска до умерена; запазване на институционалната приемственост
Обществено възприятие	Ако бъдат използвани неправомерно, може както да възстановят, така и допълнително да подкопават доверието — в зависимост от степента на справедливост и прозрачност.	Постепенно изгражда доверие чрез устойчива институционална почтеност
Устойчивост	Краткосрочен, кризисен инструмент с ограничена трайност	Дългосрочна стратегия за реформа, залегнала в управлението на съдебната система

ГЛАВА I: РЕДОВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА ОТЧЕТНОСТ

Приложими стандарти по отношение на алтернативите на пълната извънредна проверка за почтеност (ветинг)

1. Алтернативите на пълната извънредна проверка включват различни процеси, предназначени да подобрят съществуващите механизми за отчетност в рамките на съдебната власт. За разлика от пълната извънредна проверка, която включва задълбочена преценка на работата на съдиите, тези алтернативи поставят акцент върху укрепването на съществуващите системи за насърчаване на почтеността и повишаване на общественото доверие.
2. Механизми като създаването на независими комисии за назначаване на съдии, повишаването на прозрачността на критериите за подбор и насърчаването на непрекъснатото професионално развитие имат за цел да засилят отчетността в рамките на съдебната система, без да се накърнява нейната независимост и без да се прибегва до всеобхватни проверки. Като се съсредоточават върху укрепването на съществуващите структури и насърчаването на назначенията, основани на качества, тези алтернативи помагат да се запази деликатният баланс между надзора и независимостта на съдебната власт.
3. Алтернативите на ветинга подкрепят принципа на независимост на съдебната власт, като се съсредоточават върху укрепването на механизмите за отчетност, без да се накърнява независимостта на съдиите. За разлика от процедурите за пълна извънредна проверка, които могат да се възприемат като намеса под политическо влияние, алтернативите на ветинга действат в рамките на съществуващите съдебни рамки.
4. За да прилагат ефективно алтернативи на проверката, експертите и политиките трябва да дадат приоритет на създаването на стабилна съдебна система, която насърчава почтеността и професионализма, вместо да се съсредоточават единствено върху предпазването на съдиите от външно влияние.
5. В Насоки на ЕСПЧ се подчертава, че независимостта на съдебната власт изисква спазването на две основни гаранции: **независимост от изпълнителната власт и независимост от страните по делото**.⁴ Политиките трябва да гарантират, че тези принципи се спазват, за да могат

⁴ Допълнителна литература относно съдебната практика на Съда на ЕС вижте L. Pech, *Defending Judicial Independence in the EU*, достъпно на адрес: <https://ceeliinstitute.org/news/defending-judicial-independence-in-the-eu>.

съдиите да вземат безпристрастни решения без външна намеса или страх от репресии.⁵

6. Юристите-практици и политиките следва да оценяват независимостта на съдебната власт, като използват четиристранния тест на ЕСПЧ.⁶ При този тест се проверява методът за назначаване на съдиите, продължителността на техния мандат, наличието на гаранции срещу външен натиск и дали съдът изглежда независим в очите на външните наблюдатели. Гарантирането на спазването на тези критерии е от съществено значение за укрепване на общественото доверие в съдебните институции.⁷
7. Когато оценяват безпристрастността на съдиите, практикуващите юристи и политиките трябва да прилагат два взаимно допълващи се подхода. **Субективният подход** оценява личните убеждения или пристрастия на конкретен съдия по конкретно дело. **Обективният подход** разглежда въпроса дали съдията предоставя достатъчни гаранции, за да се отстранят всички основателни съмнения относно неговата безпристрастност. И двата подхода са от съществено значение за осигуряване на справедливост и общественото доверие в съдебната система.⁸
8. Политиките и съдебните органи следва да отдават приоритет на вътрешната независимост на съдебната власт, като гарантират, че съдиите са свободни от неправомерно влияние не само от външни източници, но и от самите съдебни структури. Това включва защита от разпореждания или натиск от страна на колеги съдии или административни ръководители, като председатели на съдилища или ръководители на отделения. Запазването на вътрешната независимост е от жизненоважно значение за съхраняване на безпристрастността и самостоятелността на отделните съдии при вземането на решения.⁹
9. Когато прилагат алтернативи на ветоинга, националните органи трябва да спазват принципа, че няма универсален модел за назначаване на съдии. ЕСПЧ набляга на гъвкавостта, като се фокусира върху спазването на основните принципи на независимост и безпристрастност, а не върху предписването на конкретна конституционна рамка. Този подход позволява на юрисдикциите да адаптират своите системи за назначаване

⁵ Вж. *Ringeisen v. Austria*, Жалба № 2614/65, решение от 16 юли 1971 г., серия А № 13. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57565>.

⁶ Вж. *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, Жалба № 7819/77, 7878/77, Решение от 28 юни 1984 г., Серия А № 80. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57456> Също така вж. *Holm v. Sweden*, Жалба № 14191/88, Решение от 25 ноември 1993 г., Серия А № 279-А. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57851>

⁷ Вж. *Luka v. Romania*, Жалба № 34197/02, Решение от 21 юли 2009 г., ЕСПЧ 2009. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-201929>

⁸ Вж. *Piersack v. Belgium*, Жалба № 8692/79, решение от 01 октомври 1982 г., серия А № 53. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57557>

⁹ Вж. *Parlov-Tkalčić v. Croatia*, Жалба № 24810/06, Решение от 22 декември 2009 г., ЕСПЧ 2009. (параграф 86). Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-1194>

на съдии към уникалните си правни традиции, като същевременно запазват интегритета на съдебната власт.

10. При всички назначения в съдебната система, независимо дали са редовни, с пълна извънредна проверка (ветинг) или нейни алтернативи, трябва да се спазва принципът на назначенията, основани на заслуги. Съдиите трябва да се избират въз основа на тяхната пригодност за съдебната система и на техните професионални и морални качества.
11. При назначаването на съдии, независимо от конкретната процедура, трябва да се следва тристепенният тест на ЕСПЧ, обявен в *Ástráðsson v. Iceland*, за да се определи дали нередностите при назначаването нарушават правото на съд, установен със закон.
 - a. В първата стъпка се проверява дали е налице ясно и установимо нарушение на вътрешноправните разпоредби, уреждащи съдебните назначения.¹⁰ Дори и да няма явно нарушение, все пак може да има нарушение, ако процесът на назначаване, макар и формално да отговаря на изискванията, подкопава целта на член 6 от ЕКПЧ.
 - b. На *втората стъпка* се оценява в светлината на принципите на съдебната независимост, разделението на властите и върховенството на закона. Технически нарушения, които не засягат същността на съдебната независимост, по всяка вероятност не достигат прага за установяване на нарушение.¹¹
 - c. На *третата стъпка* се разглеждат правните последици от нарушението за правата на лицето съгласно ЕКПЧ. Ако националните съдилища не успеят да коригират тези нередности по подходящ начин, ЕСПЧ може да се намеси, за да оцени тяхното въздействие, особено в случаи на произволни или необосновани констатации.¹²
12. Привличането на лица извън съдебната система или международни експерти, или алтернативи на проверяващите органи за назначаване на съдии по своята същност не представлява нарушение на принципа за съд, създаден със закон. Въпреки това правната рамка трябва недвусмислено да установява такива органи, да гарантира, че техните членове са несменяеми по време на мандата им, ако не са извършили нарушение, и да предоставя солидни процедурни гаранции за поддържане на съдебната независимост.¹³

¹⁰ Вж. *Ástráðsson v. Iceland* [GC], Жалба № 26374/18, Решение от 1 декември 2020 г., ЕЧР 2020, параграфи 244—245). Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206582>

¹¹ Вж. *пак там* в параграфи 246—247.

¹² Вж. *пак там* в параграфи 248—251.

¹³ Вж. *Baka v. Hungary* [GC], Жалба № 20261/12, Решение от 23 юни 2016 г., ЕСПЧ 2016. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11088>

13. В съдебните производства, по-конкретно участието на лица извън съдебната система или на международни експерти в състава на проверяващите органи не представлява нарушение на принципа за съд, установен със закон, стига да е налице достатъчно правно основание за създаването на такива органи и законът да предвижда, че членовете на тези органи са несменяеми при липса на неправомерни действия по време на техния (кратък) мандат.¹⁴

Текстово поле 1

Резюме: Процес на предварителна проверка за почтеност в Албания

Закон № 96/2016 на Албания установява строг процес на предварителна проверка, с цел гарантиране на прозрачност и етична строгост при назначенията в съдебната система. Кандидатите, желаещи да постъпят в Школата за магистрати, преминават през задълбочени проверки на имущественото състояние и миналото, като внимателно се проучва тяхната финансова стабилност и евентуалните им връзки с организираната престъпност. Ключови институции, сред които Висшият инспекторат за деклариране и проверка на имуществото, Националното бюро за разследване и Държавната разузнавателна служба, си сътрудничат при събирането и оценката на важна информация. Кандидатите се дисквалифицират, ако финансовите им декларации са необосновани, ако не са разкрили имущество или са предоставили невярна информация, или ако са свързани с организираната престъпност. Прозрачността се засилва, като на кандидатите се предоставя правото да се запознаят с досието си и да обжалват откази за допускане до обучение в школата.

Съдебни съвети

14. Когато се обмислят алтернативи на ветинга, сътрудничеството със съдебните съвети (където съществуват такива) е от съществено значение, за да се гарантира, че тези мерки са в съответствие с конституционните принципи и зачитат независимостта на съдебната власт.
15. Съветите на съдебната власт играят ключова роля за поддържане на баланса на властите, като предотвратяват и противодействат на неправомерното влияние на законодателната и изпълнителната власт при назначаването и освобождаването на съдии. За да бъдат ефективни алтернативите на ветинга, тези съвети трябва да останат независими и прозрачни, като същевременно насърчават пълноценното сътрудничество с други национални органи. В качеството си на регулаторни органи на съдебното самоуправление съдебните съвети следва да работят съвместно с инициативите за реформи, за да гарантират, че новите механизми повишават отчетността, без да се нарушава независимостта или безпристрастността на съдебната власт, като по този начин се укрепва общественото доверие в съдебната система.

¹⁴

Вж. *Xhoxhaj v. Albania*, Жалба № 15227/19, Решение от 9 февруари 2021 г., ЕСПЧ 2021. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208053>

16. Всяка държава избира свой модел за назначаване на съдии. След като даден модел бъде установен чрез конституционни разпоредби или вътрешно законодателство, той трябва да се спазва стриктно. Всички реформи в процеса на назначаване на съдии не трябва да накърняват основното право на независим и безпристрастен съд, създаден със закон, както е гарантирано в член 6 от ЕКПЧ.
17. Стандартите на ЕСПЧ подчертават, че всяка фундаментална промяна в процеса на избор на членове на съдебния съвет, съчетана с преждевременното прекратяване на мандата на предишните членове, подкопава независимостта на съвета.¹⁵ ЕСПЧ изрично отбелязва, че реформите в съдебните системи не трябва да нарушават независимостта на съдебната власт и нейните ръководни органи.¹⁶

Обикновени и извънредни алтернативи

18. Алтернативите на ветинга се съсредоточават върху укрепването на съществуващите редовни механизми за съдебна отчетност, с цел осигуряване на устойчив и балансиран подход за засилване на съдебния интегритет и общественото доверие. За разлика от ветинга, който може да има разрушителен характер, тези мерки укрепват установените рамки, които насърчават отчетността чрез последователни, непрекъснати и прозрачни процеси.
19. Тези алтернативи следва да включват мерки за реформа, насочени към преодоляване на липсата на отчетност и широко разпространената корупция в съдебната система. Тези мерки могат да бъдат разделени на две групи:
 - a. **Укрепване на съществуващите обикновени механизми за отчетност** — Тези мерки служат като алтернатива на ветингав съдебната система, като укрепват съществуващите рамки за отчетност в рамките на съдебната власт.
 - b. **Извънредни алтернативни мерки** — Макар и изключителни по своя характер, тези мерки остават в съответствие с принципа за ненамеса в правилното функциониране на съдебната система.
20. Целта на алтернативите на ветинга е да се преодолеят липсата на отчетност и широко разпространената корупция в съдебната система, без да се прибегва до практики на ветинга, които могат да представляват неоправдана намеса в независимостта и безпристрастността на съдебната власт.

¹⁵ Виж *Grzęda v. Poland* [GC], Жалба № 43572/18, Решение от 15 март 2022 г., ECHR 2022. параграф 348. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-216400>

¹⁶ Пак там.

21. Правните разпоредби, уреждащи алтернативните мерки, трябва винаги да бъдат формулирани ясно, да се основават на конкретни и обективни критерии и да не стъпват върху неясни или общи понятия.

A. Редовни механизми за отчетност

22. Практикуващите юристи и политиките следва да разглеждат структурните реформи като ефективни алтернативи на ветинга за справяне с опасенията относно корупцията и почтеността в съдебната система. Тези реформи следва да поставят на преден план дългосрочните цели чрез създаване на устойчиви механизми, включително институционални гаранции, прозрачни процедури и независим надзор.
23. Една добре разработена система за редовно деклариране на имуществото може да служи като практическа алтернатива на ветинга, като ефективно идентифицира и предотвратява конфликти на интереси в съдебната система. Този механизъм повишава прозрачността и насърчава културата на почтеност в съдебната система, като решава проблеми без прекъсване на процесите на проверка.¹⁷
24. За да се гарантира справедливост и устойчивост, системите за деклариране на имущество трябва да се придържат към принципа на пропорционалност, като балансират между необходимостта от прозрачност и правото на неприкосновеност на личния живот на съдиите и техните семейства. Разкриването на информация от декларациите за имущество на заинтересовани страни извън съдебната система следва да бъде ограничено до случаите, в които легитимният интерес е надеждно доказан, като се защитава поверителната информация и същевременно се запазва отчетността. Този подход укрепва интегритета на съдебната власт чрез редовни механизми за отчетност, като същевременно защитава правата на личността.
25. Личният живот на трети лица, като например членове на семейството, следва да бъде защитен в още по-голяма степен, отколкото този на съдиите. За да се запази независимостта на съдебната власт, тези системи могат да се управляват от специализиран орган в рамките на съдебната власт, като се гарантира спазването на принципите на отчетност и независимост.¹⁸
26. Може да се създадат институционални механизми, като например консултативен орган по съдебна етика, за да се насърчи съдебната етика

¹⁷ Виж Консултативен съвет на европейските съдии, Становище № 21 (2018 г.), *Предотвратяване на корупцията сред съдиите*, параграфи 38–40. Достъпно на адрес: <https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd>

¹⁸ Вж. Институт CEELI, Насоки за проверка на почтеността в съдебната система (2024 г.), точки 6 и 7. Достъпно на адрес: <https://ceeliinstitute.org/resource/guidelines-on-judicial-vetting>

и да се подобри ефективността и безпристрастността на дисциплинарната система. Такива механизми могат да допринесат за стандартизиране на етичните очаквания и да осигурят последователни насоки за съдиите.¹⁹

а. Атестиране

27. Въвеждането и укрепването на системата за редовни оценки на работата като алтернатива на ветингаподпомага оценяването на съдиите по отношение на спазването на правните стандарти, ефективността при управлението на делата и професионалното поведение спрямо страните по делата и колегите. Тези периодични оценки гарантират, че съдиите поддържат високи професионални стандарти през целия си мандат и осигуряват съдебна отчетност, без да нарушават институционалната приемственост или независимост.

28. В Становище № 17 (2014 г.) на Консултативния съвет на европейските съдии (КЕС) се потвърждава, че оценките трябва да имат за цел подобряване на качеството на правосъдието, а не ограничаване на съдебната независимост.²⁰ Оценките следва да подпомагат професионалното развитие, да насърчават последователността и да определят нуждите от обучение, но никога не трябва да служат като инструмент за натиск или политическо влияние.

29. Разработването на критерии за работата на съдиите, прилагани по различен начин в процесите на подбор, оценка и повишаване, допринася за поддържането на професионалните стандарти през цялата съдийска кариера и може да се определи чрез следните категории²¹:

- **Професионална компетентност:** способност за формулиране на добре обосновани решения, ефективно ръководене на съдебни производства и задълбочено познаване на приложимото право и процедурите;
- **Лична компетентност:** способност за вземане на самостоятелни решения, устойчивост на стрес, както и отвореност към иновации и технологичен напредък;

¹⁹ Консултативен съвет на европейските съдии, Становище № 3 (2002 г.), *Етика и отговорност на съдиите*, параграфи 45—49. Достъпно на адрес: <https://rm.coe.int/168070098d>

²⁰ Консултативен съвет на европейските съдии (CCJE) (2014). *Становище № 17 (2014 г.) относно оценката на работата на съдиите, качеството на правосъдието и зачитането на независимостта на съдебната власт*. Съвет на Европа. <https://rm.coe.int/opinion-n-17-2014-on-the-evaluation-of-judges-work-the-quality-of-just/16807482de>

²¹ „Портретът на съдията“ (2021 г.) представлява многоизмерен модел на компетентностите, които следва да бъдат измервани по време на процедурите за подбор, оценка и повишаване на съдиите. *Сравнителен анализ на подбора, оценката и повишаването на съдиите: настояща критерии и методология, използвани в ЕС и извън неговите предели* (проект № 2018-1-0662).

- **Социални и комуникационни компетентности:** умения за посредничество, лидерство, ефективна комуникация, уважение към страните в процеса и способност за обяснение на съдебните решения по достъпен и разбираем начин;
 - **Интелектуална компетентност:** устойчивост на неправомерно влияние, спазване на професионалната етика и ангажираност с принципите на независимостта на съдебната власт;
 - **Допълнителни компетентности (незадължителни):** обществена ангажираност на съдията и демонстрирана способност за учене и професионално развитие.
30. Макар че определянето на високи професионални стандарти в съдебната система е от съществено значение, не по-малко важни са ефективните и справедливи методики за оценка на тези компетентности. Оценяването следва да бъде обективно, основано на ясно дефинирани и предварително установени критерии, и да включва процедурни гаранции срещу произвол.
 31. Инструментите за оценка трябва да съчетават количествени показатели (напр. брой постановени решения, навременност) с качествени оценки (напр. качество на мотивите, справедливост, уважение към страните по време на производството). Приоритет следва да се даде на методи като структурирани интервюта, партньорски оценки и прегледи на съдебни досиета.
 32. За подобряване на работата на съдиите се препоръчва използването на неофициални оценки, насочени към предоставяне на конструктивна обратна връзка, а не към санкциониране. При наличие на официални системи за оценка, те трябва да предоставят възможност на съдиите да коментират резултатите и да обжалват неблагоприятни оценки.
 33. Лицата, участващи в процесите по подбор и оценка, следва да преминат специализирано обучение, насочено към намаляване на пристрастията, прилагане на обективни техники за оценка и гарантиране на уважение към съдебната независимост.
 34. За повишаване на ефективността на оценките, оценителите следва да използват данни от системите за управление на делата за разработване на значими показатели, които отразяват реалната ефективност на съдебната институция.
 35. Прекомерното разчитане на статистически данни може да доведе до изкривяване на съдебното поведение, като насърчи съдиите да поставят количеството над сложността и качеството на правосъдието. За да се осигури по-точно и балансирано отразяване на работата на съдиите, е необходимо прилагането на комбинирана методология, която съчетава количествени показатели със задълбочен анализ на сложността на делата и партньорски оценки.

36. Оценяването следва да се съсредоточи изключително върху професионалната компетентност на съдиите, без да се преразглежда правилността по същество на отделните съдебни актове, тъй като подобна практика би застрашила независимостта на съдебната власт. Оценителните органи трябва да бъдат съставени от съдии или членове на съдебните съвети, а не от представители на изпълнителната или законодателната власт, в съответствие с най-добрите практики, препоръчани от Консултативния съвет на европейските съдии (CCJE) и международните стандарти.

b. Проверки за почтеност

37. Обикновените проверки на интегритета служат като механизъм за гарантиране на съдебната отчетност, спазване на съдебните стандарти и поддържане на общественото доверие в съдебната власт. Тези проверки включват систематични оценки на поведението на съдиите, финансовата прозрачност и спазването на етичните и професионалните принципи.
38. Те имат предимно превантивен, а не наказателен характер, като целта им е да съхранят интегритета на съдебната власт и да засилят общественото доверие в нея.
39. Проверките на интегритета като алтернатива на ветинга могат да се разглеждат в два различни контекста. Първият е като механизъм за проверка на кандидатите, които желаят да заемат длъжности в органите на съдебното самоуправление и специализираните институции, като например съдебните съвети. В този смисъл проверките на интегритета служат за оценка на пригодността на кандидатите, без да представляват цялостен процес на съдебна проверка. Вторият контекст се отнася до действащите членове на тези самоуправляващи се органи, при които проверките за интегритет функционират като форма на извънредна оценка. Макар този подход да е по-всеобхватен от първоначалната проверка на кандидатите, той остава по-ограничен от всеобхватната съдебна проверка (ветинг), тъй като не обхваща съдебната власт като цяло.²²
40. Обикновените проверки за интегритет са стандартна практика и по правило не предизвикват противоречия, докато извънредните и обширни процедури за проверка (ветинг) следва да бъдат запазени за изключителни случаи. Такива мерки трябва да постигат баланс между необходимостта от гарантиране на почтеността и опазването на съдебната независимост.
41. Проверките за интегритет сами по себе си не са пряко засегнати или регламентирани от обвързващи международни правни норми.

22

За повече подробности относно проверките за интегритет, прегледайте *Годишниците на CEELI за съдебни проверки*. Достъпно на адрес: <https://ceeliinstitute.org/resource/guidelines-on-judicial-vetting>

Въпреки това, те намират място в необвързващи правни рамки (soft law) и в съдебната практика.²³

42. Проверките за интегритет не представляват лустрация. Целта на лустрацията е да отстрани от публични длъжности лица, които са поддържали тесни връзки с предишни недемократични режими и са участвали в нарушения на правата на човека, тъй като се счита, че не могат да служат надеждно на новото демократично управление или да го представляват достойно.²⁴
43. Необходимо е да се създаде законодателна рамка, която да задължава проверките за интегритет да се провеждат в съответствие с международните стандарти. Мандатът и обхватът на тези проверки следва ясно да дефинират критерии за професионална компетентност, независимост и етично поведение.²⁵ Органът, който извършва проверките за интегритет, трябва да бъде независим от изпълнителната или законодателната власт, за да се избегне конфликт на интереси и да се гарантира справедливост. Освен това, проверките за интегритет следва да се основават на стандартизирани и обективни критерии, като спазване на законите за разкриване на финансова информация и етичните стандарти, с цел предотвратяване на произволни решения.
44. Друг вид проверка на интегритета е проверката за конфликт на интереси. В рамките на тези проверки следва да се посочат политическите връзки, семейните отношения и бизнес интересите, които биха могли да компрометират независимостта, както и да се гарантира, че кандидатите разкриват всички предишни връзки с политически субекти. За ефективно откриване на потенциални конфликти следва да се прилагат механизми като автоматизирани системи за наблюдение на декларациите, случайни одити и анализ на публично достъпна информация.

с. Проверки за сигурност

45. Трябва да се прави ясно разграничение между проверките за сигурност, които служат като допълнително ниво в оценката на интегритета чрез идентифициране на потенциални слабости, рискове от неправомерно влияние или конфликти на интереси, способни да застрашат независимостта и безпристрастността на съдиите, и практиките по проверка, които включват периодични оценки на съдиите след назначаването им, както и участие на службите за сигурност в процесите на назначаване или освобождаване от длъжност. За допълнителни

²³ Вж. Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Vetting of Judges and Prosecutors*, CDL-PI(2022)051, 19 декември 2022 г., параграф 40. Достъпно на адрес: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)051-e)

²⁴ Виж в параграфи 15—21.

²⁵ Вижте пак там параграф 41. Вижте пак там параграф 41.

насоки относно практиките за проверка, вижте Насоки за проверки в съдебната система.²⁶ Целта на проверките за сигурност е да се идентифицират рискове като конфликти на интереси, външно влияние или податливост на корупция, като се гарантира, че кандидатите или действащите съдии не представляват заплаха за интегритета и независимостта на съдебната власт.

46. В този контекст проверките за сигурност включват преглед на криминалните досиета и връзките с потенциално корумпирани лица или организации. Те обхващат анализ на биографията с цел идентифициране на „червени знамена“, като неоповестени финансови интереси или връзки с престъпни структури, попълване на въпросници за сигурност с подробна информация относно имущество и контакти, сътрудничество с агенции за сигурност за оценка на риска, както и наличие на процедура за обжалване, която позволява на кандидатите да оспорват неблагоприятни решения.
47. Проверките на миналото гарантират, че съдиите и прокурорите избягват неподходящи контакти с организираната престъпност, тъй като подобни връзки подкопават националната сигурност, обществената безопасност и върховенството на закона. Такова законодателство има за цел да възстанови независимостта на съдебната власт, да укрепи върховенството на закона и да изгради обществено доверие в институциите, в съответствие с допустимите ограничения на личния живот, предвидени в член 8 от ЕКПЧ.²⁷
48. Ясно дефинираните предварителни прагове, като значителни финансови несъответствия или връзки с организираната престъпност, гарантират, че дисквалификациите се основават на съществени и обективни доказателства.
49. Проверките за сигурност следва да постигат баланс между защитата на съдебната независимост и зачитането на правото на лична неприкосновеност. Прекомерното разчитане на агенции за сигурност, особено когато те се намират под влиянието на изпълнителната власт, не е препоръчително и може да подкопае независимостта на съдебната система. Същевременно прекалено инвазивните процедури крият риск от нарушаване на личната неприкосновеност и могат да породят съпротива сред представителите на съдебната власт.²⁸

²⁶ Вж. Институт CEELI, Насоки за проверки в съдебната система (2024 г.), параграфи 32—40. Достъпно на адрес: <https://ceeliinstitute.org/assets/resources/ceeli-guidelines-judicial-vetting.pdf>

²⁷ Вж. Венецианска комисия, Amicus Curiae становище пред Конституционния съд относно Закона за преходна преоценка на съдиите и прокурорите (Законът за проверка), Становище № 868/2016, CDL-AD(2016)036, прието на 109-та пленарна сесия, Страсбург, 12 декември 2016 г. Достъпно на адрес: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)036-e).

²⁸ Вж. Венецианска комисия, Становище относно въвеждането на процедура за подновяване на проверката за сигурност чрез изменения в Закона за съдилищата (Хърватия), прието на 130-ата пленарна сесия, проведена във Венеция и онлайн, 18–19 март 2022 г., параграфи 16—18. Достъпно на адрес: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)005-e)

d. Имуществени декларации

50. Декларациите за имущество са утвърден инструмент за насърчаване на съдебната отчетност и предотвратяване на корупцията, като могат да се използват и като алтернатива на съдебната извънредна проверка (ветинг). Те позволяват на компетентните органи да наблюдават и идентифицират потенциални конфликти на интереси, незаконно обогатяване или неетично поведение сред съдиите, което допринася за укрепване на общественото доверие в съдебната система.
51. Целта им е да осигурят прозрачност на финансовите операции, да предотвратят корупция, незаконно обогатяване и конфликти на интереси, и да служат като ключов механизъм за поддържане на интегритета на съдебната власт. Съдържанието на финансовата информация следва да обхваща лични и семейни активи, като недвижими имоти, превозни средства, банкови сметки, инвестиции и ценности; задължения, включително дългове, заеми и ипотeki; източници на доходи, като заплати, допълнителни приходи, бизнес интереси и подаръци над определен праг; както и значими транзакции, например големи покупки или продажби на активи.
52. Процедурата включва няколко ключови етапа, при които декларациите се подават за анализ от органите по почтеност или антикорупционните структури и се подлагат на задълбочена проверка за точност и пълнота. След това финансовите данни се съпоставят с официални документи, като данъчни декларации и банкови извлечения, с цел установяване на евентуални несъответствия. При наличие на значителни несъответствия или недекларирани активи се предприемат допълнителни разследвания, за да се установи дали е налице нарушение. В някои юрисдикции имуществените декларации се публикуват частично или изцяло, което допълнително насърчава прозрачността и засилва доверието в съдебната система.
53. Съдиите или кандидатите за съдебни длъжности, които не подадат декларации в срок или предоставят невярна информация, следва да бъдат подложени на дисциплинарни производства и да понесат санкции, включително глоби, временно отстраняване или освобождаване от длъжност. Лишаването от право да се заема съдебна длъжност не следва да бъде автоматично, освен ако това не е изрично предвидено в националната конституция. В особено тежки случаи, когато корупцията или незаконното обогатяване са очевидни, лицата могат да бъдат подложени на наказателно преследване, което подчертава значението на спазването на тези механизми за отчетност.

В. Извънредни механизми за отчетност

54. Въпреки че са изключителни по своя характер, тези мерки са внимателно разработени с цел запазване на деликатния баланс между независимостта и отчетността на съдебната власт, като се гарантира тяхното пълно съответствие с принципа на ненамеса в нормалното функциониране на съдебната система.
55. Тъй като алтернативните мерки имат извънреден характер и, макар да не са равностойни на пълноценна извънредна проверка (ветинг), представляват изключителни решения, към тях следва да се подхожда с особено внимание. Прилагането на подобни мерки в нормални условия може да породни сериозно напрежение в рамките на съдебната система. Националните органи следва внимателно да оценят тези рискове, преди да обмислят приемането им.²⁹
56. Извънредните алтернативни мерки следва да се прилагат и обосновават като еднократни действия, а националните органи следва да представят убедителни доказателства за съществените недостатъци на редовните механизми за отчетност, за да оправдаят тяхното използване.³⁰
57. Широките консултации със съответните заинтересовани страни, включително представители на гражданското общество, се насърчават настоятелно с цел гарантиране на легитимността и ефективността на предлаганите реформи.³¹

а. Участие на международни експерти

58. Привличането на международни експерти като съветници в процедури по назначаване или дисциплинарни производства гарантира, че тези процеси се провеждат с най-висока степен на прозрачност, справедливост и съответствие с международните стандарти.
59. Международните експерти могат да играят ключова роля в изграждането и укрепването на антикорупционните институции, като предоставят ценна подкрепа в критични процеси като подбор и оценка на съдиите. Тяхното участие следва да бъде насочено към оценяване на професионалния интегритет на кандидатите, като се гарантира, че за тези отговорни длъжности се избират само лица с високи етични стандарти.

²⁹ Вж. Венецианската комисия, Междинно становище по проекта за конституционни изменения относно съдебната власт, CDL-AD(2015)045, параграфи 98—100. Достъпно на адрес: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)045-e)

³⁰ Вж. също Група държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг на доклада за оценка, параграфи 65 и 110. Достъпно на адрес: rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fec2b

³¹ Вж. служба на ОССЕ за демократични институции и права на човека (ODIHR), Междинно становище относно проектозакона за реформата на Върховния съд и прокуратурата на Република Молдова, 16 октомври 2019 г., параграфи 57—58. Достъпно на адрес: <https://www.osce.org/odihr/440411>

60. Експертният опит на международните специалисти може да обхваща изготвянето и провеждането на квалификационни изпити, които стриктно оценяват правните познания, съдийския темперамент и цялостната професионална компетентност на кандидатите.
61. Международни експерти могат да участват в оценителни комисии, натоварени с разглеждането на кандидатури за съдебни назначения или с оценка на поведението на съдии, срещу които са заведени дисциплинарни производства. Тяхната роля осигурява сравнителна перспектива, като гарантира, че използваните критерии съответстват на най-добрите международни практики в областта на съдебната етика, компетентност и независимост. В допълнение към консултативните си функции, международните експерти могат да предоставят обучение на местните съдебни съвети, комисии по назначения или дисциплинарни органи. Това гарантира, че националните заинтересовани страни разполагат с необходимите умения и знания за провеждане на процедури в съответствие с международните норми.
62. Ролята на международните експерти в извънредните алтернативи на пълната извънредна проверка (ветинг), включително тяхната компетентност и отговорности, може да бъде определена от съществуващите стандарти, приложими към процедурите за проверка. Тези стандарти произтичат от съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и от позицията на Венецианската комисия относно процесите на извънредна пълна проверка (ветинг), както е видно от делото *Xhoxhaj v. Albania*. Това включва съображения относно легитимността на участието на международните експерти и тяхната отчетност в рамките на извънредната пълна проверката (ветинг).
63. Предоставянето на значителни правомощия на международни експерти при определяне на допустимостта на кандидатите не е равносилно на загуба на суверенитет.³² Суверенитетът може да бъде съхранен чрез прилагането на система, която изисква квалифицирано мнозинство при вземането на решения — независимо дали става въпрос за потвърждаване на дисквалифициращо вето или за одобрение на кандидат — като по този начин се гарантира балансиран и координиран процес на сътрудничество между националните институции и международните участници.
64. Ролята на международните експерти трябва да бъде ясно определена. Делото *Xhoxhaj v. Albania* може да служи като насока, в която Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) отбелязва, че констатациите и становищата на международните наблюдатели (СМН) имат процесуалната стойност на експертни доклади; те могат да окажат влияние върху процеса на вземане на решения, но не притежават

³² Във Висшия съд за борба с корупцията в Украйна шестима членове на Съвета на международните експерти подпомагат Висшата комисия за квалификация на съдиите в процеса на подбор на съдии.

пряка доказателствена стойност. ЕСПЧ стига до заключението, че участието на международната общност чрез механизми като СМН е допринесло за повишаване на прозрачността и доверието в процеса, като по този начин е подкрепило усилията на Албания за борба с корупцията в съдебната система.

65. Членовете на проверяващите органи следва да бъдат задължени ежегодно да оповестяват публично имуществото си, като се осигурява текущо наблюдение на финансовите им транзакции и се допуска ограничаване на правото на лична неприкосновеност в рамките на техните служебни задължения.³³
66. За да се гарантира легитимността на участието на чуждестранни експерти в съдебните назначения, от решаващо значение е да бъдат установени ясни правни критерии, които да определят кои международни донори могат да участват, да се провери тяхната представителност в рамките на международната общност и да се въведат стандарти за процесите на тяхното номиниране.³⁴
67. При прилагането на извънредни алтернативи на пълната извънредна проверка (ветинг) организациите на гражданското общество играят ключова роля в подпомагането на международните експерти, като предоставят информация на местно равнище и анализират обширни масиви от данни, които са неразделна част от провеждането на задълбочени проверки за почтеност. Участието на гражданското общество насърчава прозрачността и отчетността чрез наблюдение на действията на правителството и застъпничество за откритост.

b. Мониторинг на процесите на назначаване и освобождаване от длъжност в съдебната система

68. Използването на механизми за наблюдение върху процесите на назначаване и освобождаване на съдебни служители е от решаващо значение за гарантиране на прозрачност, справедливост и отчетност в съдебната система. Тези процеси изискват внимателен и независим надзор, за да се предотврати неправомерно влияние, корупция и неефективност, които могат да подкопаят общественото доверие в институциите на правосъдието. Ефективният мониторинг позволява да се открият системни слабости, да се идентифицират модели на неправомерно поведение и да се предоставят ценни данни за подкрепа на реформаторски усилия.

³³ Вж. бележка 19 по-горе, параграфи 5-10.

³⁴ Прозрачност без граници, Антикорупционна информационна служба Отговор, Назначения в съдебната система: Корупционни рискове и стандарти за почтеност, автор: Guilherme France, Reviewer(s): Matthew Jenkins and Alvin Nicola, Transparency International Indonesia, 20 September 2023, параграфи 14-17.

69. Участието на независими организации — национални или междудържавни — в наблюдението на процесите за съдебни назначения може да се превърне в мощен инструмент за укрепване на националните съдебни системи, засилване на обществения и международния надзор и справяне с чувствителни области като предполагаема корупция.
70. Публичните изслушвания или възможността за коментари относно кандидатите за съдии осигуряват по-широко участие и допринасят за гарантиране, че назначените лица отговарят на високи етични и професионални стандарти.

ГЛАВА II: ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ НА СЪДИИТЕ

ВЪВЕДЕНИЕ

71. Дисциплинарните мерки в съдебната система представляват критично важен инструмент за поддържане на интегритета и отчетността на съдебната власт. Тяхното прилагане следва да бъде внимателно балансирано, така че едновременно да се защитят индивидуалните права на съдиите и да се съхрани функционалната легитимност на тяхната роля в системата на правосъдието. Дисциплинарната отговорност не трябва да накърнява независимостта на съдебната власт, нито да възпира съдиите от изпълнение на техните задължения с необходимата безпристрастност и увереност. Вместо да накърнява независимостта на съдебната власт, дисциплинарната отговорност следва да служи като корективен механизъм, който гарантира спазването на етичните стандарти и укрепва общественото доверие в правосъдието.
72. Дисциплинарните производства се нуждаят от яснота и прецизност, за да запазят своята специфична роля в правната система. Те трябва да бъдат ясно разграничени от наказателните, гражданските и административните дела, с цел съхраняване на уникалната институционална позиция на съдебната власт. Неправомерното поведение следва да бъде точно дефинирано, като се гарантира, че санкции се налагат единствено за действия, които са несъвместими със съдебната длъжност. Консултативният съвет на европейските съдии (CCJE) подчертава необходимостта от ясни дефиниции и процедурни гаранции, за да се предотврати злоупотреба с дисциплинарните механизми и да се осигури защита на съдийската независимост.³⁵
73. Дисциплинарните производства следва да се съсредоточат изключително върху професионални нарушения или сериозни отклонения от етичните стандарти, които застрашават интегритета на съдебната власт. Важно е да се подчертае, че тези производства не представляват форум за оспорване на съдебни решения или тълкувания на закона, дори когато те са спорни, освен в случаите на явна злонамереност, умишлено пренебрегване на закона или груба небрежност.³⁶ Използването на дисциплинарни производства като инструмент за определяне на изхода на съдебни дела би подкопало независимостта на съдебната власт и би изложило съдиите на външен натиск, възпирайки ги да постановяват безпристрастни решения.³⁷

³⁵ Вж. бележка 13 по-горе., параграфи 24—25.

³⁶ Вж. Консултативен съвет на европейските съдии (CCJE), Становище № 18 (2015 г.), стр. 37. Достъпно на адрес: rm.coe.int/ccje Вж. също Препоръка CM/Rec(2010)12 на Съвета на Европа, параграф 66. Достъпно на адрес: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>

³⁷ Вж. Консултативен съвет на европейските съдии (CCJE), Становище № 27 (2024) относно дисциплинарната отговорност на съдиите, CCJE(2024)5, Страсбург, 6 декември 2024 г.. Достъпно на адрес: <https://rm.coe.int/opinion-no-27-2024-of-the-ccje/1680b2ca7f>

74. ЕСПЧ подчертава значението на правото на справедливо изслушване, пропорционалността на санкциите и наличието на процесуални гаранции, включително правото на обжалване. Съдът акцентира върху необходимостта от прозрачност и защита на правата на съдиите в съответствие с членове 6 и 10 от Европейската конвенция за правата на човека. Критериите на ЕСПЧ, известни като „Енгел“,³⁹ обосновават разграничението между дисциплинарните действия и наказателните, гражданските и административните производства.
75. Едно от основните предизвикателства при дисциплинарните производства е потенциалното припокриване с производства по наказателни, граждански и административни дела. Разграничаването на тези видове производства е от съществено значение за предотвратяване на злоупотребата с тях.

Същност на дисциплинарните производства

76. Характерът на наказателното производство е насочен предимно към преследване на нарушения на закона с наказателна цел и се регулира от строги процесуални гаранции, които осигуряват защита на правата на обвиняемия и справедливост на процеса.⁴⁰ Характерът на гражданските спорове се съсредоточава върху разрешаването на частноправни конфликти, като акцентът пада върху предоставянето на правна защита или обезщетение — аспекти, които не са свързани със съдебната етика. Административното производство, от своя страна, е насочено към спазването на институционални изисквания и ефективното управление, а не към санкциониране на професионални нарушения. Дисциплинарните мерки следва да останат строго фокусирани върху нарушения на етичните стандарти, които реално застрашават интегритета на съдебната власт. С тези процеси не трябва да се използват за подкопаване на независимостта на съдебната власт.⁴¹
77. В законодателството често се използват широки или общи термини за дефиниране на неетично поведение, тъй като е практически невъзможно да се предвидят и кодифицират всички конкретни прояви на неправомерни действия. Човешкото поведение и етичните дилеми са силно нюансирани, а твърде стриктен набор от правила би могъл да се окаже недостатъчен за отразяване на сложността на реалните

³⁸ Виж *Олександър Волков срещу Украйна*, Искова молба № 21722/11, Решение от 9 януари 2013 г., ЕСПЧ 2013. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-115871> Вж. също *Kudeshkina v. Russia*, Искова молба № 29492/05, Решение от 26 февруари 2009 г., ЕСПЧ 2009. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-91501>

³⁹ Вж. *Engel and Others v. the Netherlands*, Жалба № 5100/71, Решение от 8 юни 1976 г., ЕCHR 1976., параграфи 62—64. Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57479>

⁴⁰ Вж. *по-горе*.

⁴¹ Вж. бележка 13 по-горе, параграфи 23, 24, 25.

ситуации. Използването на общи формулировки позволява на закона да осигури рамка, която съчетава гъвкавост и адаптивност.⁴²

78. Лицата, вземащи решения (като съдии или членове на дисциплинарни комисии), следва да отчитат контекста на всеки случай при разглеждане на подобно производство. Те трябва да оценят предисторията, обстоятелствата, намеренията и потенциалните последици с от ъответното поведение. Тази зависимост от преценката гарантира, че законът може да се прилага справедливо спрямо уникални ситуации, но също така изисква високо ниво на професионализъм, безпристрастност и последователност от лицата, натоварени с прилагането на етичните стандарти.⁴³

Основни принципи на дисциплинарната отговорност на съдиите

79. **Отговорността на съдебната власт** трябва да бъде балансирана с нейната независимост, за да се гарантира, че дисциплинарните механизми са в съответствие с принципите на правовата държава и правилното правораздаване. Основните принципи по-долу очертават начина, по който следва да се структурира дисциплинарната отговорност, така че да се запази този баланс и същевременно да се гарантира съдебната отчетност.
80. **Доброто и справедливо правораздаване** е основната цел на дисциплинарната отговорност на съдиите. Това изисква дисциплинарните системи да се справят ефективно с нарушенията, без да възпрепятстват способността на съдебната власт да изпълнява конституционните си функции. Механизмите за отчетност трябва да укрепват общественото доверие в съдебната система, като показват, че съдиите се придържат към най-високите етични и професионални стандарти, гарантирайки справедливост, безпристрастност и компетентност при вземането на решения.
81. **Запазването на независимостта на съдебната власт означава**, че механизмите за отчетност трябва да избягват неправомерно влияние от външни участници, като например изпълнителната или законодателната власт, както и от вътрешен натиск в рамките на самата съдебна система. Независимостта трябва да бъде гарантирана на всички етапи на дисциплинарното производство — от образуването до вземането на решение и обжалването — като се гарантира, че съдиите могат да изпълняват задълженията си без страх от отмъщение или произволно наказание.

⁴² Виж Венецианска комисия, *Становище относно проекта на Кодекс за съдебна етика на Република Казахстан*, Становище № 841/2016, CDL-AD(2016)013, прието на 107-та пленарна сесия, Страсбург, 13 юни 2016 г.. Достъпно на адрес: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)013-e)

⁴³ *Пак там*, параграфи 13—15.

82. **Обхватът на дисциплинарната отговорност трябва да бъде ясно определен и да съответства на принципите на правовата държава.** Съдиите следва да бъдат подведени под отговорност само за поведение, което пряко засяга техните съдебни задължения или подкопава общественото доверие в съдебната система. Дисциплинарната отговорност не трябва да се използва за санкциониране на съдебни решения или за нарушаване на правата на съдиите, като свободата на изразяване или неприкосновеността на личния живот, освен ако с тези права не се злоупотребява по начин, който накърнява интегритета на съдебната власт. Ясните, предвидими и справедливи критерии за дисциплинарна отговорност гарантират, че мерките за отчетност не застрашават независимостта на съдебната власт.
83. **Дисциплинарните производства трябва да се ръководят от ясно определени процедурни правила, които гарантират прозрачност, безпристрастност и справедливост.** Институциите, участващи в тези производства, включително разследващите органи, дисциплинарните съвети и контролните органи, трябва да действат независимо от политическо влияние и да спазват процедурни гаранции. Разделянето на функциите по разследване, обвинение и произнасяне на решения е от решаващо значение за запазване на безпристрастността и общественото доверие в процеса.
84. **Санкциите за съдебно нарушение трябва да бъдат пропорционални на естеството и тежестта на нарушението.** Механизмите за отчетност следва да правят разграничение между леки нарушения и сериозни отклонения от съдебната етика или професионалните задължения. Принципът на пропорционалност гарантира, че санкциите са ефективни за справяне с неправомерно поведение, без да създават смразяващ ефект върху съдебната независимост или да подкопават способността на съдията да изпълнява своята роля.

Наказателно производство спрямо дисциплинарно производство

85. Дисциплинарните производства следва да имат коригираща цел, съсредоточена върху поддържането на достойнството и отговорността на съдебната власт, а не върху наказване на нарушения на наказателното право. Тези производства следва да обхващат неправомерни действия като неетично поведение, процесуална небрежност или действия, които уронват професионалния имидж на съдията.
86. Дисциплинарните производства следва да се водят по по-малко формални процедури от наказателните процеси, като същевременно се спазват принципите на справедливия съдебен процес. Те включват право на защита, безпристрастно произнасяне, пропорционалност на санкциите и право на обжалване пред орган, отговарящ на критериите на член 6 от ЕКПЧ.

87. Наказателната отговорност, напротив, е насочена към действия, които нарушават закона и застрашават обществения ред или правата на личността. Регулирана от наказателни кодекси и процедури, тя включва наказателни мерки като лишаване от свобода или глоби, отразяващи реакцията на обществото към незаконното поведение.
88. Тъй като по същество представлява наказателна и възпираща мярка наказателното производство може да доведе до потенциалното лишаване от свобода на обвиняемия, като също така е свързано с по-широки съображения, имащи отношение към обществения интерес, и поради това изисква строги гаранции, включително презумпцията за невиновност, правото на процесуално представителство, стриктно спазване на процесуалната справедливост и доказване по несъмнен начин.⁴⁴

Текстово поле 2:
Критериите на Енгел

Критериите на Енгел, формулирани от ЕСПЧ, се използват, за да се определи дали производството попада в дисциплинарната или наказателноправната област съгласно член 6 от ЕКПЧ. Тези критерии гарантират, че правото на справедлив съдебен процес се прилага не само към официалните наказателни производства, но и към квазинаказателните и някои дисциплинарни дела. Те подчертават широкия обхват на защитата по член 6, който разширява правата на справедлив съдебен процес отвъд традиционното наказателно право, за да защити лицата в различни правен и дисциплинарен контекст. Първото съображение е класификацията на престъплението съгласно националното право, като се проверява дали то се счита за „наказателно“ или „дисциплинарно“. Въпреки че тази класификация има значение, тя не е решаваща, тъй като ЕСПЧ оценява естеството и тежестта на престъплението. Вторият елемент е характерът на деянието, с акцент върху това дали то е криминално по своята същност. Това включва преценка дали разпоредбата се отнася до широката общественост или до специфични групи (например военнослужещи или професионалисти), както и дали деянието защитава по-широки обществени интереси — което често предполага престъпен характер. И накрая, от решаващо значение е тежестта на наказанието, особено ако то включва лишаване от свобода, което означава, че става въпрос за наказателно обвинение. Дори санкции, които не включват лишаване от свобода — като глоби или дисциплинарни мерки — могат да се считат за наказателни, ако са достатъчно строги или наказателни по характер.

89. Критериите се прилагат кумулативно, което означава, че дадено деяние може да бъде квалифицирано като престъпление, дори ако само някои от тези елементи подкрепят това заключение. Например дисциплинарно нарушение съгласно националното законодателство може да попадне в наказателноправния обхват на член 6, ако е свързано със значителни санкции или по-широки обществени последици, като корупция или пране на пари. Обратно, вътрешни дисциплинарни мерки с незначителни последици може да не отговарят на критериите за наказателно обвинение.

⁴⁴ Виж бележка 30 по-горе, параграфи 108—117.

90. Етични нарушения, които достигат равнището на престъпно поведение — като корупция или подкуп — следва да се разглеждат чрез наказателно производство, за да се поддържа общественото доверие в съдебната система.

Граждански и административни производства спрямо дисциплинарни производства

91. Гражданското производство и дисциплинарното производство имат напълно различни цели и разглеждат коренно различни въпроси. Гражданското производство включва спорове между частни лица — физически или юридически. Те се уреждат от гражданското процесуално право и обикновено имат за цел да осигурят средства за правна защита при нарушаване на законни права или задължения.
92. Административните производства разглеждат спорове между административни органи и физически или юридически лица, както и конфликти между самите административни органи. Тези дела обикновено се отнасят до упражняването на публични правомощия, прилагането на нормативни актове или защитата на индивидуални права.
93. Административните процедури и закони следва да се прилагат по административноправни въпроси и дела, а не по дисциплинарни производства.
- Смесването на административните и дисциплинарните производства рискува да подкопае независимостта на съдебната власт, като изложи съдиите на неправомерен контрол за институционални пропуски. Това припокриване може да доведе и до произволни дисциплинарни действия, особено когато административната неефективност се използва като претекст за етични нарушения.
 - Когато административните санкции засягат в значителна степен правата или свободите на дадено лице, могат да се приложат критериите „Енгел“, за да се осигурят адекватни процесуални гаранции, подобни на тези в наказателното производство.

Рамка на дисциплинарното производство

94. КЕСЕС подчертава, че макар съдебната власт, подобно на другите клонове на властта, да трябва да дава обяснения за своите действия и да поема отговорност за тях, съдебната отчетност следва да се разбира по специфичен начин. Това означава, че съдиите са длъжни да мотивират решенията си и да обясняват поведението си във връзка с делата, които разглеждат, но не предполага подчинение или контрол от страна на друг клон на властта. Независимостта на съдебната власт и отчетността не са противоречащи си принципи, но трябва да бъдат внимателно балансирани. Ако съдебната власт е отговорна в смисъл на подчинение

на друга власт, това би компрометирало способността ѝ да прилага закона безпристрастно, особено в случаи, свързани с тези държавни органи. Следователно съдебната отчетност по-скоро засилва, отколкото отслабва ролята на съдебната власт като независим гарант на правосъдието.⁴⁵

95. Конституциите са формален източник на легитимност, който може да бъде допълнен с функционална легитимност. Функционалната легитимност се отнася до приемането и признаването на дадена институция или орган въз основа на неговата ефективност при изпълнение на предвидените функции и удовлетворяване на обществените очаквания.

96. всеки съвет на съдебната власт, както и съдебната власт, която той представлява, трябва да изгражда и поддържа общественото доверие чрез прозрачност, отчетност и високи постижения в работата си. По време на конфликти с други клонове на властта обществената подкрепа до голяма степен ще зависи от възприеманата легитимност на Съвета.⁴⁶

- a. **Формалната легитимност** произтича от конституционните рамки и законосъобразните назначения на неговите членове, което гарантира, че Съветът на съдебната власт е здраво вкоренен в правния ред.
- b. **Функционалната легитимност**, от друга страна, произтича от общественото доверие, спечелено чрез прозрачно, отчетно и ефективно изпълнение на съдебните и административните функции. Двете форми на легитимност са еднакво важни и трябва да се допълват взаимно.

97. Съществуват две системи за дисциплинарни производства, при които основна роля имат съветите на съдебната власт и съответно съдилищата. В първия модел съдебните съвети следва да запазят правомощието си да вземат окончателни решения по дисциплинарни въпроси, като позволят на широк кръг участници — например министерства на правосъдието, председатели на съдилища, страни по делата, физически лица или адвокати — да инициират производства. В рамките на съдебната система тази роля следва да се изпълнява от дисциплинарни съдилища (трибунали), като производства се инициират от структури като министерствата на правосъдието или главния прокурор. И двете системи следва да бъдат достъпни, като позволяват жалбите за неправомерно поведение на съдиите да се подават официално или неофициално до инициращите органи, без ограничения относно подателя, като по този начин се насърчава ефективния надзор.

⁴⁵ Вж. бележка 29 по-горе, параграфи. 14,15 и 16.

⁴⁶ Вж. Консултативния съвет на европейските съдии, Становище № 24 (2021 г.): *Еволюцията на съдебните съвети и тяхната роля в независимите и безпристрастни съдебни системи*. Достъпно на адрес: <https://www.coe.int/en/web/ccje/-/the-ccje-adopts-opinion-no-24-2021-on-the-evolution-of-the-councils-for-the-judiciary-and-their-role-in-independent-and-impartial-judicial-systems>

98. Процедурите за обжалване следва да бъдат съобразени със съдебната практика на ЕСПЧ, като се изисква органът за обжалване да отговаря на критериите за независим и безпристрастен съд, установен със закон. Повечето юрисдикции са въвели предпазни мерки за гарантиране на независимостта на разследващите органи и органите, вземащи решения в дисциплинарни производства, въпреки че в някои системи все още съществуват рискове от политизиране.
99. От съществено значение е да се разделят функциите по разследване, инициране и решаване на дисциплинарни въпроси, за да се избегне възможността за конфликт на интереси. Разследващият орган трябва да бъде отделен и натоварен с получаването на жалби, събирането на доказателства и определянето на това дали са налице достатъчно основания за започването на производство. За да се гарантира независимост, този орган трябва да действа без политическо влияние.
100. Окончателните дисциплинарни решения следва да се вземат от независим орган, без намеса от страна на изпълнителната или законодателната власт. Членовете на дисциплинарният орган трябва да отговарят на строги стандарти за независимост и безпристрастност, като назначенията се контролират от независим орган, съставен предимно от съдии, избирани от съдии. За да се предотвратят конфликти на интереси, лица, участващи в разследването или наказателното преследване, не трябва да участват във вземането на решения.

Индивидуални права на съдиите

а. Свобода на изразяване

101. Съдиите следва да упражняват правото си на свобода на изразяване съгласно член 10 от ЕКПЧ, като спазват необходимите ограничения, които съхраняват достойнството на длъжността, която заемат, и поддържат общественото доверие в съдебната власт. Публичните коментари или действия трябва да се стремят да не накърняват безпристрастността, политическа пристрастност или уронване на репутацията на съдебната власт.
102. Дисциплинарни мерки не трябва да се използват за потискане на законно изразено мнение, особено когато то се отнася до съдебни реформи или защита на съдебната независимост. Съдиите следва да бъдат насърчавани да се изказват по въпроси, засягащи независимостта на съдебната власт, както е признато от ЕСПЧ, при условие че техните изявления са в съответствие със съдебната етика.
103. Съдиите следва да могат свободно да упражняват правото си на личен живот и изразяване на мнение, при условие че с тези права не се злоупотребява по начин, който накърнява общественото доверие

в съдебната система. Дисциплинарните мерки следва да бъдат пропорционални на естеството на нарушението, като ясно се разграничават незначителните етични пропуски от сериозните нарушения, които могат да бъдат основание за отстраняване от длъжност.

b. Право на личен живот и справедлив съдебен процес

104. Личният живот и житейските избори на съдиите, защитени по силата на член 8 от ЕКПЧ, следва да останат свободни от дисциплинарен контрол, освен ако личното поведение не подкопава значително общественото доверие в тяхната безпристрастност или в интегритета на съдебната власт. Всички дисциплинарни мерки, засягащи личния живот на съдията, трябва да бъдат внимателно обосновани, като се избягват произволни или непропорционални действия.⁴⁷

105. Макар че към съдиите, като публични личности, се прилагат по-високи стандарти за лично поведение поради влиянието на тяхната роля върху репутацията на съдебната система, следва да се спазва разграничението между личното поведение и професионалната отговорност. Следва да се избягва ненужна намеса в личния живот на съдиите, за да се гарантира спазването на правото им на личен живот.

106. Дисциплинарните производства срещу съдии трябва да бъдат изцяло съобразени с правото на справедлив съдебен процес, като се гарантира достъп до независим и безпристрастен съд. На съдиите, на които са наложени дисциплинарни наказания, трябва да се предоставят достатъчно време и ресурси, за да подготвят ефективно защитата си.

Доказателствена тежест при дисциплинарни производства

107. Високият стандарт на доказване е особено важен в контекста на съдебната дисциплина, като се имат предвид потенциалните последици за кариерата на отделния съдия и за интегритета на съдебната система като цяло. При дисциплинарните дела стандартът за доказване обикновено варира между два прага: баланс на вероятностите (когато нарушението е по-вероятно, отколкото не) и ясни и убедителни доказателства (изискващи висока степен на вероятност). Това гарантира, че дисциплинарните действия се основават на убедителни доказателства, като същевременно се защитава независимостта на съдебната власт и се предотвратяват произволни или политически мотивирани санкции.

108. Тежестта на доказване се носи единствено от жалбоподателя или разследващия орган, което гарантира, че от съдиите не се изисква да доказват своята невинност. Този принцип е от съществено значение за поддържане на съдебната независимост и защита на съдиите от произволни или политически мотивирани действия.

⁴⁷

Вж. *Volkov v. Ukraine*, Искова молба № 21722/11, Решение от 9 януари 2013 г.
Достъпно на адрес: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-115871>

109. Съдиите трябва да се считат за невинни до доказване на противното, в съответствие с член 6 от ЕКПЧ. Страната, която повдига обвиненията, трябва да представи достатъчно доказателства в подкрепа на своите твърдения. Тежестта на доказване следва да балансира между отговорността на съдиите за сериозни нарушения и защитата им от неоправдани или несериозни обвинения. Дисциплинарното производство не трябва да се превръща в инструмент за тормоз или отмъщение.
110. Като се има предвид значителното въздействие на дисциплинарите санкции, включително уволнение или уронване на репутацията, тежестта на доказване следва да отразява тежестта на обвиненията и съответните наказания.
111. Спазването на процесуалните гаранции, включително презумпцията за невиновност и правилното разпределение на тежестта на доказване, както се подчертава от КСЕС, позволява да се избегне несправедливото натоварване на съдиите с опровергаването на неясни или политически мотивирани твърдения. Делата, свързани с твърдения за пристрастност, конфликт на интереси или извънсъдебно поведение, изискват ясни процедурни правила, за да се гарантира, че разследващият орган изпълнява задължението си за доказване, без да прехвърля тежестта върху обвиняемия съдия.
112. Обвинения, формуирани с общи термини като „неетично поведение“ или „нарушаване на клетва“, крият риск от прехвърляне на тежестта на доказване върху съдиите. Процедурните гаранции следва да осигурят, че твърденията са конкретни и подкрепени с ясни доказателства, за да се избегнат субективни тълкувания.

Основания за дисциплинарна отговорност

113. Основанията за дисциплинарна отговорност следва да бъдат насочени към поддържане на интегритета, независимостта и общественото доверие в съдебната система, като същевременно се зачитат правата на съдиите и тяхната независимост при вземането на решения. Тези основания трябва да бъдат ясно определени, за да се избегне произволно правоприлагане.⁴⁸

- **Неправомерно поведение при изпълнението на функциите на съдия** се отнася до действия или бездействия, извършвани в рамките на професионалните задължения на съдията. То включва злоупотреба с власт — например използване на съдебната власт за облагодетелстване на определени страни или за постигане на лични цели; груба небрежност или злонамереност, изразяваща

⁴⁸ Вж. бележка 16 по-горе, параграф 34.

се в системно незачитане на правните норми или умишлено неправилно прилагане на закона; некомпетентност — като хронично забавяне на вземането на решения или липса на надлежно усърдие; както и предубеденост или пристрастност, която компрометира справедливостта.

- **Неправомерно поведение извън служебните функции на съдия** обхваща действия извън официалните задължения, които могат да подкопаят общественото доверие в съдебната власт. То включва неетично поведение — като корупция или нечестност; конфликти на интереси, които застрашават безпристрастността; престъпно поведение, което уронва престижа на съдебната власт; и неподходящо публично поведение — например политически изявления или изразяване на пристрастия в социалните медии. Макар че съдиите имат право на личен живот, действия в личната им сфера, които значително накърняват общественото доверие, могат основателно да доведат до дисциплинарно производство.

114. Дисциплинарният рамки трябва да постигат баланс между търсенето на отговорност за неправомерно поведение и защитата на съдебната независимост. Съдиите не трябва да бъдат подлагани на дисциплинарни наказания за решения, основани на закона, дори когато са противоречиви или впоследствие отменени при обжалване, за да се гарантира, че отговорността не потиска независимостта.

115. Основанията за дисциплинарна отговорност трябва да бъдат предварително установени, а прилагането им с обратна сила следва да бъде строго забранено. Промените в дисциплинарните разпоредби следва да включват ясни преходни гаранции, за да се предотврати злоупотреба с тях за политически или лични отмъщения.

116. Общо формулираните правила в дисциплинарните разпоредби следва да се тълкуват от независими и безпристрастни дисциплинарни органи, за да се гарантират последователност, справедливост и прозрачност. Публикуваните и добре обосновани решения следва да изясняват двусмислени термини и да формират съдебната практика. Общи или неясни изрази като „неетично поведение“ или „нарушаване на клетва“ трябва да бъдат точно дефинирани, за да се предотврати произволно тълкуване. Дисциплинарните разпоредби следва да сведат до минимум несигурността и да предпазват от субективно или политически мотивирано прилагане.

117. Прозрачни дисциплинарни механизми, ръководени от ясни правила и подкрепени с публикувани решения, са от съществено значение за изграждане на общественото доверие и гарантиране на съдебната независимост.

Контролен списък

Категория	Да	Не
Основания за отговорност	Определянето на ясни правни основания за дисциплинарни наказания следва да избягва неяснота или прекомерна обхватност.	Не бива да се създават ретроактивни основания за отговорност, нито да се използват неясни термини като „неетично поведение“.
	Отговорността следва да се ограничава до накърняване на съдебната независимост, безпристрастност или основни съдебни ценности.	Съдиите не трябва да бъдат санкционирани за решения, свързани с тълкуването на закона, доказателствата или фактите, освен в случаи на злонамерени или грубо небрежни действия. Използването на инструментите на европейското право, особено подаването на преюдициално запитване до СЕС, не представлява основание за дисциплинарна отговорност.
	Следва да се защита правото на личен живот и свободата на изразяване.	Дисциплинарната отговорност не трябва да се използва като средство за санкциониране на съдиите за изразяването на мнение по правни въпроси или въпроси, свързани с реформи в правосъдието, както и за законосъобразно поведение в личния живот.
	Следва да се прави ясно разграничение между етични нарушения и действия, които действително дават основание за дисциплинарни санкции.	Нарушаването на етичния кодекс не следва да се разглежда като единствено основание за дисциплинарно производство.
Процесуални гаранции	Прилагане на процесуални гаранции, гарантиращи правото на справедлив съдебен процес.	Зачитане на процесуалната справедливост и предоставяне на съдиите на възможност за адекватна защита.
	Зачитане на равенството на оръжията и правото на съдията да бъде представяван от адвокат.	Ненарушаване на правото на съдиите да участват ефективно в дисциплинарните производства.
	Запазване на поверителността по време на разследванията, за да се защити репутацията на всички страни преди вземането на решения.	Ненарушаване на поверителността на текущи разследвания.
	Провеждане на публични изслушвания, освен ако съдията не поиска поверителност.	Неразкриване на информация, която може да накърни правото на съдиите на личен и семеен живот.
	Публикуване на мотивирани дисциплинарни решения с анонимизиране, когато това е необходимо за защита на личните данни.	Осигуряване на задълбочена, изчерпателна и ясно аргументирана мотивация на решенията на дисциплинарния орган.

Категория	Да	Не
Срокове и ограничения	Въвеждане на законови срокове за откриване на дисциплинарни производства.	Предоставяне на гаранции, че всяка една институция или компетентен орган отговаря на поставени въпроси в рамките на ясен законоустановен срок.
	Решаване на делата в разумни срокове, за да се избегне подкопаване на доверието в съдебната власт.	Недопускане на закъснения, които застрашават ефективността на дисциплинарния процес.
	Гарантиране, че съдиите имат право да обжалват дисциплинарни решения и санкции пред орган, отговарящ на критериите за съд, установени със закон.	Нелишаване на съдиите на правото да обжалват или да ползват средства за защита при неблагоприятни дисциплинарни резултати.
Обжалване	Предотвратяване на политическото влияние чрез гарантиране на независимост на дисциплинарни механизми от изпълнителната власт.	Защита на съдиите при опити на външни институции и органи да влияят или да контролират производството.
Независимост	Внедряване на системи за филтриране на неоснователни жалби.	Недопускане на злоупотреба с дисциплинарни производства, за сплашване или оказване на неправомерен натиск върху съдиите.

Прагове за неправомерно поведение на съдиите

118. Дисциплинарни санкции следва да се налагат само за нарушения, които отговарят на определен праг на тежест.
119. Прекомерното прилагане на дисциплинарни мерки рискува да подкопае независимостта на съдебната власт и да ограничи свободата на преценка на съда. Санкции трябва да се прилагат само за нарушения, които съществено подкопават независимостта, безпристрастността или общественото доверие в съдебната власт.
120. Дисциплинарни санкции трябва да се прилагат само за нарушения, които значително подкопават независимостта, безпристрастността или общественото доверие в съдебната власт. Незначителни административни грешки или неефективност не следва да предизвикват дисциплинарни производства.⁴⁹
121. Прагът на неправомерното поведение следва да бъде определен така, че да обхваща само действия, които съществено подкопават общественото доверие в съдебната власт или нейните основни ценности — като безпристрастност, почтеност или компетентност.

⁴⁹ Виж Европейската мрежа на съдебните съвети (ENCJ), *Минимални съдебни стандарти V. Дисциплинарни производства и отговорност на съдиите*, Доклад на Европейската мрежа на съдебните съвети за 2014-2015 г., стр. 25.

122. Поведението трябва да надхвърля дребни етични пропуски или процедурни грешки, които не засягат независимостта или справедливостта на съдебната власт. Критерият следва да изключва действия с административен характер или резултат от обикновена човешка грешка, когато липсват злонамереност, умишлена небрежност или груба небрежност.
123. Съдебни решения, включително противоречиви становища или правни тълкувания, не следва да служат като основание за дисциплинарни действия. Правилният механизъм за отстраняване на правни грешки е процедурата по обжалване, освен в случаи на явна злонамереност, умишлено незачитане на закона или груба небрежност. С дисциплинарните механизми не следва да се злоупотребява с цел оспорване на съдебната аргументация или упражняване на неправомерно влияние върху вземането на съдебни решения, тъй като това би подкопало независимостта на съда и би застрашило върховенството на закона.

Етични стандарти и дисциплинарни стандарти

124. Етичните стандарти служат като насоки за насърчаване на професионализъм и почтеност в съдебната система, докато дисциплинарните процедури са предназначени за справяне със сериозни нарушения на поведението.
125. Етичните стандарти следва да бъдат кодифицирани като отделно основание за дисциплинарна отговорност. Основната цел на етичните стандарти е да вдъхновяват идеално поведение и да укрепват моралната рамка на съдебната власт, докато професионалните правила за поведение установяват изпълними задължения за справяне с неправомерно поведение. Срещу съдиите не следва да се предприемат дисциплинарни мерки единствено за неспазване на етичните стандарти, освен ако поведението им не подкопава пряко общественото доверие или съдебните ценности.⁵⁰
126. Етичните стандарти имат за цел да вдъхновяват идеално поведение и да укрепват моралната рамка на съдебната власт, докато професионалните правила за поведение установяват изпълними задължения за справяне с неправомерно поведение. Етичните стандарти често се отнасят до по-широки стремежи — като насърчаване на общественото доверие или поддържане на достойнството — без да предписват конкретни действия. Професионалните правила за поведение са специфични, като се фокусират върху конкретни прояви и забраняват действия, които накърняват почтеността или безпристрастността на съдебната власт.

⁵⁰ Вж. бележка 12 по-горе, параграфи 17—18.

- 127.Смесването на двете понятия подкопава независимостта на съдебната власт, тъй като прилагането на етични стандарти чрез дисциплинарни мерки може да доведе до прекомерна власт и политическа намеса. Етичните стандарти трябва ясно да се разграничават в закона от поведенията, които обосновават налагането на дисциплинарни санкции.⁵¹
- 128.В случаите, когато етичните стандарти и професионалните правила съвпадат — особено по отношение на извънсъдебно поведение, което рискува да застраши общественото доверие в съдебната власт — все пак следва да се прилага критерият за праг. Целта е да се направи ясно разграничение между неетично поведение, което може да оправдае насоки или корективни мерки, и поведение, което е достатъчно сериозно, за да обоснове дисциплинарни санкции.
- 129.Това разделение е от съществено значение, за да се предотврати злоупотребата с етичните стандарти като инструмент за съдебна дисциплина.

Прозрачност

- 130.Прозрачността играе ключова роля за поддържане на баланса между етичните стандарти и професионалните правила за поведение. Формулирането на етичните стандарти и професионалните правила следва да се основава на широки консултации със съдебната власт, правните професионалисти и съответните заинтересовани страни. Този участващ подход гарантира, че изготвените стандарти и правила отразяват ценностите на съдебната система и практическите реалности.
- 131.Етичните стандарти и професионалните правила следва да бъдат достъпни и ясно съобщени както на съдиите, така и на обществеността. Публикуването им в официални доклади или съдебни кодекси засилва прозрачността и укрепва общественото доверие.
- 132.Дисциплинарните механизми трябва да бъдат прозрачни, с ясно определени критерии за започване и решаване на делата. Производствата следва да се провеждат при стриктно спазване на установените процесуални гаранции, включително правото на съдията да бъде изслушан, презумпцията за невинност и възможността за обжалване.
- 133.Резултатите от дисциплинарните мерки, заедно с обосновка и анонимизиране, когато това е необходимо за защита на личните данни, следва да се оповестяват публично.

⁵¹ Вж. Бележка 15 по-горе, параграф 35.

134. Ангажирането на гражданското общество чрез ясна и навременна комуникация е от съществено значение за поддържане на общественото доверие и гарантиране на легитимността на съдебната власт. Прозрачната комуникация насърчава отчетността и позволява на обществото да разбере и подкрепи съдебните процеси.
135. По принцип дисциплинарните производства следва да бъдат публични, за да се насърчи прозрачността, но при определени обстоятелства може да се наложи поверителност с цел защита на правата на съдията или други засегнати страни. Този подход гарантира, че прозрачността не компрометира справедливостта на производството.
136. Говорителите на съдебната власт или службите за комуникация следва да предоставят навременна и точна информация относно дисциплинарните производства, като гарантират, че процесът е разбираем и достъпен. Съдебната власт трябва да използва официални уебсайтове, публични доклади и ангажираност с медиите, за да изяснява сложни правни въпроси и да предотвратява спекулации. Социалните медии и цифровите платформи могат да служат като ефективни инструменти за информиране на обществеността, предлагайки разяснения на ключови съдебни решения и противодействайки на дезинформацията. Макар че прозрачността следва да бъде стандарт, ясни насоки трябва да определят степента на публичност на дисциплинарните дела, особено по време на разследвания, когато поверителността защитава както съдията, така и целостта на процеса.
137. Ясната комуникация гарантира, че съдебната отчетност няма да бъде използвана за политически цели. Това подчертава необходимостта съдебните институции ясно да формулират причините за предприемане на дисциплинарни действия и гаранциите, които съществуват за предотвратяване на злоупотреби. Ако съдебната власт не направлява този разговор, външни участници — като политически институции или медии — ще запълнят празнотата, често изкривявайки реалността на усилията за съдебна отчетност. Добре структурирана комуникационна стратегия може да предотврати подобни неверни твърдения, като същевременно укрепи независимостта на съдебната власт и способността ѝ да гарантира отговорност при злоупотреби.
138. Прозрачността трябва да бъде внимателно балансирана със справедливостта. Преждевременното оповестяване на дисциплинарни разследвания може да навреди на кариерата и репутацията на съдиите, особено ако обвиненията се окажат неоснователни. Макар че окончателните резултати от дисциплинарните производства следва да се оповестяват публично, съдебната власт трябва да гарантира, че процедурите ѝ остават независими и защитени от политически

или медиен натиск. Дисциплинарните мерки не трябва да се използват като инструмент за сплашване или заглушаване на съдиите, което подчертава необходимостта от безпристрастен надзор от независим орган. Общественото доверие в съдебната система не се постига чрез зрелища или публично опозоряване, а чрез система, която е прозрачна и процедурно издържана.

139. Медийната сензация може да изкриви фактите, да предизвика обществено възмущение от дребни нарушения или да доведе до неоправдано недоверие в съдебните институции. Освен това юридическият жаргон и сложността на процедурите могат да затруднят обществеността да разбере напълно нюансите на съдебната дисциплина. Съдебната власт трябва да инвестира в достъпни и разбираеми обяснения на процесите си, за да гарантира, че ангажиментът с медиите и гражданското общество е смислен.
140. Изграждането на партньорства с инициативи за правно образование, медийни групи, организации на гражданското общество и независими наблюдателни структури може допълнително да подобри начина, по който мерките за съдебна отчетност се съобщават на обществеността.

ГЛАВА III: ОПИТ ОТ ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

Глава III очертава правните рамки, процедурите и практическия опит на избрани юрисдикции от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) по отношение на алтернативите на съдебната проверка. В нея е направен преглед на начина, по който различните юрисдикции решават въпросите на съдебната отчетност и почтеност. За по-изчерпателна информация читателите могат да се запознаят със сборника, обобщаващ опита на ЦИЕ, който придружава настоящите насоки. Този допълнителен материал, достъпен на уебсайта на Института CEELI, предлага задълбочен анализ на специфичния опит, законодателните реформи, дисциплинарните практики и механизмите за оценка, прилагани в изследваните юрисдикции.

Докладите по-долу, както и информацията, съдържаща се в Сборника, са изготвени от съдии от съответните юрисдикции, с цел осигуряване на местен контекст. Макар че мненията, изразени в глава III и в Сборника, принадлежат на съдиите, изготвили по-горе споменатите материали, Институтът CEELI и авторите на настоящата публикация изразяват дълбока признателност за *pro bono* усилията на тези експерти да предоставят това сравнително изследване.

АЛБАНИЯ

Конституцията на Албания предоставя подробна рамка за съдебна отчетност, като подчертава функционирането на специализирани антикорупционни съдилища и строг процес на проверка. Специализирани съдилища разглеждат дела срещу високопоставени служители, като осигуряват отчетност на всички нива на управление. Съдиите, назначени в тези съдилища, както и новопостъпилите в системата, следва да преминат през задълбочени проверки на имуществото, финансови проверки и проверка на миналото. Кандидатите за съдебната власт трябва да завършат Школата за магистрати и да преминат предварителна оценка за почтеност. Дисциплинарната отговорност е залегнала в Конституцията, която предоставя на Висшия съдебен съвет (ВСС) правомощието да уволнява съдии за сериозни нарушения, подлежащи на обжалване пред Конституционния съд. ВСС следи за назначенията в съдебната система, оценката на работата и дисциплинарите процедури. Съставът му — шестима съдии, избрани от колеги, и петима непрофесионални членове, избрани от Народното събрание — има за цел да осигури балансиран и независим подход. В допълнение към ВСС, Висшият съдебен инспектор (ВСИ) независимо разследва жалби, инспектира съдилища и предприема дисциплинарни действия, като по този начин допълнително засилва съдебната отчетност.

Временна комисия проверява дали кандидатите отговарят на изискванията; тя се състои от прокурори, съдии и следователи, наблюдавани от омбудсмана. Назначаването изисква продължителни проверки на миналото, наблюдение на имуществото и съгласие за наблюдение на финансови трансакции и телекомуникации. Временна комисия проверява дали кандидатите отговарят на изискванията, като тя се състои от прокурори, съдии и следователи, наблюдавани от омбудсмана. След назначаването на съдиите те подлежат на периодично наблюдение, като нередностите се докладват за разследване. Нарушаването на изискванията за поверителност или неправомерното поведение водят до освобождаване от длъжност, с цел гарантиране на високи етични стандарти.

Оценката на работата е институционализирана чрез Закона за статута на съдиите и прокурорите, който предвижда правила за регулиране на назначенията в съдебната система, правата, задълженията и дисциплинарната отговорност. За да постъпят в съдебната система, кандидатите трябва да преминат през строга предварителна проверка, включително проверка на имущественото състояние и миналото от различни държавни институции. Изпълнението се оценява периодично, като оценките варират от „много добър“ до „неспособен“. Съдиите, оценени като „неспособни“, могат да бъдат подложени на мерки като намаляване на възнаграждението или дисциплинарно наказание. При оценяването се вземат предвид сложността на разглежданите дела, статистическите резултати и самооценките, като целта е справедливост и професионално развитие. Дисциплинарите процедури са подробно регламентирани и се ръководят от принципите на справедливост, пропорционалност и защита на съдебната независимост. Неправомерното поведение се класифицира в три категории:

нарушения по време на работа, поведение извън служебните задължения, което вреди на репутацията на съдебната власт, и престъпления. Санкциите варират от лични предупреждения и публични порицания до намаляване на възнаграждението, понижаване в длъжност и освобождаване — в зависимост от тежестта на нарушението. Съдиите имат право да обжалват дисциплинарните решения пред компетентния съд, като по този начин се гарантира надзор и процесуална справедливост.

Разследванията на неправомерни действия се инициират от Висшия съдебен инспектор, който събира доказателства в сътрудничество с държавни институции и се стреми да гарантира поверителност. Процедурата е защитена чрез давностни срокове и стриктни процедурни рамки. Прекъсването на давността може да настъпи автоматично при наказателни обвинения или при поискване, когато продължаването на службата би навредило на производството. Публичните изслушвания от ВСС поддържат прозрачност, а окончателните решения се публикуват при спазване на стандартите за защита на личните данни. В дисциплинарният регистър се вписват резултатите, които служат като инструмент за проследяване на отчетността във времето. Рамката на Албания отразява сериозен ангажимент към гарантиране на интегритета на съдебната власт чрез оценки на работата, проверки за почтеност и сигурност, както и чрез ефективни дисциплинарни механизми. Макар и значима, системата разчита на постоянна бдителност, за да се гарантира устойчиво спазване на стандартите за независимост, справедливост и прозрачност.

АРМЕНИЯ

Рамката за съдебна отчетност на Армения е залегнала в Конституцията и ключови законодателни актове, които се стремят да гарантират независимостта, прозрачността и почтеността на съдебната власт. Механизмите за съдебна отчетност се управляват основно от Висшия съдебен съвет (ВСС), докато по-широкият надзор на почтеността и етиката е в компетенциите на Комисията за превенция на корупцията (КПК). Заедно тези институции се стремят да поддържат баланс между гарантирането на съдебната независимост и осигуряването на високи професионални и етични стандарти за съдиите.

Висшият съдебен съвет (ВСС) носи основната отговорност за назначаването на съдии, дисциплинарните производства, както и за ефективността и правилното функциониране на съдилищата. Съдиите се назначават въз основа на прозрачна система, основана на заслугите, с процедури, предназначени да предотвратят политическа намеса. Дисциплинарната отговорност се корени в конституционни и законови разпоредби, като съдиите подлежат на отговорност за сериозни нарушения на съдебните задължения, неетично поведение или действия, които подкопават общественото доверие. Дисциплинарните производства се образуват от ВСС или, в някои случаи, от Министерството на правосъдието въз основа на жалби или констатации за неправомерно поведение. Производствата се стремят към процесуална справедливост, включително правото на съдията да бъде

изслушан и възможността за обжалване на решенията. Оценка на изпълнението са официално установени, но се прилагат по-слабо систематично в сравнение с други механизми. Оценка на работата на съдиите се извършват предимно чрез прегледи на дела, доклади за ефективност и оценки на жалби, а не чрез редовни институционализирани оценки, свързани с кариерното израстване. Текущите дискусии имат за цел да укрепят тази област и да свържат по-добре оценките с мерките за насърчаване и обучение.

Проверките за почтеност са важна част от системата за отчетност на Армения. Комисията за предотвратяване на корупцията (КПК) играе основна роля, като контролира декларациите за имущество и интереси на съдиите и следи за липсата на конфликти на интереси. От съдиите се изисква да подават редовни декларации за своето имущество, доходи и бизнес интереси. КПК извършва проверки на случаен принцип и въз основа на оценка на риска и може да започне административно производство при наличие на неверни декларации, укриване или конфликт на интереси. КПК извършва и по-широки проверки на миналото, като се фокусира върху етичното поведение, оценка на начина на живот и връзки, които биха могли да компрометират безпристрастността на съдиите.

Проверките за сигурност не са систематично регламентирани в съдебното законодателство, но се прилагат непряко чрез механизми за почтеност и борба с корупцията. Кандидатите за съдебни длъжности подлежат на проверка на миналото, включително проверка на криминално досие и финансов мониторинг, което гарантира, че лица, свързани с организираната престъпност, сериозни финансови нередности или етични нарушения, ще бъдат отстранени преди назначаването им. Въпреки това не се поставя акцент върху системни периодични проверки по време на съдебната служба.

Дисциплинарната отговорност се налага чрез структуриран и прозрачен процес. Основанията за дисциплинарна отговорност включват нарушения на професионалните задължения, неетично поведение и нарушения на съдебната етика. Санкциите варират от порицания и глоби до освобождаване от длъжност в тежки случаи. Дисциплинарните решения на ВСС подлежат на съдебен контрол, което гарантира правото на съдиите да обжалват и осигурява съответствие с гаранциите за справедлив процес. Кодексът за съдебна етика допълнително определя допустимото поведение, като нарушенията на тези принципи представляват основание за дисциплинарни мерки.

В системата на Армения продължават да съществуват предизвикателства, особено по отношение на еднаквото прилагане на оценките на изпълнението и засилването на прозрачността на дисциплинарните производства. Макар че правните стандарти са всеобхватни, общественото доверие в механизмите за съдебна отчетност продължава да се развива, благодарение на усилията за укрепване на независимостта и доверието във ВСС и КПК. Реформите, насочени към институционална прозрачност, засилване на механизмите за оценка и гарантиране на автономията на антикорупционните органи, са от съществено значение за запазване на постигнатите резултати в областта на съдебната отчетност.

БЪЛГАРИЯ

Съдебната отчетност в България е уредена в Конституцията, Закона за съдебната власт (ЗСВ) и различни подзаконовни нормативни актове, като контролът е поверен основно на Висшия съдебен съвет (ВСС). Висшият съдебен съвет функционира като кадрови орган чрез своите две колегии — Съдийската колегия за съдиите и Прокурорската колегия за прокурорите и следователите. Структурата на Съвета и неговите колегии не осигурява баланс, нито намалява риска от политическо влияние — напротив, в Съдийската колегия мнозинството от членовете се избират от Народното събрание, което упражнява пряко политическо влияние върху кадровия орган. Дисциплинарни производства срещу съдии се уреждат от ясни правила съгласно Закона за съдебната власт. Съдиите могат да бъдат подведени под отговорност за неправомерно поведение, сериозни нарушения на служебните задължения, неетично поведение или действия, уронващи престижа на съдебната власт. Дисциплинарни мерки могат да бъдат предприети от министъра на правосъдието, председателите на съдилищата или Инспектората на ВСС. Санкциите включват порицание, намаляване на заплатата, понижаване в длъжност и освобождаване от длъжност при сериозни нарушения. Дисциплинарни дела се разглеждат от Съдебната колегия на ВСС, като съдиите имат право на пълни процесуални гаранции, включително право на изслушване, достъп до материалите по делото и обжалване пред Върховния административен съд.

Оценките за работата на съдията са включени в системата за кариерно развитие на съдиите. Съдиите се подлагат на задължителна атестация преди получаване на несменяемост или повишение. Пет години след първоначалното назначаване съдиите се оценяват, за да се определи дали отговарят на изискванията за статут на несменяемост. При оценяването се вземат предвид качеството на работата, сложността на делата, ефикасността, аргументацията и общественото поведение. Процесът включва комбинация от самооценка, оценка от преките ръководители и партньорски проверки. Неблагоприятната оценка може да забави или блокира кариерното развитие, въпреки че процесуалните гаранции осигуряват възможност за оспорване на отрицателните оценки. Важно е да се отбележи, че процедурите за атестиране и оценяване на съдиите следват формалистичен подход, като 99% от съдиите получават най-високата възможна оценка. Това е предизвикателство, с което българската съдебна система не успява да се справи вече повече от 20 години. Проверките за почтеност са част от по-широкия режим на съдебен надзор, който до голяма степен се администрира от Инспектората към ВСС. Инспекторатът извършва проверки на имуществени декларации, декларации за конфликт на интереси и доклади за етични нарушения. Съдиите са длъжни да подават годишни декларации за имущество и интереси. Инспекторатът има право да започва разследвания въз основа на несъответствия, одити на начина на живот или външни жалби и може да предава констатациите за дисциплинарни или наказателни действия. Проверките на Инспектората върху имуществените декларации и конфликтите на интереси са формални и често се използват като инструмент за упражняване на натиск върху „неудобните“ съдии. За повече от 10 години няма нито един случай, в който Инспекторатът да е установил корупционно поведение на съдия въз основа на проверка на имуществена декларация.

Проверките за сигурност на съдиите не са систематично регламентирани в българското законодателство. Преди назначаването се извършва проверка на биографията, насочена предимно към криминални досиета и етични стандарти. Не съществува официална система за периодични проверки на сигурността по време на службата; въпреки това, сериозни несъответствия в начина на живот или тежки твърдения могат да предизвикат по-задълбочени разследвания от страна на Инспектората. Декларациите за имущество са важен елемент от българската система за почтеност. Съдиите са длъжни да декларират своето имущество, доходи, задължения и всички бизнес интереси на близки роднини. Антикорупционната рамка, особено в съответствие с препоръките на ЕС, засилва задължението за деклариране и публично оповестяване на имуществото на съдиите, с цел откриване и предотвратяване на корупционни рискове в съдебната система. Необоснованото богатство или сериозни пропуски могат да доведат до дисциплинарни или наказателни производства.

Въпреки че правната рамка на България за отчетността на съдебната власт е подробна и съответства на европейските стандарти, предизвикателствата продължават да съществуват. Опасенията включват рисковете от политизиране на ВСС, непоследователното прилагане на дисциплинарните мерки и обществения скептицизъм относно ефективността на проверките за почтеност. Неотдавнашните съдебни реформи имаха за цел да повишат прозрачността, включително по-широко публикуване на дисциплинарни решения и засилване на ролята на независимите съдебни органи в ключови производства. Укрепването на редовните оценки на работата на съдиите, стриктното прилагане на механизмите за мониторинг на интегритета и имуществото им, както и продължаващата реформа на структурата на ВСС остават основни приоритети за по-нататъшното засилване на независимостта и отчетността на съдебната власт в България.

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Съдебната отчетност в Босна и Херцеговина се контролира основно от Висшия съвет на съдиите и прокурорите (ВССП) — централен орган, създаден да защитава независимостта на съдебната власт, като същевременно се стреми да гарантира интегритета, ефективността и професионализма на съдебната система. Правомощията на Висшия съвет на съдиите и прокурорите се определят от Закона за Висшия съдебен и прокурорски съвет и се допълват от вътрешните му правила, които уреждат процедурите за назначаване на съдии, дисциплинарните производства и етичния надзор. Дисциплинарните производства срещу съдии се провеждат в рамките на мандата на ВССП, като ключова роля играе Службата на съветника по дисциплинарни въпроси (ССДП). ССДП разследва жалби за съдебни нарушения и при необходимост образува дисциплинарни производства. Съдиите могат да бъдат подвеждани под отговорност за сериозни нарушения на служебните задължения, неетично поведение, злоупотреба със служебно положение или действия, които накърняват обществения имидж на съдебната власт. Санкциите варират от писмено предупреждение и намаляване на заплатата до освобождаване от длъжност. Производството гарантира правото на справедлив процес, включително правото на защита, публични изслушвания и възможност за

обжалване на решенията пред второинстанционния дисциплинарен състав на ВССП и впоследствие пред Съда на Босна и Херцеговина.

Атестациите на съдиите са признати в съдебната система, но не са толкова систематично разработени или обвързани с кариерното развитие, както в някои други юрисдикции. Периодичните оценки се фокусират предимно върху ефективността при управлението на делата, намаляването на броя на висящите дела и общата продуктивност, а не върху цялостни качествени оценки на правните разсъждения или етичното поведение. Усилията за установяване на по-силна връзка между резултатите от оценяването и процесите на повишение са в ход, но остават ограничени.

Проверките за почтеност са част от по-широките усилия за съдебен надзор. От съдиите се изисква да оповестяват лична финансова информация, включително декларации за имущество, но цялостните одити на начина на живот и механизмите за постоянен мониторинг на почтеността са слабо развити. ВСПС е приел правила за деклариране на имущество и конфликти на интереси, но прилагането им понякога е непоследователно. Разследванията на проблеми, свързани с интегритета, обикновено се предизвикват от конкретни жалби или външни констатации, а не чрез проактивни проверки. Проверките за сигурност не представляват официален и систематичен елемент от съдебната отчетност в Босна и Херцеговина. Първоначалната проверка при назначаване включва удостоверение за съдимост, но липсва структурирана повторна проверка или мониторинг на сигурността на съдиите по време на техния мандат. Въпреки това, съдиите, работещи по чувствителни дела, свързани с организираната престъпност и корупцията, могат да бъдат подложени на неофициална оценка на сигурността, координирана с правоприлагащите органи, когато това е необходимо. Декларациите за имущество са задължителни и съдиите трябва редовно да подават отчети с подробна информация за своите доходи, недвижимо и движимо имущество, както и бизнес интереси. Публичният достъп до тези декларации е предмет на спорове, като гражданското общество и международни организации настояват за по-голяма прозрачност. Настоящата система осигурява ограничено публично оповестяване, като се стреми да балансира между прозрачността и личната сигурност, но съществува призната необходимост от подобрение с цел повишаване на общественото доверие.

Въпреки правната и институционалната рамка, системата за съдебна отчетност в Босна и Херцеговина е изправена пред трайни предизвикателства. Те включват рискове от политическа намеса, забавяне на дисциплинарните производства, ограничена прозрачност при обработката на имуществените декларации и обществен скептицизъм относно почтеността на съдебната власт. Укрепването на оперативната независимост на ВСС, подобряването на ефективността на дисциплинарните производства и повишаването на прозрачността на механизмите за наблюдение на имуществото са ключови реформи, необходими за засилване на съдебната отчетност и общественото доверие в съдебната система.

ХЪРВАТИЯ

Съдебната отчетност в Хърватия се регулира основно от Закона за съдилищата и Закона за Държавния съдебен съвет. Подзаконовите нормативни актове включват Кодекса за съдебна етика и Правилата за работа на Държавния съдебен съвет. Държавният съдебен съвет (ДСС) провежда дисциплинарни процедури и взема решения относно дисциплинарната отговорност на съдиите. Дисциплинарите нарушения включват неизпълнение на съдебните задължения, неизготвяне на съдебни решения в разумен срок, участие в несъвместими дейности, създаване на смущения в работата на съда, нарушаване на служебната тайна, накръняване на репутацията на съда или съдебните задължения, неподдаване на имуществена декларация или предоставяне на невярна информация, отказ за участие в оценка на изпълнението на съдебните задължения и нарушаване на разпоредбите за защита на личните данни. Едно от конкретните нарушения дава право на председателя на съда да образува дисциплинарно производство, ако съдията не е постановил определения в Рамковите насоки за работата на съдиите брой решения в рамките на едногодишен период или е изпълнявал задълженията си по небрежен начин, без основателна причина. Настоящите рамкови насоки за работата на съдиите се определят от министъра, компетентен по въпросите на съдебната власт, и се допълват от необвързващо становище на Общото събрание на Върховния съд на Хърватия. Освен това *Кодексът за съдебна етика* очертава основните етични принципи за поведение на съдиите и включва процедури за справяне с нарушенията. Нарушенията на кодекса обаче не се санкционират пряко. Оправомощените органи за образуване на дисциплинарно производство включват председателя на съда или съдия, упълномощен да ръководи делата на съда, председателя на висшия съд и Върховния съд, министъра, компетентен по въпросите на съдебната власт, или Съдебния съвет (създаден към окръжните съдилища и висшите специализирани съдилища). Възможните дисциплинарни наказания включват порицание (укор), глоба в размер на една трета от заплатата на съдията за период от един до дванадесет месеца или освобождаване от длъжност. Съдиите имат право да обжалват дисциплинарните решения пред Конституционния съд. Подаването на жалба автоматично спира изпълнението на решението.

ЧЕШКА РЕПУБЛИКА

След Нежната революция и създаването на Чешката република през 1993 г. съдебната система претърпя значителни реформи с цел утвърждаване на независимостта и отчетността. Правната рамка за съдебната дисциплина се основава главно на Закон № 6/2002 относно съдилищата и съдиите и Закон № 7/2002 относно производствата по дела на съдии, прокурори и съдебни изпълнители. Дисциплинарните производства се разглеждат от Върховния административен съд, което гарантира съдебна отчетност при спазване на принципите на процесуална справедливост. При наличие на процесуални пропуски, Наказателно-процесуалният кодекс се прилага субсидиарно. Дисциплинарните производства се водят от шестчленни състави, включващи съдии от Върховния административен съд и

Върховния съд, съдия от по-ниска инстанция, прокурор, член на адвокатската колегия и учен-юрист. Съдебните съвети към всеки съд изпълняват консултативни функции, като подкрепят етичните стандарти и предлагат кандидати за дисциплинарни състави. Дисциплинарни дела могат да бъдат образувани от президента на републиката, министъра на правосъдието, председателите на съдилищата или омбудсмана. Основанията включват нарушения на служебните задължения, поведение, уронващо престижа на съдебната власт, или действия, които накърняват общественото доверие. Предложенията трябва да бъдат подадени в срок от шест месеца от узнаването за нарушението и не по-късно от три години от неговото извършване. Санкциите включват порицание, намаляване на заплатата, отстраняване от ръководни длъжности или освобождаване от съдебната система. Съдиите разполагат с гарантирани процесуални права, включително право на представителство, публични изслушвания, представяне на доказателства и получаване на мотивирано решение.

Оценките на изпълнението (атестациите) не са основен компонент в управлението на съдийската кариера. Въпреки че съдебните съвети се занимават с етиката, а председателите на съдилищата следят за ефективността, не е въведена систематична система за редовна оценка на изпълнението. В рамките на реформите се обмислят по-ефективни механизми за оценка като част от по-широките съдебни реформи. Съществуват проверки за интегритет, но те остават сравнително ограничени. Съдиите трябва да отговарят на високи морални и професионални стандарти и подлежат на проверка на миналото преди назначаването им. Въпреки това не съществуват структурирани, текущи проверки на интегритета или одити на начина на живот извън проверката при назначаване. Етичните стандарти са дефинирани, но сравнително общо, което позволява противоречиво тълкуване по време на дисциплинарните производства.

Проверките за сигурност на съдиите са минимални. Първоначалната проверка на миналото обхваща криминалните досиета, но по време на службата не се извършват официални, периодични проверки за сигурност. Назначенията, свързани с чувствителна информация, се основават на вътрешни оценки, без наличие на институционализирана система за проверка на сигурността. Прозрачността е крайъгълен камък на дисциплинарните производства. Изслушванията са публични, освен ако съображенията за поверителност или сигурност не налагат тяхното закриване. Представители на медиите и гражданското общество могат да присъстват, при спазване на практическите ограничения. Окончателните дисциплинарни решения се публикуват на уебсайта на Върховния административен съд, което засилва общественото доверие чрез откритост. Въпреки това продължават критиките относно ограничената публичност на обсъжданията на комисиите и непоследователното медийно отразяване, което може да изкриви общественото възприятие за съдебната власт.

Обжалването на дисциплинарните решения беше премахнато през 2008 г., с въвеждането на едноинстанционна система. Въпреки че конституционните жалби остават възможни, липсата на редовна процедура за обжалване поражда опасения

относно справедливостта. ЕСПЧ признава съответствието на системата по делото *Grosam v. Czech Republic*, но отбелязва нейните слабости. С измененията от 2024 г. се въвежда двуинстанционна система, която влиза в сила от 1 януари 2025 г. Висшите съдилища вече функционират като първоинстанционни дисциплинарни съдилища, а жалбите се разглеждат от Върховния съд или Върховния административен съд. Единният съдебен състав гарантира последователност в дисциплинарната практика.

Въпреки стабилната рамка, предизвикателствата остават. Критиките се съсредоточават върху липсата на ясно дефинирани етични стандарти, ограниченото обучение на членовете на дисциплинарните състави и рисковете от политически натиск от страна на ръководството на съда. Съдебните съвети изпълняват консултативна функция, но не разполагат с решаващи правомощия за предотвратяване на злоупотреби. Последните реформи, въвеждащи двуинстанционна структура, споразумения за признаване на вина и разширени процесуални гаранции, са насочени към повишаване на справедливостта и укрепване на общественото доверие. Укрепването на професионалното обучение на дисциплинарните състави, изясняването на етичните норми и повишаването на прозрачността остават от съществено значение за изграждането на напълно отчетна и независима съдебна система.

ГРУЗИЯ

Съдебната отчетност в Грузия се урежда от Конституцията и Основния закон за общите съдилища. Висшият съвет на правосъдието е основният орган за назначаване на съдии, повишаване в длъжност, дисциплинарна отговорност и цялостно управление на съдилищата. След мащабните реформи през 2010 г. Грузия се стреми да укрепи независимостта на съдебната система, като същевременно създаде механизми за прозрачност и отчетност.

Съдиите могат да бъдат подведени под дисциплинарна отговорност за нарушаване на съдийската етика, неспазване на процесуалните задължения, забавяне на постановяването на решения или поведение, уронващо достойнството на съдебната власт. Дисциплинарните производства могат да бъдат инициирани от независимия инспектор, от членове на ВСС или въз основа на жалби от физически лица или институции. Случаите се разглеждат от Дисциплинарната комисия на съдиите с право на обжалване пред Дисциплинарната камара на Върховния съд. Санкциите варират от забележки и порицания до намаляване на заплатата, преместване в по-долен съд или освобождаване от длъжност в тежки случаи. Рамката предоставя на съдиите процесуални гаранции, включително право на защита, достъп до доказателства, публично изслушване и право на обжалване.

Оценките на изпълнението (атестациите) са официална и редовна част от професионалното развитие на магистратите. Съдиите се подлагат на периодични оценки въз основа на критерии, включващи управление на делата, качество на решенията, правна аргументация и професионално поведение. Оценките оказват

пряко влияние върху повишенията, повторните назначения и избора на ръководни длъжности в съдебната система. Прозрачността на критериите и процедурите за оценка се подобри с последните реформи, но все още съществуват опасения относно последователността и потенциалната субективност. Проверките за почтеност все повече се интегрират в съдебната система. Кандидатите за съдебни длъжности трябва да преминат през задълбочена проверка, включваща декларации за имуществено състояние, разследване на миналото и проверка на начина на живот. Действащите съдии са обект на постоянен мониторинг чрез изискванията за оповестяване на имуществото и дейността на Държавната сметна палата и други надзорни органи. Жалби, свързани с интегритета, могат да доведат до отделно производство или дисциплинарни мерки, ако бъде установено неправомерно поведение.

Проверките за сигурност се прилагат селективно. Кандидатите за съдебни длъжности, особено във висшите съдилища или за чувствителни позиции, преминават през проверки, извършвани от съответните органи за сигурност. Тези проверки са насочени към установяване на криминални досиета, връзки с престъпни групи и потенциални заплахи за независимостта на съдебната власт. Въпреки това не се прилага систематична и постоянна периодична проверка за сигурност на всички действащи съдии. Декларациите за имущество са съществен елемент от прозрачността на съдебната система в Грузия. Съдиите са длъжни ежегодно да подават подробни декларации за имущество, доходи и финансови интереси. Тези декларации подлежат на проверка от Държавната сметна палата и при наличие на съмнения могат да доведат до административно или дисциплинарно производство. Публичният достъп до декларациите за имущество е разрешен от закона.

Въпреки значителните подобрения в законодателството, на практика продължават да съществуват предизвикателства пред пълната съдебна отчетност. Организациите на гражданското общество и международните партньори изразяват загриженост относно политическото влияние върху ВСС, изборителното използване на дисциплинарните производства и несъответствията в оценките на работата на съдиите. Усилията за засилване на независимостта на дисциплинарните и оценяващите органи, за превръщане на процесите на назначаване и повишаване в изцяло основани на заслугите и за осигуряване на по-голяма защита на съдиите, подложени на политически натиск, остават постоянен приоритет.

Реформите в Грузия поставиха правната основа за по-отговорна съдебна система, но изграждането в цялост на независима, прозрачна и справедлива система за съдебна отчетност зависи от непрекъснатото укрепване на институционалната независимост, процесуалните гаранции и последователното прилагане на стандартите.

УНГАРИЯ

Съдебната отчетност в Унгария се регулира от съчетание от конституционни и законови норми. Основната правна рамка включва Закон CLXII от 2011 г. за правния

статут и възнаграждението на съдиите и Закон CLXI от 2011 г. за организацията и администрирането на съдилищата. Дисциплинарните производства се регулират допълнително от вторично законодателство, по-специално от Процедурния правилник на съдилищата по служебни дела, одобрен от Националния съдебен съвет (НСС). Тази двойна рамка гарантира последователност на всички съдебни нива, като установява ясни дисциплинарни процедури, права и отговорности. Дисциплинарните производства се разглеждат от две специализирани служебни съдилища: Първоинстанционния служебен съд към Регионалния апелативен съд в Будапеща и Второинстанционния служебен съд към Върховния съд (Kúria). Съдиите, назначени в тези съдилища, имат деветгодишен мандат. Случаите на нарушения на професионалните съдийски задължения се разглеждат от състави от трима съдии в закрити заседания с цел защита на поверителността. В зависимост от длъжността на съдията, дисциплинарните производства могат да бъдат инициирани от председателите на съдилищата, председателя на Върховния съд или председателя на Националната служба за съдебната власт (НССВ). Основанията включват нарушения на професионалните задължения или уронване на репутацията на съдебната власт. Санкциите варират от порицание и намаляване на възнаграждението до освобождаване от длъжност. Обжалването е допустимо в рамките на служебната съдебна система, но не и пред обикновените съдилища. Съдиите, срещу които е образувано дисциплинарно производство, могат да бъдат временно отстранени от длъжност, особено при повдигнати наказателни обвинения или сериозни твърдения. Оценка на работата са част от по-широкия съдебен надзор, но не са толкова интензивни в сравнение с дисциплинарната рамка. Професионализмът на съдиите се оценява чрез практиките за управление на съдилищата, задълженията за годишно отчитане и проверките за съответствие. Служебните съдилища представят годишни доклади за дисциплинарните производства на Националния съвет за съдебна власт, които включват статистически данни, спазване на процедурите и резултати. Тези данни обаче се фокусират основно върху съответствието с изискванията, а не върху подробни оценки на качеството на съдебната система, основани на заслугите.

Проверките за интегритет и сигурност не са систематично въведени след първоначалните назначения. Макар че съдиите са длъжни да спазват етичните стандарти, заложили в Етичния кодекс на съдиите (приет през 2022 г.), на всеки три години те подават задължителни имуществени декларации под строгия надзор на председателите на съдилищата и — като последна инстанция — на Националния съдебен съвет. Проверките за сигурност са задължителни за определени длъжности в съдебната система, включително председатели и заместник-председатели на съдилища, както и съдии, които разрешават събиране на секретни данни и други. Дисциплинарните производства се ръководят от процесуални гаранции, но предизвикателствата остават. Изслушванията са закрити за обществеността, което ограничава прозрачността. Обжалванията са допустими единствено в рамките на вътрешната съдебна структура, без външен съдебен контрол, освен чрез конституционни жалби, основани на нарушения на правата на човека. Процесуални недостатъци — като неясни гаранции за достъп до доказателства, дискреционно образуване на производства и липса на независими процедурни разпоредби —

пораждат сериозни опасения относно справедливостта и правната сигурност. Решенията за временно отстраняване от длъжност могат да засегнат съдиите преди постановяване на окончателни решения, което поставя под въпрос презумпцията за невинност.

Институционалното напрежение допълнително подкопава независимостта на съдебната власт. Кризата между Националния съдебен съвет (NJC) и председателя на Националната служба за съдебната власт (NOJ) през 2018 г. разкри структурни слабости. Възпрепятстването на служебни назначения и политическата намеса в управлението на съдебната система накърниха нейната институционална цялост. Дисциплинарните производства понякога се използват като средство за сплашване на съдии, които се застъпват за независимостта на съдебната власт, създавайки смразяващ ефект. Публичните протести на съдиите през 2024 г. срещу политически мотивирани промени бяха посрещнати с ответни атаки от страна на ръководството на съдебната власт, което засили опасенията за ерозия на съдебната независимост.

Въпреки наличието на подробна дисциплинарна рамка, унгарската съдебна система продължава да се сблъсква с предизвикателства, свързани с прозрачността, процесуалната справедливост и устойчивата независимост от политическа намеса. Укрепването на гаранциите в дисциплинарните производства и засилването на защитата на свободата на изразяване в рамките на съдебната система са от съществено значение за възстановяването на доверието и утвърждаването на съдебната отчетност в Унгария.

КОСОВО

Съдебната отчетност в Косово се основава на Конституцията и на пакет от реформи от 2018 г., включително Закона за съдилищата, Закона за Съдебния съвет на Косово (ССВК) и Закона за дисциплинарната отговорност на съдиите и прокурорите (ЗДОСП). ЗССК играе централна роля в управлението на съдебните назначения, дисциплинарните производства, съдебната администрация и съдебните инспекции. С наредба от 2019 г. ССВК допълнително усъвършенства дисциплинарните процедури, като гарантира по-ясен и структуриран процес за разглеждане на жалби и разследвания. Дисциплинарните производства се уреждат от ЗДОСП, който дефинира нарушения като пристрастност, конфликт на интереси, неподходящи публични изявления, участие в политическа дейност и поведение, което накърнява общественото доверие. Производството се образува от съответния „компетентен орган“ — обикновено председателят на съдилищата или председателя на Върховния съд — в зависимост от ранга на съдията. Жалби могат да се подават и от омбудсмана. Разследванията се провеждат от състави, съставени от трима съдии, избрани на случаен принцип от списък, който се поддържа от ССВК. Санкциите включват лични и публични порицания, намаляване на заплатата, преместване или предложение за уволнение. Окончателните дисциплинарни решения, наложени от ССВК, могат да бъдат обжалвани директно пред Върховния съд, който разглежда делата чрез тричленни състави. Обжалването спира изпълнението на решението за уволнение на съдията.

ССВК насърчава проактивната етична ориентация чрез своя Консултативен комитет по съдебна етика, който предлага необвързващи съвети на съдиите относно потенциални етични дилеми, като например извънсъдебни дейности или конфликти на интереси. Проверките за почтеност са включени в системата чрез изискването съдиите да спазват Кодекса за професионална етика и да се стремят да поддържат високи стандарти на поведение. Съдиите са задължени да декларират редовно имуществото си като държавни служители пред Агенцията за борба с корупцията. Интегритетът се налага основно чрез разследвания и дисциплинарни наказания, предизвикани от жалби.

Проверките за сигурност са ограничени. След назначаването не се изискват периодични проверки за сигурност. Дисциплинарният процес се фокусира върху индивидуални нарушения на поведението, а не върху системна проверка или надзор на сигурността. Въпреки това, обвиненията, свързани със злоупотреба със служебно положение или връзки с престъпна дейност, се разглеждат от дисциплинарните състави и могат да доведат до строги санкции. Прозрачността се утвърждава като все по-силна страна на косовската съдебна система. Въпреки че дисциплинарните изслушвания остават закрити за обществеността, окончателните решения — с изключение на порицанията, които не са публични — се публикуват на уебсайта на ССВК на албански и сръбски език. Уебсайтът предоставя възможност за публичен достъп до решенията и статистическите данни за съдебната дисциплина, което подобрява общественото разбиране и надзор. Дисциплинарните данни и резултатите от случаите вече се записват и наблюдават систематично.

Предизвикателствата обаче продължават. Широката свобода на преценка, предоставена на председателите на съдилища за образуване на дисциплинарни производства, поражда опасения относно процесуалната справедливост и неравнопоставеността на страните. Понастоящем съдиите не разполагат с ефективни средства за оспорване на решението на „компетентния орган“ за започване на дисциплинарно разследване. В докладите от 2023 г. и 2024 г. бяха препоръчани законодателни реформи за по-добро привеждане на дисциплинарната рамка на Косово в съответствие с европейските стандарти, повишаване на процедурната яснота и засилване на специализацията на разследващите органи.

Съдебната система на Косово постигна значителен напредък в укрепването на съдебната отчетност, особено по отношение на прозрачността и вътрешните етични насоки. Въпреки това, реформите, насочени към изясняване на процесуалните гаранции, ограничаване на злоупотребите с право на преценка и пълно хармонизиране на дисциплинарните производства с най-добрите европейски практики, продължават да са от решаващо значение за укрепване на доверието в независимостта и почтеността на съдебната власт.

ЛИТВА

Дисциплинарната отговорност на съдиите в Литва е уредена в Конституцията, Закона за съдилищата, Етичния кодекс на съдиите и наредбите, приети от Съдебния

съвет. Дисциплинарните стандарти имат за цел да поддържат достойнството и отчетността на съдебната власт, като същевременно зачитат нейната независимост. Неправомерното поведение на съдиите включва както неподходящо професионално поведение, така и действия извън служебните задължения, които биха могли да накърнят общественото доверие. Независимостта на съдиите е защитена, което означава, че дисциплинарните мерки не могат да бъдат насочени срещу правните тълкувания или самите решения по делата, а се съсредоточават върху небрежност, неправомерно поведение и нарушения на етичните задължения. Комисията по съдебна етика и дисциплинарна отговорност разследва твърденията за неправомерно поведение, а Съдебният съд на честта се произнася по делата и налага дисциплинарни наказания.

Дисциплинарното производство може да бъде иницирано от Съдебния съвет, Комисията по съдебна етика и дисциплинарна отговорност, председателите на съдилища или всяко друго лице, което има информация за неправомерно поведение. Основанията за дисциплинарни наказания включват поведение, уронващо престижа на съдебната длъжност, нарушения на Етичния кодекс и политическа дейност, несъвместима със съдебните задължения. Производството трябва да започне в рамките на три месеца от съобщаването на предполагаемото нарушение и не по-късно от три години от извършването му. Дисциплинарните санкции варират от порицание до уволнение, а при тежки случаи може да се стигне до предложение за импийчмънт. Жалби срещу решенията на Съда на честта могат да се подават до Върховния съд на Литва в срок от десет дни. Въпреки това, в законодателството съществуват пропуски по отношение на процедурата по обжалване, което води до прилагане на правилата на гражданското производство *mutatis mutandis*.

Проверките за почтеност са включени в Етичния кодекс, който определя високи стандарти за съдебно поведение въз основа на международни и европейски насоки. Етичната осведоменост се насърчава и чрез консултативната роля на Комисията. Съдиите могат да потърсят съвет по сложни етични въпроси и досега са издадени над петдесет такива официални етични консултации. Въпреки че не съществува систематичен режим за проверка на сигурността или имуществото на действащите съдии, който да надхвърля изискванията за назначаване, текущите етични оценки и механизмите за отчетност, основани на жалби, служат за поддържане на почтеността в съдебната система.

Прозрачността на производствата като цяло е висока. Изслушванията в Комисията по съдебна етика и дисциплинарни въпроси и в Съда на честтасъд са публични, освен ако съображения за поверителност или сигурност не изискват друго. Окончателните решения се публикуват на уебсайта на Националната съдебна администрация, като се осигурява публичен достъп и се спазват изискванията за защита на данните. Решенията се придружават от прессъобщения, а статистическите данни за дисциплинарните нарушения се съобщават публично. Въпреки това, продължават дебатите относно избора на непрофесионални членове на дисциплинарни органи, прозрачността на назначенията и дали ограниченията

на свободата на изразяване на мнение на съдиите се тълкуват твърде широко, както показват последните дисциплинарни дела като GT1-11/2021 и GT1-8/2022.

Продължават да съществуват предизвикателства, свързани с осигуряването на пълни процедурни гаранции. Правилата за назначаване на представители на обществеността в дисциплинарните органи са неясни и дават възможност за политизиране. Законът също така официално не изисква председателят на Комисията по съдебна етика и дисциплинарно производство да е съдия, въпреки че това се спазва на практика. В призивите за реформа се подчертава необходимостта от по-голяма законодателна яснота относно обжалванията, процедурите за подбор и укрепването на човешките ресурси в подкрепа на етичните консултации. Укрепването на тези области ще засили допълнително справедливостта, независимостта и общественото доверие в системата за съдебна отчетност на Литва.

МОЛДОВА

Правната рамка на Молдова за съдебната отчетност се основава на Конституцията (1994 г.), Закона за статута на съдиите (№ 544/1995 г.), Закона за Висшия съдебен съвет (ВСС) (№ 947/1996 г.) и Закона за дисциплинарната отговорност на съдиите (№ 178/2014 г.). Съдиите могат да бъдат санкционирани за професионално нарушение, включително за нарушаване на Етичния кодекс, приет през 2015 г. Функционалният имунитет е ограничен, тъй като държавата може да плати обезщетение за вреди при груба небрежност или умишлено нарушение. Определени са дисциплинарните нарушения и санкции, като същевременно се защитава независимостта на съдебната власт от намеса в процеса на вземане на решения.

Съдебният инспекторат разследва жалби срещу съдии и образува дисциплинарни дела пред Дисциплинарния съвет. Съставен от съдии и представители на гражданското общество, съветът се произнася по делата и налага санкции. Жалбите се разглеждат от ВСС — смесен орган, съставен от съдии и непрофесионални членове, който може да потвърди, преразгледа или отмени решенията на Дисциплинарния съвет. Окончателните жалби се разглеждат от специален състав на Върховния съд, който разглежда както фактите, така и правото. Публичните изслушвания, публикуването на решенията и видеозаписите повишават прозрачността. Дисциплинарните нарушения включват невъздържане, нарушаване на човешките права или сериозни етични нарушения. Санкциите варират от предупреждение до уволнение и се прилагат както за действащи, така и за пенсионирани съдии. Производството трябва да започне в рамките на три години от извършване на нарушението, като има специални срокове за случаите, разкрити със съдебни решения. Съдиите се ползват с процесуални права, включително правото да бъдат изслушвани, да имат достъп до доказателства и да обжалват решенията. Съдебният инспекторат трябва да приключи разследванията в рамките на 60 дни; Дисциплинарният съвет и ВСС трябва да се произнесат по делата съответно в рамките на 60 и 30 дни. Решенията на ВСС могат да бъдат оспорени пред Върховния съд в срок от 30 дни.

Оценките на изпълнението (атестациите) и мониторингът на интегритета се осъществяват чрез отделни процеси, докато нарушенията на професионалната етика се оценяват от специална комисия по етика към ВСС. След назначаването не се провеждат системни проверки за сигурност или финансови проверки, въпреки че след дисциплинарни или наказателни присъди може да се предяви граждански иск. През 2023 г. съдебният инспекторат е получил 1 152 жалби, но е предложил санкции само в 30 случая (2,6 %). Дисциплинарни санкции са наложени само в четири случая, като не са препоръчани уволнения. Повечето нарушения са свързани с нарушаване на правата на човека или на императивни правни норми. В решения на ЕСПЧ, като *Catana v. Moldova* (2023) и *Manole v. Moldova* (2023), са критикувани аспекти на дисциплинарната система, особено липсата на независимост на дисциплинарните органи в предишни случаи.

Въпреки усилията за реформи, редица предизвикателства остават нерешени. Дисциплинарният процес остава продължителен и изисква значителни ресурси дори при леки нарушения. Зависимостта на съдебния инспекторат от ВСС подкопава неговата автономност. Припокриването на функциите на Дисциплинарния съвет и ВСС забавя производството, а прекомерната публичност може да навреди на репутацията на съдиите преди окончателните решения. Бъдещите реформи следва да се съсредоточат върху засилване на независимостта на съдебния инспекторат, рационализиране на дребните дисциплинарни дела, осигуряване на поверителност до окончателното вземане на решенията и балансиране на правата на жалбоподателите, за да се предотврати тормозът над съдиите.

СЕВЕРНА МАКЕДОНИЯ

Република Северна Македония урежда отчетността на съдебната власт чрез Конституцията, Закона за съдилищата, Закона за съдебния съвет, Процедурния правилник на съдебния съвет и Етичния кодекс на съдиите. Конституцията установява основата за независимостта на съдиите, като допуска уволнение при тежки дисциплинарни нарушения или непрофесионално поведение, определени от Съдебния съвет. Законът за съдилищата и Законът за съдебния съвет предвиждат подробни правила за дисциплинарните производства, като посочват основания като нарушения на етиката, неизпълнение на служебните задължения, злоупотреба със служебно положение или действия, които накърняват общественото доверие.

Съдебният съвет контролира дисциплинарните производства, започва разследвания служебно или по жалби и определя санкциите. Разследванията се провеждат от комисия от докладчици, избрани на случаен принцип от членовете на Съвета. Съдиите, срещу които се води производство, имат право на процесуални гаранции, включително право на защита. Санкциите включват порицание, намаляване на заплатата, временно отстраняване или уволнение. Изслушванията се провеждат поверително, за да се защити репутацията на съдиите, въпреки че окончателните решения се публикуват, освен ако не е необходима поверителност. Етичният кодекс на съдиите подчертава безпристрастността, независимостта и почтеността като основни стандарти за поведение на съдиите.

Оценките на работата, повишенията и проверките за почтеност се уреждат отделно чрез актуализирани правила, включително преработения Правилник за класиране на кандидатите за съдебни длъжности и Насоки за изчисляване на ефективното работно време. Временните назначения и допълнителните съдебни дейности вече се вземат предвид при оценката на изпълнението. След назначаването не се налагат официални проверки за сигурност или финансови одити, но несъвместимостта с други публични длъжности е строго регламентирана.

Дисциплинарната система е изправена пред предизвикателства: съществуват рискове от политическо влияние поради начина на назначаване на Съдебния съвет; непрозрачността и закъсненията подкопават общественото доверие; непоследователното разглеждане на жалбите продължава да бъде проблематично; а страхът от отмъщение продължава да засяга независимостта на съдебната власт. Въпреки че около 85–90% от жалбите се отхвърлят, много от тях се основават на недоволство от съдебните решения, а не на неправомерно поведение. Реформите въведоха индивидуални обяснения за решенията, публично отчитане на дейностите, по-строги срокове и участие на гражданското общество в надзора.

Съдиите могат да обжалват дисциплинарни наказания пред Апелативния съвет към Върховния съд в срок от 15 дни. Апелативните съвети се състоят от съдии, избрани чрез жребий, което гарантира известна степен на безпристрастност. Ако ЕСПЧ установи нарушение на правата на човека, съдията може да поиска възобновяване на делото в срок от 30 дни. Решенията на Апелативния съвет и ключовите решения на Съдебния съвет се публикуват, за да се повиши прозрачността и отчетността. През 2024 г. забележителни дела включваха уволнението на съдия, избран в Държавната комисия за предотвратяване на корупцията, и спорния отказ на правото на временно отстраняване на друг съдия, което подчертава напрежението между независимостта на съдебната власт, процедурната последователност и развиващите се рамки за отчетност. Въпреки реформите, продължават да съществуват опасения относно еднаквото прилагане на процедурите и гарантирането на съдебната независимост. Необходими са по-нататъшни подобрения, за да се укрепи доверието в съдебната система и общественото доверие в нея.

ПОЛША

Дисциплинарната отговорност на съдиите в Полша се урежда от Закона за системата на общите съдилища, който първоначално е въведен през 1928 г. и е актуализиран неколккратно, включително със значителни изменения през 1985 г., 2001 г. и 2015 г. Съгласно дългогодишната рамка съдиите могат да бъдат подложени на дисциплинарни мерки за сериозни нарушения, явни законови нарушения или поведение, което не е подходящо за съдебната длъжност, като наказанията варират от порицание до уволнение. След 2015 г. съдебните промени значително промениха дисциплинарните процедури. Срещу съдиите, които се противопоставят на тези промени и отправят преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз (СЕС), се предприемат засилени дисциплинарни мерки. През 2019 г. така нареченият

„Закон за намордника“ разшири обхвата на дисциплинарните нарушения, като включи в тях поставянето под въпрос на легитимността на съдебните назначения и участието в публични дейности, считани за несъвместими с независимостта на съдебната власт. През този период политическото влияние оказва въздействие върху системата. Съдиите, които защитаваха независимостта на съдебната власт, бяха изправени пред множество политически мотивирани производства. Тези промени предизвикаха национална и международна критика, която завърши с постановлението на Съда на ЕС от 2021 г. за спиране на дейността на Дисциплинарната камера на Върховния съд. Под натиска на ЕС Дисциплинарната камера беше премахната и заменена с Камера по професионална отговорност. Основните реформи изясниха, че отправянето на въпроси към Съда на ЕС, тълкуването на правото на ЕС и оценката на съдебната независимост вече не са дисциплинарни нарушения. След 2023 г. министърът на правосъдието назначава независими дисциплинарни прокурори, натоварени да разглеждат и прекратяват неправилно образувани дела. Понастоящем съдиите носят отговорност за явно неуважение към закона, възпрепятстване на съдебната власт или поведение, уронващо достойнството на съдебната длъжност. Санкциите включват предупреждения, порицания, намаляване на заплатата, парични глоби, преместване на друга длъжност или уволнение. Специалните прокурори по дисциплинарни дела в съдебната система, назначени от министъра на правосъдието, образуват производства, провеждат предварителни разследвания и внасят дела в дисциплинарните съдилища към апелативните съдилища или Върховния съд. Процедурите са публични, но могат да бъдат закрити, за да се защитят чувствителни интереси. Дисциплинарните трибунали в рамките апелативните съдилища и Върховният съд се произнасят по дела на първа и втора инстанция. Дисциплинарните производства обикновено следват стандартите на наказателното производство, като позволяват свидетелски показания, представителство на защитата и механизми за обжалване.

Неотдавнашните изменения възстановиха правната сигурност, въпреки че все още е необходима цялостна реформа. Бъдещите планове са насочени към премахване на разпоредбите на „закона за намордника“ и създаване на напълно прозрачна и независима дисциплинарна система, която да поддържа независимостта на съдебната власт и да отговаря на европейските правни стандарти.

СЪРБИЯ

Дисциплинарната отговорност на съдиите в Сърбия се урежда от Закона за съдиите, Закона за Висшия съдебен съвет (ВСС) и Правилника за процедурата за установяване на дисциплинарната отговорност на съдиите и председателите на съдилища. Въвеждането през 2008 г. на дисциплинарната отговорност като отделна категория отчетност бележи значително развитие, доусъвършенствано чрез конституционни реформи и законодателни актуализации през 2022–2023 г. Съдебната дисциплина има за цел да запази независимостта, като същевременно гарантира спазването на професионалните стандарти. Дисциплинарните нарушения включват небрежно изпълнение на съдебните задължения и поведение,

което накърнява репутацията или безпристрастността на съдебната власт. Етичният кодекс, изграден върху седем принципа (независимост, безпристрастност, компетентност, достойнство, ангажираност, свобода на сдружаване и спазване на етичните норми), допълва тези стандарти. Дисциплинарният орган включват дисциплинарен прокурор, заместници и дисциплинарна комисия, които се назначават от ВСС след публични покани. Първоинстанционното производство е поверително, освен ако съдията не поиска публичност. Съдиите имат право да запазят мълчание, да ангажират правен представител, да предлагат и оспорват доказателства и да обжалват. Санкциите включват предупреждение, намаляване на заплатата с до 50% за една година и забрана за повишение за срок до три години. Тежките нарушения могат да доведат до уволнение. Решенията за уволнение могат да бъдат обжалвани пред Конституционния съд в срок от осем дни.

Производствата се ръководят от принципите на справедливост, неотложност и справедлив процес. Съдиите не могат да бъдат държани отговорни за системни пропуски като прекомерна натовареност или недостатъчен брой служители. Твърдение за нарушение на Етичния кодекс трябва първо да бъде оценено от Комисията по етика, преди да бъдат разгледани официални дисциплинарни обвинения. Въпреки това, терминът „тежко нарушение“ остава неясен, което позволява непоследователно прилагане. Решенията се публикуват в анонимизиран вид на уебсайта на Висшия съдебен съвет.

Въпреки че дисциплинарната рамка на Сърбия съответства на стандартите на ССЈЕ, слабостите включват непрозрачни процеси на назначаване, недостиг на ресурси, който забавя производствата, и общо формулирани дисциплинарни нарушения, което затруднява последователното тълкуване. Въпреки това, системата предлага значителни процедурни гаранции, ясно определени нарушения и санкции, множество нива на контрол и инициативи за обучение с цел укрепване на професионалното поведение.

СЛОВАКИЯ

От създаването си през 1993 г. Словашката република е изградила дисциплинарна рамка за съдиите, която се корени в Конституцията и се развива чрез значителни реформи. Първоначално дисциплинарната юрисдикция е разпределена между регионалните съдилища, висшите военни съдилища и Върховния съд. През 2001 г. Закон № 385/2000 за съдиите и съдебните заседатели централизира дисциплинарната юрисдикция във Върховния съд, с изключение на съдиите от Конституционния съд и ръководителите на върховните съдилища, които остават под юрисдикцията на Конституционния съд. Конституцията е изменена през 2021 г., за да се създаде Върховният административен съд (ВАС), който понастоящем упражнява дисциплинарна юрисдикция върху съдиите от общите и административните съдилища. Понастоящем дисциплинарният въпрос се урежда от Закон № 432/2021 Coll., известен като Кодекс на дисциплинарният съдилища, който осигурява единна и структурирана правна рамка, съобразена с международните стандарти.

Дисциплинарният процес е поверен на дисциплинарни състави в рамките на ВАС, които се състоят от трима професионални съдии и двама непрофесионални съдии. Конституционният модел запазва специалната компетентност на Конституционния съд по отношение на председателя и заместник-председателя на Върховния съд и на Върховния административен съд, като по този начин се засилва разделението на властите на най-високите съдебни нива. На съдиите, които се явяват пред дисциплинарните състави, се гарантират широки процесуални права, подобни на тези в наказателното производство. Те включват правото на защита, на предлагане и разглеждане на доказателства, на запазване на мълчание, както и на справедливо и публично изслушване. Дисциплинарните нарушения се разделят на дисциплинарни простъпки, тежки дисциплинарни простъпки и тежки дисциплинарни простъпки, несъвместими със съдебната длъжност, като санкциите варират от предупреждение и намаляване на заплатата до освобождаване от длъжност. Намаляването на заплатата може да достигне до 70% за период от една година в случай на сериозно нарушение, а уволнението е задължително, когато се установи несъвместимост със съдебната длъжност. Прозрачността е основен принцип на дисциплинарната система на Словакия. Изслушванията пред Дисциплинарната камара са публични, освен ако не се прилага специални изключения, а дисциплинарните решения се публикуват в анонимизиран вид в строго определени срокове. Министерството на правосъдието осигурява публикуването им на достъпен официален портал, а ВАС издава резюмета за пресата, за да повиши информираността на обществеността за важни дисциплинарни дела. Правилата за публикуване обхващат и спешните мерки и спирането на административни решения, като изключват само ограничени категории, например производства, свързани с държавни тайни, или мерки за техническо наблюдение.

Механизмите за обжалване са ограничени до случаите, свързани с най-тежките санкции, като уволнение, временно отстраняване или лишаване от права. Жалбите се подават в срок от петнадесет дни и имат суспензивно действие. Жалбите се разглеждат от друг петчленен състав на ВАС, съставен само от професионални съдии, и трябва да доведат до потвърждаване, изменение или отмяна на първоначалното дисциплинарно решение без право на преразглеждане. В рамките на три години след окончателното решение може да се подаде молба за повторно разглеждане на делото, но след това не съществуват други средства за защита.

Въпреки тези гаранции, все още има няколко предизвикателства. Процесът на обжалване продължава да бъде проблематичен поради ограничения брой съдии от ВАС и риска от непряко участие в решенията на апелативните съдилища, което се отразява на възприетията за безпристрастност. Освен това, изключителният състав на дисциплинарните състави от съдии от ВАС, без участието на съдии от общите съдилища, създава структурен дисбаланс, особено като се има предвид, че съдиите от административните съдилища първоначално са били назначени при по-гъвкави правила за подбор от съдиите от общите съдилища. Бяха изразени и опасения относно инквизиционните елементи, които се въвеждат, когато дисциплинарните състави оценяват причините за оттегляне на дисциплинарни жалби, което може да доведе до размиване на ролите на прокурор и съдия. В предложенията за реформа

се настоява за преразпределяне на първоинстанционната компетентност към административните съдилища и запазване на апелативната компетентност на ВАС, както и за включване на съдии от общите съдилища в дисциплинарните състави, с цел засилване на безпристрастността и укрепване на цялостната интегритет на системата за съдебна отчетност в Словакия.

СЛОВЕНИЯ

Съдебната отчетност в Словения се корени в конституционната рамка, която подчертава двойните ценности на независимостта и отговорността. Конституцията на Република Словения закрепва независимостта на съдиите в член 125, като ги обвързва единствено с Конституцията и закона. В същото време членове 131 и 132 определят институционалните и процедурните основи на Съдебния съвет и механизмите за освобождаване на съдии, което отразява силния ангажимент за поддържане на общественото доверие в безпристрастността на съдиите. В основата на словенската система за съдебна отчетност стои Съдебният съвет — независим конституционен орган, натоварен да гарантира интегритета и професионализма на съдебната власт. Съставен от единадесет членове — шестима, избрани от самите съдии, и петима, избрани по предложение на президента на републиката измежду университетски преподаватели по право, адвокати и други юристи от Народното събрание — Съветът упражнява широки правомощия в областта на съдебните назначения, оценките на работата и дисциплинарните производства. Съставът на съда, в който мнозинството са съдебни заседатели, служи като конституционна гаранция срещу политическо влияние, което засилва представата за безпристрастност на съда.

Дисциплинарните процедури в Словения се уреждат от внимателно регламентирана рамка, предназначена да защитава както независимостта на съдебната власт, така и отчетността. Съдия може да бъде освободен от длъжност само при строго определени условия, като например окончателни присъди за престъпления, постоянна некомпетентност или сериозни нарушения на служебните задължения или етичните стандарти. В по-късните случаи дисциплинарната процедура трябва да се проведе от дисциплинарния прокурор и дисциплинарния съд, които са полуавтономни органи към Съдебния съвет. Ако решението на Дисциплинарния съд е за прекратяване на съдебната служба и решението е окончателно, прекратяването на съдебната служба по закон се установява от Съдебния съвет. Подобна процедура се прилага и в случай на некомпетентност, когато оценката на съдийската служба на съдията първо се прави от кадровия съвет на по-висшестоящ съд. Ако при окончателната оценка се установи, че даден съдия е негоден за съдебна служба, Съдебният съвет прекратява длъжността му по право. И двете процедури позволяват използването на правни средства за защита с възможност за подаване на съдебен иск по административен спор срещу решението на дисциплинарния съд или на Съдебния съвет. Уволнението на съдия, от друга страна, следва в случай на окончателна присъда по наказателно дело срещу съдия, когато той/тя е признат/а за виновен/а за престъпление и е осъден/а да изтърпи наказание лишаване от свобода за повече от шест месеца. Съдебният съвет внася официално предложение до

Народното събрание за освобождаване на съдията. В случай на по-леко наказание решението на Съдебния съвет зависи от характера на престъплението. Ако престъплението е такова, че се счита, че съдията е лично неподходящ за заемане на съдийска длъжност, се пристъпва към гореспоменатата процедура. Съветът трябва да даде възможност на съответния съдия да представи писмено обяснение в срок от петнадесет дни, преди да реши дали да продължи процедурата. Ако с мнозинство от две трети Съветът реши, че уволнението е оправдано, той внася официално предложение до Народното събрание, което единствено има конституционните правомощия да отстрани съдия от длъжност. Този висок праг предпазва съдиите от произволни или политически мотивирани уволнения. Съдиите, които са обект на предложения за уволнение, имат право да инициират административно производство пред Върховния съд, което гарантира съдебната защита и спазването на процесуалната справедливост. Решенията на Съдебния съвет се публикуват в анонимизиран вид, като по този начин се насърчава прозрачността и се укрепва общественото доверие в дисциплинарния процес.

През 2017 г., с въвеждането на Закона за Съдебния съвет (приет на 2.4.2017 г.), беше извършено прехвърляне на компетентност от Върховния съд към Съдебния съвет, като компетентни органи са Дисциплинарният съд и Дисциплинарният прокурор към Съдебния съвет. По-нататък се предоставят финансови ресурси, професионална и административна помощ и други условия за тяхната работа. От пролетта на 2024 г. се полагат усилия за реформиране на законодателството в областта на съдилищата, съдиите и Съдебния съвет. Към момента на публикуване на настоящия текст обаче процесът не е приключил. Измененията на Закона за съдебния съвет (ЗСС), предложени през 2024 г., също ще променят пейзажа на отчетността. Тези реформи бяха продиктувани, наред с другото, от заключението на Конституционния съд, че двойната роля на Съвета — да образува дисциплинарни дела и да се произнася по тях — нарушава принципа на безпристрастност съгласно член 6 от Европейската конвенция за правата на човека. За да се справи с това, предложеният ЗСС премахва правомощието на Съдебния съвет да подава инициатива за започване на дисциплинарно производство. Промените ще включват също така повече дисциплинарни прокурори, процедура за изключване на членове на дисциплинарния съд с цел гарантиране на безпристрастност, отделно правно средство за защита в дисциплинарните процедури и други.

Това ще помогне да се гарантира, че дисциплинарните производства са в съответствие с международните стандарти за справедливост, което ще засили легитимността на механизмите за съдебна отчетност. Реформите ще въведат и по-прозрачни процедури за избор на членове на Съдебния съвет. Новите разпоредби предвиждат публикуване на основните етапи на изборите, предоставят процесуални права на кандидатите, създават специален механизъм за решаване на изборни спорове пред Административния съд и осигуряват съдебна защита по модела на словенския закон за парламентарните избори (ЗПИ). Тези промени укрепват демократичната легитимност на Съдебния съвет, като гарантират, че съставът му отразява както прозрачността, така и съдийското самоуправление. За да засили допълнително общественото доверие, през 2017 г. ЗСС наложи обширни

задължения за прозрачност. Съдебният съвет трябва да публикува решения от обществен интерес, да представя годишни доклади на Народното събрание и да съобщава за ключови решения чрез своя уебсайт и Държавен вестник. Комисията по етика и почтеност, както и дисциплинарни органи, ще бъдат укрепени, за да се насърчи културата на етична отговорност в съдебната система.

Що се отнася до финансовата независимост, през 2017 г. ЗСС премахна предишната практика, при която Върховният съд координираше бюджета на Съвета. Съдебният съвет изготвя и представя самостоятелно своя бюджет, което довежда словенската система в съответствие с добрите практики за институционална автономия и я предпазва от неправомерно влияние от страна на други клонове на властта. Словенската система за съдебна отчетност е вградена и в по-широка европейска и международна рамка. Както съдиите, така и физическите лица могат да потърсят защита пред Конституционния съд на Словения, ако са нарушени основни права, и в крайна сметка пред Европейския съд по правата на човека, ако са изчерпани вътрешноправните средства за защита. Тези многопластови защити помагат да се гарантира, че принципите на съдебната независимост, безпристрастност и отчетност се спазват както на национално, така и на европейско равнище. Въпреки че все още съществуват предизвикателства, особено по отношение на осигуряването на последователно прилагане на новите процесуални гаранции, предложените до 2024 г. реформи представляват решителна стъпка към по-прозрачна, професионална и безпристрастна съдебна система. Развиващият се модел на Словения предлага важни уроци за съдебните системи в Европа, които се стремят да съчетаят независимостта на съдебната власт с ефективна отчетност.

УКРАИНА

Ангажиментът на Украйна за укрепване на съдебната отчетност представлява съществена част от по-широките усилия, насочени към утвърждаване на върховенството на закона, засилване на общественото доверие и хармонизиране с европейските стандарти. Изправена пред трайни предизвикателства, свързани с корупцията и политическата намеса, Украйна предприе значими съдебни реформи, целящи гарантиране на независимост, прозрачност и високи етични стандарти в съдебната система. Конституцията на Украйна, Законът за съдебната власт и статута на съдиите, както и Законът за Висшия съвет на правосъдието, формират основата на законодателната рамка на страната относно съдебната отчетност. Чрез конституционните изменения от 2016 г. и законодателните актуализации от 2023 г. бяха въведени значими структурни реформи, които трансформираха дисциплинарната система.

Висшият съвет на правосъдието (ВСС) вече е основният орган, отговорен за разглеждането на дисциплинарни дела срещу съдии, като поема пълната юрисдикция върху предходната фрагментирана система, включваща множество комисии. Създаването на Службата на дисциплинарни инспектори (СДИ), макар все още в процес на изграждане, представлява важна стъпка към засилване на предварителното разглеждане на дисциплинарни жалби. Междувременно тези

предварителни функции се изпълняват от дисциплинарите състави на ВСС. Автоматизираното разпределение на делата, въведено отново през ноември 2023 г., цели да осигури прозрачност и безпристрастност и се очаква да започне да функционира. В периода между януари и септември 2024 г. са подадени 6 048 дисциплинарни жалби, а към октомври 2024 г., като към момента броят на висящите жалби е 10 951, което отразява както мащаба на усилията за отчетност, така и значителното изоставане, наследено от периода, в който ВСС не функционира.

Дисциплинарни производства срещу съдии могат да бъдат образувани въз основа на жалба, подадена до ВСС, от Висшата комисия за квалификация на съдиите (ВКС) в конкретни случаи или от самата Дисциплинарна камера. Предварителната проверка се извършва от дисциплинарен инспектор, който може да върне жалбата, да препоръча нейното отхвърляне или да предложи образуване на дисциплинарно дело. Санкциите са съразмерни на тежестта на нарушението и включват предупреждения, порицания със или без удръжки от заплатата, временно отстраняване, понижаване в длъжност и уволнение. Основанията за носене на отговорност са ясно дефинирани и включват отказ от достъп до правосъдие, забавяне на производството по делото, етични нарушения и сериозни нарушения на закона. Съдебните грешки, довели до отмяна на решения, не водят автоматично до дисциплинарна отговорност, освен ако не е доказано неправомерно поведение или небрежност. В периода от ноември 2023 г. до октомври 2024 г. ВСС е разгледал 7 175 жалби, като са наложени дисциплинарни мерки срещу 95 съдии, включително уволнения по 26 дела.

Обжалването на дисциплинарните решения се осъществява по два начина: извънсъдебен контрол в рамките на пленума на ВСС и съдебен контрол от Голямата камера на Върховния съд. Пленумът на ВСС действа като квазисъдебен орган при преразглеждането на решенията на Дисциплинарната камера, като съдиите имат право да обжалват всяка санкция, а жалбоподателите могат да обжалват, ако са упълномощени от Дисциплинарната камера. Жалбите трябва да бъдат подадени в срок от десет дни, а Съдът може да отмени, измени или потвърди решенията, като има право да наложи по-строги санкции, ако това е оправдано. Между ноември 2023 г. и октомври 2024 г. ВКС е издал 66 решения по жалби, което подчертава ролята му в осигуряването на последователност и коригиране на процесуални или материални грешки на първа инстанция. Съдебните обжалвания пред Голямата камера на Върховния съд представляват допълнителна гаранция. Основанията за съдебно обжалване включват процесуални нарушения, неправилна квалификация на поведението или нарушаване на правата на съдията. Жалбите трябва да бъдат подадени в рамките на тридесет дни, а между януари и октомври 2024 г. Голямата камера е разрешила 12 жалби, като е отменила решенията на ВКС в три случая, включително уволнение и строго порицание. Въпреки че броят на съдебните обжалвания остава сравнително малък, този механизъм укрепва правото на справедлив процес и цели да постигне баланс между независимостта на съдебната власт и отчетността.

Изслушванията във Висшия съдебен съвет и неговите дисциплинарни състави са открити за обществеността, а заседанията се излъчват онлайн, за да се осигури

по-широка достъпност. Решенията, произтичащи от дисциплинарни производства, се публикуват на официалния уебсайт на ВСС, което позволява на обществеността да се запознае със стандартите на съдебната власт и резултатите от дисциплинарните действия. Въпреки че обществеността няма достъп до поверителните материали по делата, публикуването на дисциплинарните решения и съобщенията за пресата гарантира, че основните очертания на дисциплинарните действия са публично достъпни. Участието на обществеността се насърчава допълнително чрез възможността отделни лица и организации да подават жалби, да наблюдават съдебни заседания и да искат достъп до публикувана информация, като по този начин се осигурява надзор и се укрепва доверието в съдебната система.

Предизвикателствата продължават, особено по отношение на големия брой висящи жалби, ограничения капацитет на ВСС и преходните трудности, свързани с въвеждането в действие на Службата на дисциплинарните инспектори. Наследството от забавените реформи доведе до натрупване на неизпълнени задачи, което натоварва наличните ресурси и затруднява ефективното разглеждане на делата. Освен това, въпреки че възстановяването на кворума на ВСС и възобновяването на дисциплинарните функции стабилизираха системата, остават въпроси относно поддържането на последователни стандарти и управлението на обществените очаквания за бързо правосъдие. Приемането на Регламента за службата на дисциплинарните инспектори през декември 2024 г. представлява значителна стъпка напред, тъй като стандартизира процедурите и условията за разглеждане на жалби.

Въпреки тези предизвикателства, реформите в Украйна демонстрират ангажимент за засилване на съдебната отчетност, като същевременно се гарантира независимостта на съдебната власт. Развиващата се дисциплинарна рамка, съчетана с повишена прозрачност, процедурна справедливост и създаване на специализирана структура за надзор, отразява усилията на Украйна да се приведе в съответствие с европейските стандарти и да отстоява демократичните ценности. В контекста на по-широките усилия за европейска интеграция и възстановяване, гарантирането на интегритета на съдебната система остава от съществено значение за укрепването на върховенството на закона, защитата на правата на човека и насърчаването на устойчивото развитие.

ГЛАВА IV: КАЗУСИ

АРМЕНИЯ

Казус I (Закрити дисциплинарни заседания и отстраняване на съдия). На 24 май 2023 г. изпълняващият длъжността министър на правосъдието образува дисциплинарно производство срещу съдия Д.Х. за предполагаеми нарушения на правилата за поведение. Висшият съдебен съвет (ВСС) провежда изслушвания при закрити врата и отстранява съдията от длъжност. Съдия Д.Х. обжалва, като твърди, че закритото производство е нарушило правото им на публично изслушване и справедлив процес. Конституционният съд се съгласява с това, като постановява, че дисциплинарите наказания не трябва да накърняват процедурната справедливост или правото на съдията да бъде изслушан. Арменското законодателство изисква справедливи и публични изслушвания, като допуска закрити заседания само когато това е оправдано от значителен обществен интерес. ВСС разглежда жалбите в срок от два месеца, като новите обстоятелства могат да доведат до преразглеждане. След Решение № SDO-1729 на Конституционния съд (21 май 2024 г.) ВСС разрешава на съдия Д.Х. да представи писмени аргументи за отстраняване на процесуални недостатъци. В тези становища обаче не са представени достатъчно нови доказателства, които да оправдаят преразглеждането на първоначалното решение. ВСС потвърждава дисциплинарното наказание и прекратяването на правомощията на съдия Д.Х., като не посочва достатъчно основания за преразглеждане по член 157 от Съдебния кодекс. Това дело подчертава значението на процедурната справедливост, независимостта на съда и спазването на конституционните принципи в дисциплинарите производства.

Казус II (Разглеждане на делата в разумен срок). Дисциплинарното производство срещу съдия В.М. от Първоинстанционния наказателен съд в Ереван е образувано от адвокат Т.К., представляващ И.А., на 12 октомври 2023 г. На 18 декември 2023 г. Комисията по етика и дисциплинарни въпроси пристъпи към разглеждане на делото и на 19 февруари 2024 г. внесе във Висшия съдебен съвет (ВСС) искане за дисциплинарно наказание. Случаят се отнася до забавяния по наказателно дело № 60186920, образувано на 17 септември 2020 г., съгласно част 1 от член 242 от Наказателния кодекс на Република Армения. Въпреки че делото е образувано на 12 май 2021 г., са проведени само две заседания – на 20 декември 2021 г. и на 20 януари 2023 г. – преди съдът да прекрати наказателното преследване поради изтичане на давностния срок. ВСС разглежда молбата за дисциплинарно наказание, констатациите на Дисциплинарната комисия и аргументите на двете страни. Съветът изтъкна значението на навременните съдебни производства, тъй като забавянията подкопават правосъдието и общественото доверие. Прилагайки стандартите на Европейския съд по правата на човека, Съветът оценява сложността на делото, последиците от забавянията и поведението на съдията и на другите страни. Той установи, че продължителността на съдебното производство – една година и осем месеца – е неразумна, нарушава правото на жертвата на справедлив

процес и дискредитира съдебната система. Съветът установи, че съдия В.М. е проявила груба небрежност, като не е осигурила своевременно управление на делото, нарушавайки процесуалния закон. Въпреки че съдия В.М. не е имала предишни дисциплинарни наказания, ВСС уважи искането на Комисията по етика и дисциплинарни въпроси и ѝ наложи строго порицание, като взе предвид естеството и последиците от нарушенията. Този случай подчертава отговорността на съдебната власт да гарантира, че делата се решават в разумни срокове, за да се предотвратят неоправдани трудности за участващите страни и да се запази доверието в правната система. Като се занимава със закъсненията и търси отговорност от съдиите, Висшият съдебен съвет утвърждава принципа, че забавеното правосъдие е отказано правосъдие, и същевременно създава прецедент за отдаване на приоритет на процедурната ефективност и спазването на съдебните стандарти.

Казус III (Признаване на нарушение на процесуалните права от Касационния съд, заедно с оценка на малозначителността на деянието.). През 2021 г. е образувано дисциплинарно производство срещу съдия С.М. от Апелативния наказателен съд след доклад на главния прокурор до министъра на правосъдието. Впоследствие министърът подава молба до Висшия съдебен съвет (ВСС) за образуване на дисциплинарно производство. Делото е свързано с обвинения Ж.С., чиято жалба за отмяна на решение за задържане е отхвърлена от Апелативния съд. Съдия С.М. установява, че доказателствата, по-специално свидетелските показания, не установяват пряка връзка между Ж.С. и твърдения акт на насилие срещу А.М. Касационният съд обаче отменя това решение, като потвърждава решението на първоинстанционния съд. Той критикува Апелативния съд за това, че не е направил задълбочена оценка на законосъобразността на решението за задържане и е пропуснал да оцени доказателствата, свързани с времето и мястото на извършване на предполагаемото престъпление. Касационният съд подчертава, че тези грешки разпират разликата между функциите на досъдебното и съдебното производство и нарушават процесуалните норми. ВСС проведе дисциплинарно производство в съответствие с член 151 от Съдебния кодекс. Тя прегледа докладите на изпълняващия длъжността министър на правосъдието и позицията на съдията, както и всички относими доказателства. ВКС заключава, че съдия С.М. е превишил съдебните си правомощия по време на досъдебната фаза, като е приложил неправилно стандарта за разумно съмнение относно присъствието на обвиняемия на местопрестъплението. Въпреки това Съветът установи, че действията на съдията не са били съзнателно незаконни и не са включвали умисъл за вина, както е определено в Съдебния кодекс. Съдията е оценил безпристрастно фактите и е действал, без да си дава сметка за процесуални грешки. Въпреки констатираното нарушение ВСС постановява, че поведението на съдия С.М. не накърнява професионалната му пригодност и не дискредитира съдебния авторитет. Вследствие на това предложението за налагане на дисциплинарна отговорност беше отхвърлено. Тук се набляга на факта, че макар и да могат да възникнат грешки в правното тълкуване, това решение подчертава важноста на разграничаването на обективните нарушения от умишлените нарушения. Като отхвърли предложението за дисциплинарно наказание, ВСС утвърди принципа,

че отговорността следва да се оценява според намеренията и спазването на безпристрастността, като по този начин се защитава независимостта на съда и едновременно се гарантира съблюдаването на процесуалните стандарти.

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Основният акцент в казуса с бившия председател на Основния съд са процедурните предизвикателства и неефективността на дисциплинарната система в Босна и Херцеговина. Първоначално подготвителното изслушване е отложено два пъти без никакво обяснение, което с което се нарушават очакваните срокове за разглеждане на делото. Когато изслушването най-накрая се състоя, основното заседание беше насрочено едва два месеца по-късно, без да се спази задължителният 15-дневен срок, определен в Процедурния правилник на ВСС. Самото основно изслушване се проведе в рамките на няколко заседания със значителни закъснения между тях. Последното заседание, с което приключва доказателственото производство, се провежда три месеца след предходното, което допълнително подчертава липсата на спешност при спазването на процесуалните стандарти. Въпреки това продължително производство, първоинстанционната дисциплинарна комисия в крайна сметка издава решение за прекратяване на дисциплинарната процедура. Това решение е взето 44 дни след последното заседание и се основава главно на пенсионирането на ответника, което на практика слага край на производството. В този случай ясно се демонстрират системните проблеми в дисциплинарната рамка, при които процедурните забавяния и оттеглянето от длъжност често подкопават преследването на правосъдието, позволявайки на съдебните служители да избягват отговорност за предполагаеми нарушения. В него се подчертава неотложната необходимост от реформи, които да гарантират, че принципите на ефективност, отчетност и почтеност се спазват в дисциплинарите процеси в съдебната система.

В случая на **съдията от районния съд** се разкрива, че в друг случай дисциплинарното производство е възпрепятствано от процедурна неефективност и използването на пенсионирането като средство за избягване на отговорност. Срещу съдията са повдигнати сериозни обвинения, включително за поведение, уронващо престижа на съдебната власт, и за нарушения на Етичния кодекс на съдиите. През май 2022 г. е проведено предварително изслушване, последвано незабавно от основно изслушване през юни. Въпреки това първоначално спазване на процедурния график, производството е белязано от съществени нарушения. Продължението на основното заседание е насрочено за септември, но преди това съдията се оттегля. В резултат на това дисциплинарната процедура беше прекратена без решение по обвиненията. В този случай се подчертава уязвимостта на дисциплинарната система, при която пенсионирането може внезапно да прекрати производството, като остави обвиненията неразрешени и подкопае принципите на отчетност и прозрачност. Той подчертава належащата необходимост от структурни промени, които да гарантират, че пенсионирането няма да се използва като защита срещу дисциплинарни действия, като същевременно се запази интегритетът на съдебната власт.⁵³

⁵³ Решение на Висшия съдебен и прокурорски съвет №. 04-07-7-512-1/2018 от 26.01.2018 г.

Казусът на съдията от кантоналният съд подчертава още един тревожен пример за това как сериозни обвинения могат да останат неразрешени поради процедурни пропуски. Съдията е обвинен, че е предоставил невярна или непълна информация в кандидатурата си за съдебна длъжност, като е пропуснал да декларира предишна условна присъда за опит за изнасилване и причиняване на телесна повреда. Ако тези твърдения бъдат доказани, те представляват сериозно нарушение на доверието и професионалната етика. Дисциплинарното производство премина във фазата на вземане на решение, в която бяха разгледани доказателствата и обвиненията. Преди да се стигне до решение обаче, съдията подава молба за пенсиониране. Това искане е незабавно удовлетворено, като на практика производството е прекратено и твърденията остават без отговор. Този случай подчертава системен недостатък на дисциплинарния процес, при който пенсионирането може да изпревари отговорността, дори при сериозни нарушения. В него се акцентира върху необходимостта от реформи, които да затворят тази вратичка и да гарантират, че лицата, заемащи съдебни длъжности, не могат да избегнат отговорност за своите действия, като по този начин се запазва интегритетът на съдебната власт. Наблюдението на процедурната ефективност на практиката за прекратяване на дисциплинарни производства поради пенсиониране поражда опасения относно отчетността. В няколко случая съдиите избегнаха произнасяне по същество, като се оттеглиха по време на текущото производство. Този модел подкопава интегритета на дисциплинарния процес и подчертава необходимостта от по-строги мерки за гарантиране на отчетност, независимо от пенсионния статус.

ГРУЗИЯ

Решение I Решение на Дисциплинарната камара на Върховния съд на Грузия Дело #SSD-26-19 от 27 септември 2019 г.⁵⁴ През септември 2019 г. Върховният съд на Грузия оправда съдия М.Ц. по дисциплинарни обвинения, свързани с предполагаеми забавяния по наказателно дело, като установява, че забавянията са били оправдани и не са резултат от умишлено поведение или небрежност. Делото, разпределено на съдия М.Ц. през май 2014 г., се забавя поради здравословното състояние на един от обвиняемите и липсата на адвокат, което води до 18 отлагания. Мандатът на съдията изтича през декември 2016 г., което влече след себе си допълнително нарушение на ритмичността на производството. Делото е възобновено след преназначаването на съдията през юни 2017 г. и приключва с оправдателна присъда през март 2018 г. Върховният съд постановява, че закъсненията са обективно оправдани и попадат в рамките на 36-месечния срок, установен от действащия по това време закон, въпреки последвалите законодателни изменения, с които срокът е намален на 24 месеца. Съдът подчертава, че неоправданите забавяния, които представляват дисциплинарно нарушение, следва да включват умишлено или небрежно неизпълнение на задълженията от страна на съдията. Тъй като не са открити доказателства за подобно неизпълнение, съдията не е подведен под отговорност. Съдът също така отбелязва, че законодателството на Грузия не включва принципа за разумен срок за разглеждане на делата. Следователно съдията не може да бъде упрекнат,

⁵⁴ Пълният текст на решението е достъпен на грузински език на <https://www.supremecourt.ge/old/files/upload-file/pdf/27-septemberi-26-19.pdf>

че не е ускорил делото чрез провеждане на изнесени заседания или отделяне на производството, още повече че страните не са подали молби за такива действия. Липсата на молби показва, че страните не са възприели забавянията като необосновани.

Казус II Решение на Дисциплинарния съвет на съдиите от общите съдилища на Грузия по дело N1/01-2022 от 28 декември 2022 г.⁵⁵ През декември 2022 г.

Дисциплинарният съвет на съдиите от общите съдилища на Грузия признава съдия Т.Х. за виновен за възпрепятстване на дисциплинарното производство и му налага наказание порицание. Делото е образувано по дисциплинарна жалба от 2018 г., подадена от К.О., по която независимият инспектор е изискал материалите по делото от съдия Т.Х. на 13 декември 2018 г. Въпреки многократните искания съдията забавя предоставянето на материалите, като в крайна сметка ги предоставя на 7 февруари 2019 г. – един месец и 25 дни след първоначалното искане. Това забавяне възпрепятства разследването на независимия инспектор, който разполага със строг двумесечен срок за изготвяне на заключенията. През октомври 2020 г. Висшият съвет на правосъдието образува официално дисциплинарно производство, а през декември 2020 г. съдия Т.Х. представя обяснителна бележка. Дисциплинарният съвет решава, че действията на съдията представляват умишлено възпрепятстване, като се позовава на признанието на самия съдия, че материалите са били укрити с цел избягване на евентуално отрицателно заключение от независимия инспектор. Съветът подчертава, че многократното умишлено пренебрегване на законни искания е несъвместимо с поведението на съдията, като отхвърля обосновката на съдията като недостатъчна. Въпреки че отделно дисциплинарно производство срещу съдия Т.Х. за забавяне на окончателното решение по същото дело е прекратено през септември 2020 г., Съветът стига до заключението, че забавянето на представянето на материалите по делото на независимия инспектор значително е нарушило дисциплинарния процес. Вследствие на това съдията е порицан за поведение, неприсъщо на съдебен служител.

Казус III Решение на Дисциплинарния съвет на съдиите от общите съдилища на Грузия Дело N2/01-2020 от 11 декември 2020 г.⁵⁶ По делото става въпрос за

искова молба, подаден на 5 юли 2016 г., за вписване и осребряване на ипотекиран имот на длъжник. На 8 септември 2016 г. съдията се произнася в полза на ищеца. На 21 октомври 2016 г. обаче една от страните обжалва решението и иска отвод на съдията, като разкрива, че съпругът на съдията е служител на страната и е представлявал дружеството в съда. Съдията признава дисциплинарното нарушение, като заявява, че не е трябвало да участва в делото. Той посочва, че не е знаел за участието на съпругата си до момента на подаване на дисциплинарната жалба. Дисциплинарният съвет стига до заключението, че съдията е нарушил закона, като не си е направил отвод, но не намира доказателства за умишъл. Отказът да се отведе е определен като дисциплинарно нарушение, тъй като безпристрастността на съдията е могла да бъде основателно поставена под съмнение. При определянето

⁵⁵ Пълният текст на решението е достъпен на грузински език на http://dcj.court.ge/uploads/gadackvetilebebi/18_12_2022_101.pdf

⁵⁶ Пълният текст на решението е достъпен на грузински език на <http://dcj.court.ge/uploads/gadackvetilebebi/123.pdf>

на наказанието съветът взема предвид безупречното досие на съдията, добрите му морални качества и липсата на вреди, причинени от нарушението. Делото е разгледано без устно изслушване и никой от страните не е претърпяла вреди в резултат на това. Отказът на съдията да си направи самоотвод е отразен с частно порицателно писмо, което отразява сравнително леките последици от нарушението и цялостната репутация на съдията.

ЛИТВА

Дело № GT1-11/2021 Председателят на Окръжния съд на Вилнюс образува дисциплинарно дело срещу съдия И.Ш., като твърди, че тя е нарушила Етичния кодекс на съдиите, като е направила публични изявления, които са унижителни за съдебната власт и самоуправляващите се съдебни институции. В отговор на статия за оправдан бивш съдия, съдията публикува във Facebook критики към съдебната общност, определяйки я като корумпирана, кариеристка и безпринципна. Съдът на честта постанови, че изявленията ѝ надхвърлят границите на свободата на изразяване в съдебната система, подкопават общественото доверие в съдебната власт и представляват основание за дисциплинарно наказание. Съдия И.Ш. обжалва пред Върховния съд с аргумента, че етичните насоки са по-скоро субективни ценности, отколкото приложими правни норми, и че дисциплинарната отговорност, основана на такива принципи, застрашава независимостта на съда. Тя също така твърди, че коментарите ѝ са били насочени към конкретна ситуация, а не към цялата съдебна система. Въпреки това Върховният съд потвърди решението, като подчерта, че съдиите, като държавни служители, се подчиняват на по-високи етични стандарти и трябва да отчитат въздействието на своите изявления върху общественото доверие в съдебната система. Той стига до заключението, че коментарите на съдия И.Ш. са обобщаващи, накърняват репутацията на съдебната власт и представляват основание за налагане на дисциплинарни наказания.

Дело № GT1-8/2022 (S) Председателят на Регионалния административен съд на Вилнюс образува дисциплинарно дело срещу съдия В.Б., като твърди, че тя се е държала неподобаващо със съдебните служители и колегите си съдии. В сигналите се посочва, че тя е подценявала, манипулирала и е поставяла необосновани изисквания към служителите, което е довело до подаване на оставки и общо нежелание за работа с нея. Обвинена е и в неуважително отношение към колегите си, включително повишаване на гласа по време на срещи и отказ да работи с някои съдии поради лични разногласия. Комисията установява, че действията ѝ нарушават множество етични принципи и заключава, че тя е уронила репутацията на съдебната власт. Съдът потвърждава, че съдебните служители и съдиите са били подложени на системно неподходящо отношение от страна на съдия В.Б., включително неподходяща комуникация, прекомерни изисквания и цялостна токсична работна среда. В резултат на това е установено, че тя е нарушила принципите на уважение, благоприличие и образцово поведение, изложени в Етичния кодекс на съдиите. Съдът постановява, че действията ѝ са накърнили авторитета на съдебната власт и ѝ отправя официално предупреждение. Съдия В.Б. обжалва пред Върховния съд, като оспорва констатацията, че е отказала да изпълнява съдебните си задължения,

като е отказала да работи в определен състав. Върховният съд частично уважава жалбата ѝ, като постановява, че искането ѝ за промяна на състава на съдебния състав не представлява отказ от правораздаване. Въпреки това Съдът потвърждава заключението, че тя се е държала неподобаващо със съдебните служители, като установява, че множество поверителни свидетелски показания и доклад от проверка потвърждават модела на неуважително поведение. Върховният съд потвърждава, че действията ѝ са били несъвместими със съдийската етика и че дисциплинарните мерки са били оправдани.

МОЛДОВА

Казус 1: На 21 февруари 2023 г. ЕСПЧ публикува решението *Catana v. Moldova*. То се отнася до дисциплинарното производство срещу съдия, приключило през 2012 г. ЕСПЧ отправя критики към редица правни разпоредби, които пораждат съмнения относно независимостта на ВСМ. След 2012 г. тези норми са отменени. По-специално ЕСПЧ подчертава, че делото не е било разгледано от независим орган, тъй като Върховният съд не е разполагал с пълна юрисдикция за преразглеждане на решенията на ВСМ, а съставът на ВСМ (включващ министъра на правосъдието, главния прокурор и трима професори по право, назначени от парламента) не е осигурявал достатъчни гаранции за независимост при вземането на решения по дисциплинарни въпроси.

Казус 2: На 18 юли 2023 г. ЕСПЧ публикува решението *Манол срещу Молдова*. Делото се отнася до освобождаването на съдия от длъжност за това, че е съобщила на журналист мотивите на особеното си мнение след обявяването на диспозитива на решението, но преди публикуването на мотивираното решение. ЕСПЧ постановява, че комуникацията с журналиста е представлявала нарушение на професионалните задължения на съдията, но заключава, че освобождаването от длъжност поради тази комуникация е било непропорционално.

СЪРБИЯ

Казус I. (Поведение на съдия извън съдебната зала, в ролята на пациент)⁵⁶

Факти: Заплахите от страна на съдията, изразени в контекста на недоволство от чакането на опашка за медицински преглед, отправени към медицинските работници с твърдението, че тя е съдия и ще използва властта си, за да ги уволни, представляват поведение, недостойно за съдия, и нарушаване на принципа на достойнството.

Решение: Комисията констатира, че съгласно член 80, параграф 1, тире 1 от Закона за съдиите (Официален вестник № 116/08, 58/09 - УС, 104/09, 101/10), това представлява по-сериозно нарушение на Етичния кодекс, като се имат предвид обстоятелствата, а именно че събитието се е разиграло пред голям брой хора — не само лекари, но и служители на службата за спешна помощ — както и броят и съдържанието на отправените заплахи, свързани с правомощията, които предоставя службата на съдията.

⁵⁷ Решение на Дисциплинарната комисия НЈС № 116-04-504/2017-05 от 15 декември 2017 г.

Казус II (Последиците от постоянното превишаване на разумните срокове за постановяване на писмени решения по множество наказателни дела)⁵⁸

Фактите: Като се има предвид броят на неприетите писмени решения в разумни срокове — 7 решения — и продължителността на превишаване на законовите и разумни срокове от 141 до 504 дни, това води до сериозно влошаване на репутацията и общественото доверие в съдебната система. **Решение:** Осъществени са както субективните, така

и обективните елементи на тежкото дисциплинарно нарушение по член 90, алинея 2, точка 3 от Закона за съдиите, тъй като съдията е съзнавал задължението си да постановява решения в разумен срок и че репутацията и общественото доверие в съдебната власт могат да бъдат накърнени при значително превишаване на сроковете за вземане на решения, което се е случило в голям брой случаи.

Казус III (Нарушение на принципа на компетентност и отговорност (точка 3 от Етичния кодекс)

Фактите: Като упорито е настоявал за липса на компетентност на съда по делата за нарушения, в противоречие със задължително решение на Конституционния съд по същото правно положение, съдията е изпълнявал съдебната си функция непрофесионално и безотговорно, което е довело до изтичане на давностния срок за наказателно преследване за нарушения в няколко случая. **Решение:** Според фактите по конкретното дело и с оглед на съществуващото преди това задължителното решение на Конституционния съд, принципът на съдебната независимост не може да служи като оправдание за продължаване на постановяването на неправилни решения, които вече са били оценени като такива от компетентния съд в производството по обжалване, който е единственият орган, оправомощен да преразглежда съдебни актове, след като те са били признати за неправилни в производството пред Конституционния съд.

СЛОВАКИЯ

Казус I Незачитане на обвързващото становище на Апелативния съд (Решение на Върховния административен съд, дело №. 42До/2/2023 от 21.3.2024 г.)

Дисциплинарният състав първоначално постановява, че съдия от Окръжния съд частично е пренебрегнал задължителното правно становище на Апелативния съд, с което е причинил забавяне на производството и е нарушил задължението си да действа добросъвестно. В резултат на това на съдията е наложено дисциплинарно наказание, което се изразява в 30 % намаление на заплатата за шест месеца. Въпреки това при обжалването жалбоподателят иска отстраняването на съдията от длъжност, като твърди, че действията му представляват тежко дисциплинарно нарушение, което е несъвместимо с неговата роля. Апелативният дисциплинарен състав не се съгласява с първоначалното решение и оправдава съдията, като постановява, че действията му не представляват дисциплинарно нарушение по член 34, параграф 2, буква б) от Дисциплинарния кодекс. При проверката Апелативният състав установява, че решението за отмяна на Окръжния съд не съдържа ясно, конкретно или изрично правно становище. Вместо това делото е върнато за събиране на допълнителни доказателства, без да се предписва конкретен правен стандарт или указания за оценка на доказателствата. Апелативният

⁵⁸ Решение на Дисциплинарната комисия HJC № 116-04-00520/2014-05 от 18 септември 2014 г.

състав заключава, че дисциплинарна отговорност може да възникне само ако по-висшестоящ съд е предоставил точно и изрично правно становище, което впоследствие не е било взето предвид. В този случай решението на съдията, основано на допълнителни доказателства, не нарушава никакви ясни указания на Апелативния съд. По този начин не е извършено дисциплинарно нарушение и първоначалните заключения на съдията се считат за допустими.

Казус II Нарушаване на задължението на съдията да докаже по убедителен начин законния произход на имуществото си (Решение на Върховния административен съд по дело № 32D/3/2023 от 2.10.2024 г.) Дисциплинарната камара на Върховния административен съд на Словашката република признава съдията за виновен в извършване на тежко дисциплинарно нарушение, произтичащо от неизпълнение на законовите задължения относно декларирането на финансовото състояние, спазването на съдийската етика и доказването на законния произход на имуществото си. В резултат на това съдът налага дисциплинарно наказание — освобождаване от длъжност на съдията. Дисциплинарната камара установява, че съдията умишлено е пропуснал съществена информация в декларацията си за имущественото състояние за 2020 г., като не е посочил влоговете в банкови сметки, държани на името на малолетните му деца. Тези депозити надхвърлят 6 600 евро поотделно и 16 600 евро общо. Освен това съдията е нарушил съдийската етика, като е предоставил невярна информация пред контролната комисия на Съдебния съвет относно разходите си за отпущане. Съдията също така не е успял да разсее основателните съмнения относно легитимността на имуществото си по време на производството пред Контролната комисия и Съдебния съвет. Тези съмнения включват основанията за прехвърляне на средства по сметките на децата му и източниците на средствата, използвани за покриване на разходите за живот. В решението си Дисциплинарната камара заключава, че невъзможността на съдията да докаже по надежден начин легитимността на произхода на собствеността си представлява тежко дисциплинарно нарушение, несъвместимо със съдийската длъжност, което обосновава освобождаването му от длъжност.

Казус III Съмнения за произхода на имуществото на съдията и временно отстраняване от длъжност на съдия (Решение на Върховния административен съд по преписка № 32D/9/2024 от 14.10.2024 г.) Дисциплинарният състав на Върховния административен съд на закрито заседание взе решение за временно отстраняване от длъжност на съдия от районен съд по предложение на председателя на Съдебния съвет. Това предложение е направено след решението на Дисциплинарната камара от 2 октомври 2024 г., с което съдията е признат за виновен в извършване на тежко дисциплинарно нарушение, несъвместимо със съдийската длъжност, и му е наложена дисциплинарна мярка — уволнение. Установено е, че съдията е повдигнал и не е разрешил основателни съмнения относно легитимността на произхода на имуществото си по време на производството пред Контролната комисия на Съдебния съвет и пред самия Съдебен съвет. Тези съмнения са свързани с обосновката на произхода на средствата, преведени по сметките на децата му, както и със средствата, използвани за покриване на разходите за живот. Невъзможността на съдията да докаже по надежден начин легитимността на произхода на собствеността си се счита за сериозно нарушение на служебните му задължения. При обосноваването на временното отстраняване Дисциплинарната

камара акцентира върху сериозността на поведението на съдията, което поставя под съмнение неговата морална цялост и надеждност. Подобно поведение се разглежда като подкопаващо общественото доверие в независимото, безпристрастно и справедливо правораздаване, както и доверието на страните, участващи в производствата, ръководени от съдията. Поради това отстраняването е считано за необходимо, с цел запазване на почтеността и доверието в съдебната власт.

Казус IV Нарушаване на съдийската етика (Решение на Върховния административен съд по дело № 32D/6/2023 от 23.10.2024 г.) Дисциплинарният състав признава съдията за виновна в извършването на множество дисциплинарни нарушения, включително за неспазване на законоустановените срокове за изготвяне и изпращане на решенията по пет дела, с което е нарушила задължението си да действа добросъвестно и да разглежда делата без излишни забавяния. Камарата също така установява, че съдията е нарушила задълженията си, като е проявила поведение, което накърнява достойнството и уважението към съдебната длъжност и противоречи на принципите на съдебната етика. Това включва обсъждане на здравословни проблеми по време на съдебни заседания в присъствието на страните, отправяне на запитвания, несвързани с висящите дела, осъществяване на контакт със семейството ѝ по време на заседания, информиране на помощника ѝ за обаждане до Министерството на вътрешните работи относно организацията на съдебния процес, отказ да започне насрочено заседание без разпореждане от заместник-председателя на съда, както и демонстриране на непознаване на материалите по делото в съдебни заседания. Освен това съдията е призната за виновна в създаване на прекомерен натиск и времево напрежение върху висшите съдебни служители, като им е възлагала прекомерен брой спешни задачи, често се е свързвала с тях по телефона по време на отсъствието им и е определяла необосновано кратки срокове за административна работа, които не са могли да бъдат спазени предвид обема на преписките. Допълнително тя е накърнила достойнството на съдебната длъжност, като е включила в преписката по делото становище, оспорващо компетентността и опита на висш съдебен служител, без то да има отношение към разглеждания въпрос. Поведението ѝ към служителя е възприето като обидно и покровителствено. Дисциплинарната камара стига до заключението, че поведението ѝ представлява сериозно дисциплинарно нарушение, което нарушава етичните и професионалните стандарти, очаквани от един съдия. Решението, предвид наложените дисциплинарни мерки, подлежи на обжалване от страна на жалбоподателя.

Казус V. Нарушение на съдийската етика (Решение на Върховния административен съд по преписка № 32D/16/2023 от 20.11.2024 г.) Дисциплинарният състав признава съдия от Върховния съд за виновен в извършване на тежко дисциплинарно нарушение, тъй като е реагирал бурно и неадекватно по време на сблъсък с друг съдия на обществен паркинг. Това поведение, включващо физическа саморазправа, се счита за нарушение на съдийското достойнство, уважение и етични принципи. Камарата подчертава, че съдиите, като публични личности, следва да проявяват повишен самоконтрол, особено в публична среда.

Като дългогодишен съдия от Върховния съд, от него се е очаквало да бъде пример за подражание както за колегите си, така и за съдиите от по-долните инстанции — както в професионален, така и в личен план. Вместо това действията му подкопават общественото доверие в съдебната система. С цел да се отговори на тежестта на нарушението и да се осигури едновременно наказателен и превантивен ефект, Камарата налага дисциплинарна мярка, изразяваща се в намаляване на заплатата с 50 % за срок от три месеца.

Казус VI Нарушение на съдийската етика (Решение на Върховния административен съд дело № 41Do/2/2023 от 31.10.2023 г.) Апелативният дисциплинарен състав на Върховния административен съд отхвърли жалбата срещу първоинстанционното решение, с което съдия от районен съд е признат за виновен за продължаващо тежко дисциплинарно нарушение и му е наложено намаление на заплатата с 60 % за срок от една година. Жалбоподателят настоява за отстраняване на съдията от длъжност, но Апелативният състав потвърждава първоначалното наказание, като го счита за пропорционално на извършеното нарушение. Съдията е признат за виновен в многократно нарушаване на задължението си да съхранява достойнството и авторитета на съдебната власт, в подкопаване на общественото доверие в съдебната система и в неспазване на съдийската етика. Действията му включват отказ да носи маска на обществени места и в сградата на съда, публични изявления, че законите не трябва да се спазват, както и създаване на негативен образ на съдебната система. Дисциплинарната камара определя, че поведението на съдията, характеризиращо се с умишлени и повтарящи се нарушения, утежнява вредността на действията му, които са оценени като продължаващо нарушение. Апелативният състав признава сериозността на нарушението, но заключава, че то не представлява основание за отстраняване от длъжност, тъй като не е лишило съдията изцяло от моралния авторитет, необходим за изпълнение на съдебните му функции. Съставът подчертава, че нарушението не засяга процеса на вземане на съдебни решения и напомня, че дисциплинарните мерки следва да бъдат пропорционални и насочени единствено към доказаните по делото деяния. Намаляването на заплатата е счетено за подходящо и пропорционално наказание.

Казус VII Алкохол на работното място — (Решение на Върховния административен съд по дело № 41Do/1/2023 от 29.6.2024 г.) В решението на първата инстанция Дисциплинарният състав установява, че съдията е изпълнявала служебните си задължения, като е подписвала копия на решения на Апелативния съд в рамките на работното време, докато е била под въздействието на алкохол. Дисциплинарният състав постановява, че по този начин съдията е извършила тежко дисциплинарно нарушение, което е несъвместимо със съдийската длъжност. За това провинение той ѝ налага дисциплинарна мярка отстраняване от длъжност. На публично заседание, проведено в присъствието на страните, Апелативната дисциплинарна камара стига до заключението, че с оглед на времевия интервал между подписването на решенията и извършването на проверката за алкохол е установено по недвусмислен начин, че съдията е била под въздействието на алкохол към

момента на подписване на въпросните решения. В същото време ходът на предходното производство е достатъчен, за да се установи, че тя е била под въздействието на алкохол и по време на изпълнението на съдебната функция по запознаване с преписката и фактите по делото. Въз основа на тези съображения Апелативният дисциплинарен състав отменя решението на Дисциплинарния състав на Върховния административен съд по дело № 33 D 22/2022 от 11 октомври 2022 г. и приема, че дисциплинарно наказаната е виновна, тъй като е установено, че е била под въздействието на алкохол на работното място и е изпълнявала задълженията си като съдия в това състояние през работно време. Апелативният дисциплинарен състав приема, че тя е извършила тежко дисциплинарно нарушение, несъвместимо със съдийската длъжност, и ѝ налага дисциплинарно наказание — освобождаване от длъжност на съдия — съгласно член 117, параграф 5 от Закон № 385/2000 за съдебната власт, и за изменение и допълнение на някои закони, както и последващите му изменения.

Казус VIII Дисциплинарни производства като средство за наказване на инакомислещите. (Решение на Върховния административен съд по преписка № 32D/22/2022 от 22.5.2023 г.) Дисциплинарният състав оправда съдия от Върховния съд, позовавайки се на решението на Европейския съд по правата на човека по делото *Мирослава Тодорова срещу България*. Камарата констатира, че предложението за дисциплинарно наказание изглежда е имало за цел да накаже съдията за критичните му коментари относно съдебната реформа и новата съдебна карта, а не да се справи с истинско нарушение. Съдията, който е яростен критик на реформата в рамките на Асоциацията на съдиите в Словакия, влиза в публичен конфликт с жалбоподателя, който е основният архитект на реформата. Камарата подчерта, че не е натоварена със задачата да решава кой е „прав“ в този дебат, но отбелязва, че предложението за дисциплинарно наказание може основателно да бъде възприето като форма на отмъщение за упражняването на свободата на изразяване от страна на съдията. Съставът подчертава, че свободата на изразяване и плурализмът на мненията са основополагащи за едно демократично общество и че използването на дисциплинарни производства за потискане на съдебната критика подкопава върховенството на закона, независимостта на съдебната власт и справедливостта на дисциплинарните процеси. Камарата обаче пояснява, че това решение не изключва възможността за преследване на съдия за действително нарушение, което не е свързано с упражняването на свободата на изразяване, при условие че няма признаци за репресия. Прилагайки член 10 от Европейската конвенция за правата на човека, Камарата стига до заключението, че производството е представлявало неоправдана намеса в правото на съдията на свобода на изразяване. С 4 на 1 глас Камарата оправдава съдията, като постановява, че действията му не представляват дисциплинарно нарушение.

БИБЛИОГРАФИЯ

Юриспруденция

- Ástráðsson c/у Исландия [GC], Жалба № 26374/18, Решение от 1 декември 2020 г., ЕСПЧ 2020.
- Baka v. Hungary [GC], Жалба № 20261/12, Решение от 23 юни 2016 г., ЕСПЧ 2016.
- Campbell and Fell v. the United Kingdom, Жалба № 7819/77, 7878/77, Решение от 28 юни 1984 г., Серия А № 80.
- Engel and Others v. the Netherlands, Жалба № 5100/71, Решение от 8 юни 1976 г., ЕСПЧ 1976.
- Grzęda v. Poland [GC], Жалба № 43572/18, Решение от 15 март 2022 г., ЕСПЧ 2022.
- Grosam v. the Czech Republic [GC], № 19750/13, Решение от 1 юни 2023 г.
- Holm v. Sweden, Жалба № 14191/88, Решение от 25 ноември 1993 г., Серия А № 279-A.
- Kudeshkina v. Russia, Жалба № 29492/05, Решение от 26 февруари 2009 г., ЕСПЧ 2009.
- Luka v. Romania, Жалба № 34197/02, Решение от 21 юли 2009 г., ЕСПЧ 2009.
- Oleksandr Volkov v. Ukraine, Жалба № 21722/11, Решение от 09 януари 2013 г., ЕСПЧ 2013.
- Paluda v. Slovakia, Жалба № 33392/12, Решение от 23 май 2017 г.
- Parlov-Tkalčić v. Croatia, Жалба № 24810/06, Решение от 22 декември 2009 г., ЕСПЧ 2009.
- Pech, L. (n.d.). Защита на независимостта на съдебната власт в ЕС. Институт CEELI.
- Piersack v. Belgium, Жалба № 8692/79, Решение от 01 октомври 1982 г., серия А № 53.
- Ringeisen v. Austria, Жалба № 2614/65, решение от 16 юли 1971 г., серия А № 13.

- Xhoxhaj v. Albania, Жалба № 15227/19, Решение от 09 февруари 2021 г., ЕСПЧ 2021.

Правни документи, становища и препоръки

- Институт CEELI. (2024). Насоки за проверка на проверки за почтеност в съдебната система
- Консултативен съвет на европейските съдии (КСЕС). (2002). Становище № 3 (2002 г.), Етика и отговорност на съдиите. Съвет на Европа.
- Консултативен съвет на европейските съдии (КСЕС). (2014). Становище № 17 (2014 г.) относно оценката на работата на съдиите, качеството на правосъдието и зачитането на независимостта на съдебната власт. Съвет на Европа.
- Консултативен съвет на европейските съдии (КСЕС). (2015). Становище № 18 (2015 г.). Съвет на Европа.
- Консултативен съвет на европейските съдии (КСЕС). (2018). Становище № 21 (2018 г.): Предотвратяване на корупцията сред съдиите. Съвет на Европа.
- Консултативен съвет на европейските съдии (КСЕС). (2021). Становище № 24 (2021 г.): Еволюция на съдебните съвети и тяхната роля в независимите и безпристрастни съдебни системи. Съвет на Европа.
- Консултативен съвет на европейските съдии (КСЕС). (2024). Становище № 27 (2024) относно дисциплинарната отговорност на съдиите, CCJE(2024)5, Страсбург, 6 декември 2024 г.
- Съвет на Европа. (1988). Европейска харта за статута на съдиите.
- Съвет на Европа. (2010). Препоръка CM/Rec(2010)12 относно независимостта, ефективността и отговорностите на съдиите
- Група държави срещу корупцията (GRECO). (n.d.). Доклад от четвъртия кръг на оценка
- Служба на ОССЕ за демократични институции и права на човека (СДИПЧ). (2019). Междинно становище относно проекта на Закон за реформата на Върховния съд и прокуратурата на Република Молдова, 16 октомври 2019 г.
- БДИПЧ НА ОССЕ. (n.d.). Препоръки от Варшава.

- Прозрачност без граници. (20 септември 2023 г.). Помощна служба за борба с корупцията Отговор: Назначения в съдебната система - корупционни рискове и стандарти за почтеност (G. France, автор; M. Jenkins и A. Nicola, рецензенти). Прозрачност без граници Индонезия.
- Венецианска комисия. (2015). Междинно становище относно проекта за изменения на Конституцията относно съдебната власт, CDL-AD(2015)045,
- Венецианска комисия. (2016). Кратко изложение на Amicus Curiae за Конституционния съд относно Закона за преходното преосвидетелстване на съдиите и прокурорите (Закон за атестирането), Становище № 868/2016, CDL-AD(2016)036.
- Венецианска комисия. (2016). Становище относно проекта на Кодекса за съдебна етика на Република Казахстан, Становище № 841/2016, CDL-AD(2016)013.
- Венецианска комисия. (2022). Сборник със становища и доклади на Венецианската комисия относно проверката на съдии и прокурори, CDL-PI(2022)051, 19 декември 2022 г.
- Венецианска комисия. (2022). Становище относно въвеждането на процедура за подновяване на проверката за сигурност чрез изменения в Закона за съдилищата (Хърватия), прието на 130-ата пленарна сесия, Венеция и онлайн, 18-19 март 2022 г,
- „Портретът на един съдия“ (2021). Многоизмерен модел на компетенциите, които трябва да се измерват по време на процедурите за подбор, оценка и повишаване на съдиите. Сравнителен анализ на подбора, оценката и повишаването на съдиите: настоящи критерии и методология, използвани в ЕС и извън него (проект № 2018-1-0662).
- Европейска мрежа на съдебните съвети (ЕМСС). (2015). Минимални съдебни стандарти V: Дисциплинарни производства и отговорност на съдиите, Доклад на ЕМСС за 2014-2015 г.

Национални и регионални решения

- Решение на Дисциплинарната комисия HJC № 116-04-504/2017-05, 15 декември 2017 г.
- Решение на Дисциплинарната комисия на ВСС № 116-04-00520/2014-05, 18 септември 2014 г.
- Решение на Висшия съдебен и прокурорски съвет № 04-07-7-512-1/2018 от 26.1.2018 г.



CEELI Institute

Villa Grébovka

Havlíčkovy Sady 58

120 00 Prague

Czech Republic

www.ceeliinstitute.org

office@ceeli.eu