

Страсбург, 6 ноември 2020 г.

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС)

Становище № 23 (2020) на Консултативния съвет

**Ролята на сдруженията на съдиите в подкрепа на
независимостта на съдебната власт**

I. Въведение

1. В съответствие с мандата, даден му от Комитета на министрите, Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС) изготви Становище относно ролята на сдруженията на съдиите в подкрепа на независимостта на съдебната власт.
2. Настоящото Становище е изготвено въз основа на предходните Становища на КСЕС, Магна харта на съдиите (2010) и приложимите инструменти на Съвета на Европа, по – конкретно Европейската харта за статута на съдиите (1998) и Препоръките на Комитета на министрите CM/Rec (2010)12 относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности и CM/Rec (2007)14 относно правния статут на неправителствените организации в Европа, Доклада на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) относно свободата на изразяване на съдиите (CDL-AD(2015)018), Съвместните насоки за свободата на сдружаване на Венецианската комисия и Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (ОССЕ/СДИЧП). В него са взети предвид и Основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт, Принципите от Бангалор за поведение на съдиите, Всеобщата харта на съдиите на Международната асоциация на съдиите, първият доклад на специалния докладчик на ООН за правото на свободни мирни събрания и сдружаване от 21 май 2012 г. (A/HRC/20/27) и третият доклад от 24 юни 2019 г. на специалния докладчик на ООН за независимостта на съдии и адвокати, който засяга упражняването на свободата на изразяване и свободата на сдружаване и мирни събрания на съдии и прокурори.
3. В Становището са взети предвид и отговорите на въпросника във връзка с ролята на сдруженията на съдии в подкрепа на независимостта на съдебната власт, получени от членовете на КСЕС, както и обобщените отговори и предварителният проект на

документ, изготвен от назначения от Съвета на Европа експерт, съдия Герхард РАЙЗНЕР¹.

II. Обхват на становището

4. В 12 от 35 държави членки, отговорили на въпросника, има само едно сдружение на съдии. В мнозинството от държавите членки има повече от едно сдружение.
5. Проучването на държавите членки показва, че има голямо разнообразие от сдружения на съдии. Условието за членство в тях са различни, целите им се различават и има големи вариации в размера и представителността им.
6. В някои сдружения се приемат само съдии от съдилища от определено ниво, например върховните съдии често имат отделно сдружение. Други са съставени от съдии с определена специализация. Най-често срещаните сдружения от този вид са отделни сдружения на съдии от административните съдилища. Има и сдружения на жените съдии². В повечето случаи обаче в сдруженията се допуска членство на всякакви съдии.
7. Членството във всички видове сдружения е доброволно. Затова размерът на сдруженията във връзка с броя на техните членове може да бъде много различен и, още по-важно, представителността на сдружението, а именно съотношението на членуващите съдии спрямо всички съдии, които биха могли да бъдат членове на сдружението, варира значително.
8. Сдруженията на съдии може да имат юридическа правосубектност. Повечето от тях са учредени по закона за гражданските сдружения. Може и да бъдат основани като неформални групи на съдии.
9. Всички сдружения на съдии представляват мрежа и платформа за комуникация между членовете. Основните цели на голямата част от сдруженията са насърчаване и опазване на независимостта на съдиите и върховенството на правото, и защита на статута и достойните условия на труд на съдиите. Други важни цели са обучението на съдиите, етичното поведение на съдиите и подпомагане на съдебните реформи и законодателството.
10. За целите на настоящото Становище сдруженията на съдиите представляват самоуправляващи се нестопански организации с или без правосубектност, съставени от членове, които кандидатстват доброволно за членство.
11. Членството в по-голямата част от сдруженията е отворено за съдии, включително в повечето случаи и пенсионирани съдии. В някои сдружения се допуска членство и на

¹ Съдия Райзнер е председател на КСЕС в периода 2012 – 2013 г. и дългогодишен член на Работната група на КСЕС.

² За сдружения на жени съдии съобщават Босна и Херцеговина, Италия, Словакия, Украйна и Обединеното кралство.

стажанти съдии и съдебни помощници. В някои сдружения, особено в случаите на общо кариерно развитие на съдии и прокурори, се допуска и членство на прокурори.

III. Международна и европейска рамка

12. Всеобщата декларация за правата на човека³, Международният пакт за граждански и политически права (МПГПП)⁴ и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ)⁵ гарантират на всички лица право на сдружаване, т.е. право да учредяват и членуват в сдружения.
13. Както всички лица, съдиите се ползват от тези основни права, които са гарантирани по силата на горепосочените документи⁶. При упражняване на своето право на свободно мирно събиране съдиите следва да имат предвид своите отговорности и да избягват ситуации, които може да се възприемат като несъвместими с авторитета на институцията или които противоречат на тяхното задължение да бъдат и да бъдат възприемани като независими и безпристрастни⁷.
14. Правото на сдружаване не е само в личен интерес на съдията. Що се отнася до съдиите, това право е в интерес и на цялата съдебна власт. Правото на съдиите да се сдружават е предвидено изрично в Основните принципи за независимостта на съдиите на ООН⁸, Принципите от Бангалор за поведение на съдиите⁹ и Всеобщата харта на съдиите¹⁰.
15. В Европа правото за формиране на сдружения на съдии е доразвито през 1998 г. в Европейската харта за статута на съдиите¹¹ и през 2010 г. в Препоръка (2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности (Препоръка (2010)12)¹² и Магна харта на съдиите (Основни принципи)¹³. В Европейската харта се подчертава приносът на сдруженията на съдиите за защита на правата, предоставени на съдиите по силата на техния статут, Препоръка (2010)12 също отразява това и посочва най-важния елемент от статута на съдиите, а именно независимостта, като добавя и още една задача – насърчаване на

³ Всеобща декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на ООН на 10 декември 1948 г., член 20/1

⁴ Международен пакт за граждански и политически права, приет от Общото събрание на ООН на 16.12.1966 г.

⁵ Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ)(от 4.11.1950 г.), член 11/1

⁶ Становище № 3 (2002) на Консултативния съвет относно принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика, несъвместимо поведение и безпристрастност, параграф 27.

⁷ За сравнение запознайте се с третия доклад на специалния докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите във връзка с упражняването на свободата на изразяване, сдружаване и мирно събиране на съдии и прокурори, 24 юни 2019 г., Препоръка 107.

⁸ Основни принципи на ООН за независимостта на съдебната власт (утвърдени от Общото събрание на 29.11.1985 г.), параграф 9.

⁹ Принципи от Бангалор за поведение на съдиите, принципи 4-6.

¹⁰ Всеобща харта на съдиите (приета от МАС на 14.11.2017 г.), член 3/5.

¹¹ Европейска харта за статута на съдиите: принципи 1.7 и 1.8.

¹² Препоръка (2010)12, параграф 25.

¹³ Магна харта на съдиите на КЕС (Основни принципи) (17.11.2010), параграф 12.

върховенството на правото. В Магна харта на съдиите тази цел е определена като „защита на мисията на съдебната власт в обществото“. Подобно развитие в посока на разширяване на задачите се наблюдава и при анализ на целите на сдруженията на съдии, който сочи, че в днешно време фокусът върху статута на съдиите все повече върви в комбинация с разбирането, че те трябва да работят за по-добро зачитане на върховенството на правото.

IV. Мотиви и цели на сдруженията на съдии

16. Съдиите са основен крайъгълен камък на демократичните държави, в основата на които стоят върховенството на правото и правата на човека¹⁴. Като логично следствие от тази роля горепосочените европейски документи, в които се определят стандартите, предвиждат, а уставите на много сдружения на съдиите съдържат като основни цели, следните две общи цели: 1) утвърждаване и защита на независимостта на съдебната власт; 2) насърчаване и усъвършенстване на върховенството на правото. И двете цели подпомагат ефективното упражняване на правото на справедлив процес от независим и безпристрастен съд, залегнало в член 6 на ЕКПЧ.
17. Първата цел на едно сдружение на съдии, свързана с утвърждаване и защита на независимостта на съдебната власт, обхваща, наред с други фактори, защита на съдиите и съдебната власт срещу намеса в тяхната независимост, осигуряване на достатъчно ресурси и задоволителни условия на труд с цел подходящо заплащане и социална сигурност, отхвърляне на необосновани критики и атаки срещу съдебната власт и отделни съдии, приемане, налагане и прилагане на етични стандарти и гаранции за недопускане на дискриминация и за равнопоставеност между половете.
18. Втората цел на едно сдружение на съдии, свързана с насърчаване и усъвършенстване на върховенството на правото, обхваща, наред с други фактори, сдружението да способства за обучението на съдиите и за обмена на знания и добри практики, да допринася за правораздаването съвместно с отговорните за това, да подпомага реформите в съдебната система и законотворчеството, да разпространява информация и знания в медиите и сред обществеността относно ролята на съдиите, съдебната власт и върховенството на закона.
19. Посочените цели не са цели само на съдиите. Няколко други субекти във и извън съдебната система също имат роля за постигането на тези цели. За да бъдат успешно постигнати те, трябва да има взаимно уважение, откритост, подкрепа и сътрудничество.
20. Сдруженията на съдиите могат също така да провеждат срещи с представители на гражданското общество, където тези представители да представят какво очаква обществото от съдебната система и правораздаването¹⁵.

¹⁴ Във връзка с ролята на съдебната власт, вижте Становище №18 (2015) на Консултативния съвет относно положението на съдебната власт и отношението ѝ с останалите власти в държавата в модерна демокрация.

¹⁵ CM/Rec (2010)12, параграф 20.

21. Една подразбираща се цел на едно сдружение на съдии е създаването на мрежа от членовете. В тях влизат съдии, които изпълняват своите задължения самостоятелно или в съдебни състави, но при всички случаи имат общи интереси и потребности. Осигуряването на възможност за диалог и критични разговори между съдии спомага за подобряване на независимостта чрез самокритика вътре в съдебната власт и за изграждане на силна съдебна система, основана на ценности. Общото членство в сдружение дава възможност на съдиите да обменят опит и добри практики¹⁶. Най-добри резултати в този смисъл се постигат при събирането на съдии от съдилища от различни нива и юрисдикции. Сдруженията на съдии могат също така да са формат за задълбочаване на познанията на специализираните съдии и така да допринесат за непротиворечивото прилагане на закона. И не на последно място сдруженията на съдии спомагат за поддържане на общ стремеж към независимост на съдебната власт, зачитане на правата на човека и върховенството на правото.
22. Сдруженията на съдии също така улесняват трансграничното сътрудничество и дават възможност за обмен със сдружения в други държави членки. Създават се и европейски сдружения и организации. По този начин националните сдружения на съдиите отварят възможност за международен обмен на опит за техните членове и имат важна роля за разпространението на европейските стандарти в националната съдийска общност.
23. Предвид горепосочените важни аспекти на сдруженията на съдиите и тяхната значимост за поддържането на ключовите ценности на съдебните системи в държавите членки, Консултативният съвет смята за силно препоръчително във всяка съдебна система да има поне едно сдружение на съдии.

V. Как могат сдруженията на съдиите да постигнат своите цели

A) Вътре в съдебната система

24. В усилията си по утвърждаване и защита на независимостта на съдиите и съдебната власт, сдруженията на съдиите трябва да осъществяват широк набор от дейности. Независимостта на отделните съдии изисква наличието на независима съдебна власт¹⁷. Независимостта изключва възможността за влияние както извън системата, така и вътре в системата¹⁸. Сдруженията на съдиите могат често да отговарят на заплахи, необоснована критика и атаки. Но е много по-трудно те да се противопоставят на неправомерна намеса под формата на решения на компетентни органи, които влияят на кариерното развитие на съдиите (назначаване, повишаване, командироване,

¹⁶ Например както в случаите на обмен между съдии от един и същи съд, защото в много държави членки се провеждат такива заседания с цел „споделяне на новостите в съдебната практика и обмен на професионални практики“, виж доклада на Комисията за ефикасност на правосъдието на Съвета на Европа относно „Преодоляване на изолацията на съдиите – указания за подобряване на уменията и компетенциите на съдиите, засилване на обмена на знания и сътрудничеството, и излизане от културата на изолация“ от 6 декември 2019 г., КЕПСЕ(2019)15, стр.8.

¹⁷ СМ Препоръка (2010)12, параграф 4.

¹⁸ Решения на ЕСПЧ по делата *Парлов-Ткалчич срещу Хърватска* № 24810/06, параграф 86, *Агрокомплекс срещу Украйна* № 23465603, параграф 137 и др.

дисциплинарни процедури и атестиране, и т.н.) или на други решения, свързани с управлението на съдилищата.

25. Компетентност за взимане на такива решения имат съветите на съдебната власт, органите за управление на съдилищата, председателите на съдилища и понякога дори изпълнителната власт (правителство или министър на правосъдието). Следователно, за да постигнат своите цели, сдруженията на съдии трябва да поддържат контакт и диалог с тези органи.
26. Тези контакти трябва да са основани на откритост, взаимно уважение за ролите и юрисдикцията на съответния орган и на готовност да бъдат изслушани аргументите на отсрещната страна. Сдруженията на съдии не трябва да се намесват в решенията за кариерно развитие, но могат да следят дали компетентните органи спазват процедурите и прилагат правилните критерии.
27. Съдебните администратори трябва да са наясно, че сдруженията на съдиите не просто изразяват позицията на своите членове, но в тях е съсредоточен опитът на членовете им. Много често именно практиците, които са най-добре запознати, са тези, от които има най-голяма нужда. КСЕС препоръчва органите на съдии в даден съд да дават съвети на председателя на съда¹⁹. По същия начин сдруженията на съдии могат да имат съветническа роля по отношение на съдебните администратори и органите за администриране на съдилища от всички нива.
28. Участието на сдруженията на съдии във връзка със стратегическите цели и по важни въпроси, свързани с общото приложение, може да бъде полезно и се препоръчва особено на ниво съдебна администрация, отговорна за приемането на директиви и нормативни документи.
29. В мнозинството държави членки решенията за кариерното развитие на съдиите и/или администрацията на съдилищата се взимат от съвети на съдебната власт²⁰. Тяхната обща мисия е да защитават независимостта на съдебната власт и отделните съдии, и да отстояват върховенството на правото²¹. В този смисъл задачите на съвета на съдебната власт и общите цели на сдруженията на съдиите съвпадат. Много пъти има единомислие, но понякога мненията на сдруженията на съдиите и съветите на съдебната власт се разминават, като се има предвид, че последните са съставени не само от съдии. В тези ситуации трябва да има открита размяна на мнения.
30. В усилията си да идентифицира добри практики Консултативният съвет установи, че в две държави членки²² са създадени консултативни съвети, в които участват *inter alia* представители на сдружения на съдии и прокурори и в които се обсъждат въпроси, свързани с техните професионални интереси, в т.ч. статут, условия на труд, заплащане и други, и се изготвят препоръки за съответните законодателни промени. КСЕС приветства такива инициативи.

¹⁹ Становище № 19 (2016) на Консултативния съвет относно ролята на председателите на съдилища

²⁰ Становище №10 (2007) на Консултативния съвет относно съвета на съдебната власт в служба на обществото

²¹ Пак там, параграфи 8 и сл. и 41 и сл.

²² Белгия (Консултативен съвет на магистратурата), България (Съвет за партньорство)

31. Консултативният съвет отбелязва, че в няколко държави членки сдруженията на съдиите имат известно влияние върху подбора на членове на съвета на съдебната власт или посредством правото да представят становища за кандидатите²³, подкрепа на кандидати, които имат нужда от определен брой техни колеги да ги предложат²⁴, възможност да номинират съдии²⁵ или законово задължение да номинират кандидати²⁶, или чрез законово определени официални позиции във връзка с подбора²⁷ или дори като избират сами членовете²⁸.
32. При условие че така не са нарушава независимостта в работата на съвета на съдебната власт, подобно участие в подбора на членове може да се приветства. Трябва да се внимава обаче тази система да не доведе до политизиране на избора и последващата работа на съвета. При всички случаи не следва да има дискриминация и членовете на сдруженията на съдиите трябва да имат свободата да станат членове на съвета на съдебната власт.
33. Много сдружения на съдии участват в обучението на съдии или като самите те организират обучения, изготвят учебни материали, създават учебни центрове²⁹ и осигуряват квалифицирани обучители, или поне като изпращат препоръки до институцията, отговаряща за организацията на обученията. В своето Становище №4 (2004) относно подходящо първоначално обучение и обучение без откъсване от работа за съдии на национално и европейско равнище КСЕС посочва, че съдебната власт трябва да има първостепенна роля в обученията или самата тя да отговаря за организирането на обученията, и че изпълнителната и законодателната власт не трябва да бъдат натоварени с провеждане на обученията³⁰. Затова е много подходящо сдруженията на съдиите, които най-добре познават потребностите и практическия опит на членовете си, да бъдат включени в обученията.
34. Етичните принципи за професионално поведение трябва да бъдат съставени от самите съдии³¹. Фактът, че съдиите се сдружават доброволно и че има форум за обмен на идеи и дебат, гарантира силен ангажимент от страна на съдиите за спазване на всички принципи, съставени от сдружения на съдии³², или за формулиране на такива

²³ България

²⁴ Румъния, Испания

²⁵ Норвегия (предложение на съдии, членове на Съвета по назначенията), Словакия (предложение като всяко гражданско сдружение)

²⁶ Азербайджан (две номинации за всяка от седемте позиции за членове съдии)

²⁷ Нидерландия

²⁸ Северна Македония (председател и един член, и заместник председатели)

²⁹ Австрия, Азербайджан, Белгия, Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Германия, Гърция, Литва, Черна гора, Северна Македония, Полша, Румъния, Руска Федерация, Словения, Испания, Швейцария, Украйна, Обединено кралство

³⁰ Становище №4 (2003) на Консултативния съвет относно подходящо първоначално обучение и обучение без откъсване от работа за съдии на национално и европейско равнище, параграф 16, вижте и Европейска харта за статута на съдиите, параграф 2.3.

³¹ Становище № 3 (2002) на Консултативния съвет относно принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика, несъвместимо поведение и безпристрастност

³² Има кодекси за етично поведение, разработени от сдружения на съдии в Австрия, България, Хърватска, Дания, Финландия, Исландия, Италия, Малта, Нидерландия, Норвегия, Словения, Испания и Швейцария.

принципи, когато сдруженията на съдиите са най-малкото активни участници в процеса³³.

35. По същите причини е подходящо сдруженията на съдиите да създават органи, които да предоставят съвети на съдии, които се сблъскват с проблеми, свързани с професионалната етика или съвместимостта на несъдебните дейности с техния статут³⁴.
36. В някои държави членки сдруженията на съдиите представляват съдиите в дисциплинарни производства, ако те поискат да бъдат представлявани. Не може да има възражения срещу това сдружения на съдии да представляват свои членове в дисциплинарни производства и да гарантират справедлив процес, особено ако тези производства са обект на злоупотреби с цел отстраняване на определени съдии. Но трябва да се подхожда внимателно, за да не се създаде впечатление, че сдруженията на съдии покровителстват съдии, извършили нарушения. Важна задача на сдруженията на съдиите е да се насърчава заслужаваща доверие отчетност на съдиите и на съдебната власт.

Б) В отношенията си с останалите власти в държавата

37. Консултативният съвет смята, че сдруженията на съдии трябва да избягват да ориентират дейностите си съобразно интересите на политически партии или кандидати за изборни длъжности, както и че те не трябва да се занимават с политически теми, които са извън обхвата на техните цели.
38. Сдруженията на съдиите представляват опита и мнението на съдиите, и трябва да разполагат с начини да представят своите съображения и предложения на останалите власти в държавата. Консултативният съвет споделя наблюденията, направени в Обяснителния меморандум по член 1.8 от Европейската харта за статута на съдиите, а именно, че „съдиите трябва да имат участие в определянето на общия бюджет на съдебната власт и на ресурсите, предвидени за отделните съдилища, което предполага да се въведат консултативни процедури и процедури за представителство на национално и местно ниво. Това важи и в по-широк смисъл за правораздаването и съдилищата“ и че „консултациите със съдиите чрез техни представители или професионални сдружения по предложенията за промени в техния статут или други предложения за промени, свързани с базата, върху която се определят възнагражденията им или с тяхното социално осигуряване, в т.ч. и тяхната пенсия, трябва да гарантират, че съдиите не са изключени от процеса на взимане на решения в тези области“.
39. Комитетът на министрите на Съвета на Европа се произнесе, че „демократията на участието, основана на правото да се съблюдава или да се влияе върху упражняването на правомощията и отговорностите на публичните власти, допринася за

³³ Други вид участие на сдружения на съдиите при установяването на етични стандарти: Азербайджан, Белгия, Естония, Германия, Ирландия, Литва, Люксембург, Черна гора, Северна Македония, Румъния, Словакия, Швеция, Турция, Украйна, Обединено кралство.

³⁴ Становище № 3 (2002) на Консултативния съвет относно принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика, несъвместимо поведение и безпристрастност, параграф 49 лит. iv и Препоръка (2010)12, параграф 74.

представителната и пряка демокрация и че правото на участие на гражданите в процеса на вземане на политически решения трябва да бъде осигурено на лицата, неправителствените организации (НПО) и гражданското общество като цяло³⁵. Във връзка с неправителствените организации Комитетът на министрите признава, че „приносът на неправителствените организации (НПО) за развитието и реализацията на демокрацията и правата на човека е от съществено значение, по-специално чрез насърчаване на обществената информираност, участие в обществения живот и осигуряване на прозрачността и отчетността на публичните органи“³⁶. НПО трябва да бъдат консултирани при изготвянето на първичното и вторичното законодателство, което засяга техния статут, финансиране или сфери на работа³⁷.

40. Консултативният съвет е убеден, че тези възможности за участие трябва да бъдат предоставени и на сдруженията на съдиите, въпреки че те не са организации, представляващи гражданското общество, а организации, чиито членове заемат длъжности в третата държавна власт. В своето Становище №18 (2015) относно положението на съдебната власт и отношението ѝ с останалите власти в държавата в модерната демокрация КСЕС включва насоки във връзка с обсъжданията с други власти в държавата³⁸, диалога с обществеността³⁹ и необходимостта от взаимно възпиране на властите⁴⁰. Това Становище трябва да се използва и като ръководство относно взаимоотношенията между сдруженията на съдиите, от една страна, и законодателната и изпълнителна власт, от друга.
41. Консултативният съвет подкрепя участието на сдруженията на съдиите в законодателния процес в случаите, когато изпълнителната власт внася предложения за законодателство, касаещо съдебната власт. Когато се създават комисии за провеждане на реформи или подобни групи за стратегически проекти, в тях трябва да бъдат включени представители на сдруженията на съдиите, номинирани от съответното сдружение. В по-общ смисъл, трябва да се търси мнението на сдруженията на съдиите и то трябва да бъде взето предвид от изпълнителната власт на всички равнища във връзка с реформите и проектите, свързани със съдебната система, включително по въпроси, свързани с бюджета и разпределението на ресурсите, условията на труд и всички аспекти на статута на съдиите.
42. В някои държави членки формалното участие на сдруженията на съдиите в процеса на изготвяне или изменение на законодателството е гарантирано по силата на закон или подзаконова разпоредба⁴¹. В някои други държави членки това е най-малкото установена практика⁴². Консултативният съвет приветства практиката, при която сдруженията на съдиите имат възможност да представят коментари по проекти за

³⁵ Насоки за гражданско участие при взимането на политически решения, С(2017) 83, преамбюл

³⁶ Препоръка CM/Rec(2007)14 относно правния статут на неправителствените организации в Европа

³⁷ Пак там, параграф 77

³⁸ Становище №18 (2015) на Консултативния съвет относно положението на съдебната власт и отношението ѝ с останалите власти в държавата в модерната демокрация, параграф 32

³⁹ Пак там, параграф 33

⁴⁰ Пак там, параграф 40 и параграфи 53 до 55

⁴¹ Австрия (по отношение на общите съдилища), Естония, Германия, Гърция, Исландия, Черна гора, Нидерландия, Румъния, Словакия

⁴² Финландия, Италия, Полша, Швейцария

законодателство, свързано със статута на съдиите и администрирането на съдилищата, като за тази цел те трябва да разполагат с достатъчно време и резултатите от консултацията да бъдат взети предвид. Същевременно, сдруженията на съдиите трябва да избягват политически спорове, които не са в обхвата на техните цели.

43. Според Консултативния съвет важна задача на сдруженията на съдиите е те да се включат по отговорен начин в търсенето на възможности за по-нататъшно усъвършенстване на съдебната система и утвърждаване на върховенството на правото.

В) Взаимодействие с обществото

44. Сдруженията на съдиите са в особено добра позиция и имат своята роля за това медиите и широката общественост да бъдат информирани за работата на съдебната власт, включително и за задълженията и правомощията на съдиите, както и за ролята на съдебната власт и останалите власти в една демократична държава, ръководена от върховенството на правото.
45. Консултативният съвет отбелязва със задоволство, че много сдружения на съдии имат значим и ефективен принос за прилагането на мерки, целящи насърчаване на взаимоотношенията и взаимното разбиране между съдебната власт и обществото, като например чрез образователни програми на съдилищата, информационни материали, открити посещения за граждани, обществени дебати, презентации и други програми за връзки с обществеността⁴³. Тези мерки са най-ефективни, ако се осъществяват от хората, работещи в системата. Сдруженията на съдиите трябва следователно да се включат в тези дейности. Изглежда вече е по-често срещано сдруженията на съдии да организират конференции, да провеждат активна медийна политика и да се възползват от социалните медии в своята работа, като КСЕС приветства всички тези стъпки.
46. Сдруженията на съдиите понякога работят съвместно с НПО за изпълнението на определени цели. Това може да спомогне за постигането на общите цели, при условие обаче, че не се допуска политизиране.

VI. Какво е необходимо на сдруженията на съдиите, за да изпълнят своите задачи

A. Общи насоки

47. През 2014 г. Венецианската комисия и Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (ОССЕ/СДИПЧ) приеха Съвместни насоки за свободата на сдружаване⁴⁴ (наричани по-долу Насоки за свободата на сдружаване), които уреждат основното право за създаване и участие в сдружения. Консултативният съвет изразява

⁴³ Становище №7 (2005) на Консултативния съвет относно правосъдие и общество, Глава А: Връзки на съдилищата с обществеността с оглед ролята на съдилищата в демократичното общество, параграфи 10 до 20, и Становище №6 (2004) на Консултативния съвет относно справедлив процес в разумен срок и ролята на съдията в процеса, като се вземат предвид алтернативните способи за разрешаване на спорове, Глава А: Достъп до правосъдие, параграфи 11 до 18.

⁴⁴ Съвместни насоки за свободата на сдружаване на Венецианската комисия и СДИПЧ на ОССЕ, VC CDL-AD (2014)046, съответно законодателство на ОССЕ №FOASS/263/2014

съгласие с тези Насоки. По-голямата част от стандартите, заложиени в документа, могат да се приложат и по отношение на сдруженията на съдиите.

48. По-конкретно КСЕС обръща внимание още веднъж на следните стандарти:

- а) всеки има равно право на сдружаване⁴⁵;
- б) учредяването и регистрацията (когато е приложимо) не следва да бъдат ненужно усложнявани или възпиращи⁴⁶;
- в) принципът на самоуправление трябва да се зачита и прилага⁴⁷, което означава, наред с други неща, че всяка външна намеса по отношение на целите и тяхното изпълнение, вътрешната структура⁴⁸ и избора на ръководни органи на сдруженията на съдиите⁴⁹ следва да бъде забранена;
- д) възможността за участие в прозрачен процес на законотворчество и диалог⁵⁰, и за отправяне на коментари по държавни доклади към международни организации трябва да бъде гарантирана⁵¹;
- е) прекратяването на дейността или временното преустановяване на дейностите трябва да се прилагат само в изключително ограничени случаи⁵² и след решение на независим съд⁵³;
- ж) използването на нови технологии трябва да бъде разрешено, тъй като те са предназначени за всички; мерки за контрол с цел наблюдение на сдруженията и блокиране на достъпа до уебсайтове трябва да бъдат забранени⁵⁴.

Б. Специален статут на съдиите

49. Във връзка със сдруженията на съдиите е необходимо да се обърне внимание на някои характеристики, които произтичат от специалния статут и задачи на съдиите. Съдиите трябва да са независими и безпристрастни. Те трябва не само да бъдат независими и безпристрастни, но и да бъдат възприемани като такива. Съдиите са част от съдебната власт, която е една от трите власти в държавата, но е власт, която е дадена на отделните съдии или съдебни състави.

50. За съдебната власт, като една от трите власти, не е толкова лесно, колкото е за изпълнителната или законодателна власт, които имат рационална структура на основата на политически партии и йерархия, да формира обща воля и да я комуникира по единен начин с останалите власти, медиите и обществото като цяло.

51. Съдиите също се ползват от основното право на свободно изразяване⁵⁵, въпреки че отделните съдии са ограничени от изискванията за поверителност във връзка с техни

⁴⁵ Пак там, параграф 122 и сл.

⁴⁶ Пак там, параграф 151

⁴⁷ Пак там, параграфи 169 и 171

⁴⁸ Пак там, параграф 175

⁴⁹ Пак там, параграф 174

⁵⁰ Пак там, параграфи 183 и 184

⁵¹ Пак там, параграф 186

⁵² Пак там, параграфи 244, 245, 251

⁵³ Пак там, параграфи 244 и 256

⁵⁴ Пак там, параграфи 265, 270, 271

дела и друга информация, когато се произнасят по дадено дело или изразяват своето мнение.

52. Въздействието от решенията на един съдия е ограничено. Сдруженията на съдии могат да спомогнат за преодоляването на тези присъщи за системата слабости по два начина. Те могат да съдействат за формулиране на обща позиция и могат да представят тази позиция по ефективен начин на външни страни.
53. Ако в дадена съдебна система има повече от едно сдружение на съдии, тези сдружения понякога имат различни позиции по отношение на някои общи проблеми. Въпреки че плурализмът обогатява демократичния дебат за съдебната система, Консултативният съвет насърчава усилията за постигане на обща позиция по важните въпроси с оглед по-силно въздействие върху останалите участници във и извън съдебната система.
54. Консултативният съвет оценява значението и ценността на сдруженията на съдиите. Те имат потенциал за значителен принос към върховенството на правото в държавите членки, дори и ако горепосочените характеристики на сдруженията, съставени от съдии, пораждаат специални ограничения, които следва да се отчитат.
55. Консултативният съвет е убеден, че изискването сдруженията на съдии да са независими и самоуправляващи се органи е съществен елемент, който, от една страна, представлява аспект на основното право за учредяване и участие в сдружения, но е свързан и с независимостта на съдиите и съдебната власт, и с принципа на разделение и баланс на властите в държавата. Въпреки че сдруженията на съдиите не са носители на тези конституционни права, на практика упражняването на влияние върху сдруженията на съдиите може да доведе до косвен натиск и влияние върху съдиите и съдебната система.
56. Следователно, абсолютно необходимо е целите, вътрешната структура, членовете и подборът на ръководни кадри в сдруженията на съдиите да са свободни от всякакво външно влияние и контрол.
57. Членството в сдружение не трябва да се отразява по никакъв начин на кариерното развитие на съдиите и не трябва да води нито до привилегии, нито до пречки. Членовете не трябва да бъдат задължавани да разкриват членството си⁵⁶, тъй като по този начин се нарушава правото им на защита на чувствителни лични данни. Като се има предвид, че сдруженията на съдии защитават интересите си в това отношение, данните за членство трябва да бъдат третираны като данните за членство в синдикални организации, които не подлежат на изискването за разкриване⁵⁷. Дори и когато регулаторите въвеждат изискване съдиите да разкриват своите активи и интереси с цел

⁵⁵ Решения на ЕСПЧ по делото *Бака срещу Унгария*, 23 юни 2016 г.; *Харабин срещу Словакия*, 20 ноември 2012 г.; виж също член 11 от ЕКПЧ.

⁵⁶ Виж Становище на Бюрото на КЕС в връзка с измененията от 11.08.2017 на Закона за съдебната власт в България от 02.11.2017 г. (CCJE-VU(2017)10), параграфи 10 до 16

⁵⁷ Пак там, параграф 13, и Сборник с решения и принципи на Комитета за свободата на сдружаване на Ръководния орган на Международната организация на труда (МОТ), пето (преработено) издание, 2006, параграф 866

прозрачност на възможните конфликти на интереси, това не може да включва изискване да се декларира членство в сдружение на съдии, тъй като няма конфликт на интереси между това членство и упражняването на съдийските функции.

В. Ресурси и управление

58. В зависимост от обхвата на целите и предвидените за тяхното изпълнение средства, сдруженията на съдии се нуждаят в различна степен от ресурси. Членският внос е основен източник на приходи за повечето сдружения. Вноските не трябва да бъдат дискриминационни или забранителни, и да водят до риск от изключване на съдии, които не могат да си позволят да ги платят.
59. Често има необходимост от допълнителни финансови средства или оборудване. Консултативният съвет подкрепя искането, предвидено в Насоките за свободата на сдружаване, че „сдруженията трябва да разполагат със свободата да търсят, получават и използват финансови, материални и човешки ресурси, независимо дали вътрешни, чуждестранни или международни, за изпълнение на своите дейности“⁵⁸. Цялото налично финансиране трябва да бъде прозрачно и не трябва да накърнява или да създава впечатление, че накърнява независимостта на сдруженията на съдиите.
60. Много сдружения получават приходи от публикации, обучителни дейности, организация на семинари, конференции и други събития и от участие в национални или международни проекти. Други набират средства от дарения, наследства и субсидии. Ако се използват такива допълнителни източници на приходи, трябва да се полагат всички усилия да не бъде нарушена независимостта на сдружението и да не се допуска никакво съмнение за влияние върху дейността на сдружението. Това съображение трябва да бъде взето предвид и ако финансовата подкрепа се осигурява от държавния бюджет при изпълнение на определени условия. Разходването на средства от държавния бюджет обикновено подлежи на някакъв финансов контрол. Затова трябва да се внимава не само по отношение на това да не се развие зависимост от това финансиране, но и по отношение на упражнявания контрол, който в никакъв случай не трябва да включва контрол на съдържанието или приоритетността на дейностите.
61. Финансирането на сдруженията на съдиите не трябва да се отразява на техния статут на организации с нестопанска цел, което означава, че получаването на приходи не трябва да бъде тяхна основна цел. Сдруженията не трябва да преразпределят на членовете си печалба от своите дейности, а трябва да инвестират тази печалба в сдружението за изпълнение на неговите цели⁵⁹. Сдруженията на съдиите трябва да въведат строги правила за прозрачност на тяхното финансиране.

Г. Вътрешна структура

62. Сдруженията на съдиите твърдят, че действат от името на своите членове и се ръководят от обща воля. Това изисква те да имат демократична структура и решенията

⁵⁸ Съвместни насоки за свободата на сдружаване, параграф 32

⁵⁹ Пак там, параграф 43

да се взимат, а дейностите да се изпълняват по прозрачен начин. Това е още по-важно, ако сдруженията, по силата на тяхната представителност, имат намерение да изразяват мнението на всички съдии или всички съдии в дадена юрисдикция.

63. За да бъдат изпълнени тези изисквания, Консултативният съвет препоръчва ръководните органи на сдруженията (председател, изпълнителен съвет, други) да бъдат избирани по демократичен начин без дискриминация от членовете или делегати на членовете. Решенията на управителния съвет или други изпълнителни органи трябва да са прозрачни и мотивирани. Трябва да се поддържа открит диалог между членовете и ръководните органи, като всяка група в сдружението получава възможност да изрази мнението си без дискриминация.

Д. Отношения с политически партии

64. Сдруженията на съдии и техните ръководни органи не трябва да бъдат част от или да симпатизират на политическа партия. Опитите на политически партии или групи да оказват влияние върху политиката на сдружението или избора на ръководни органи трябва да бъдат категорично отхвърлени. Представителите на сдружението не трябва да бъдат възприемани като агенти на политически групи, а като хора, които се придържат единствено към изискванията на съдебната система. Това не означава, че сдруженията на съдиите не взаимодействат с политическите партии. Сдруженията на съдии може да обменят мнения с политически партии, поели ангажимент за насърчаване на демокрацията и върховенството на правото, при необходимост от дебат, за да представят или отстояват потребностите и нужните реформи в съдебната система, върховенството на правото и зачитането на правата на човека.

65. Консултативният съвет не подкрепя системи, при които различни групи членове в дадено сдружение са спонсорирани, посочени или подкрепени от различни политически партии, особено по време на кампании за избор на ръководни органи на сдружението.

Е. Сдружения на съдиите и синдикални организации

66. Условието на труд на съдиите, тяхното възнаграждение, пенсия и социални осигуровки трябва да бъдат защитени от държавата. В този смисъл съдиите, както и останалите хора, са изправени пред предизвикателството да защитават и подобряват личното си благосъстояние пред своите работодатели и имат сходни интереси със синдикалните организации.

67. Съдиите също така могат да учредяват синдикални организации и да участват в такива⁶⁰. Законодателството може да предвижда някои ограничения на тези права по отношение на съдиите, но тези ограничения не трябва да лишават напълно съдиите от тези основни права⁶¹.

⁶⁰ Коментар във връзка с Принципите от Бангалор за поведение на съдиите, параграф 176.

⁶¹ Виж Решение на ЕСПЧ по делото *Матели срещу Франция*.

68. Практиката съдии да членуват в синдикални организации в държавите членки варира значително. В някои държави членки правната и културна традиция е такава, че подобно членство се възприема като несъвместимо със статута и ролята на съдията. В други държави членки някои съдии членуват едновременно в профсъюзи и в сдружения на съдии. А има и сдружения на съдии, които са признати за синдикални организации и които се определят като такива⁶². Понякога статутът на синдикална организация им осигурява допълнителни средства.

69. Различните традиции трябва да бъдат уважавани. И все пак, Консултативният съвет трябва да подчертае, че е необходимо да се подхожда внимателно в случаите, когато синдикалните организации са доминирани от партийна политика, така че политизирането да не се отрази на съдиите и тяхната репутация. В противен случай подобна практика би могла да доведе до обвинения в тенденциозност и липса на безпристрастност.

VII. Статут, цели и роля на международните сдружения на съдии

70. През последните десетилетия Европа бързо разви свое общо правно пространство. От една страна, бяха създадени все повече инструменти за трансгранично сътрудничество между националните съдебни системи. От друга страна, общите европейски основни ценности в рамките на ЕКПЧ и съдебната практика на Европейския съд за правата на човека оказаха пряко влияние върху националните правни системи и тяхното функциониране. В същото време развитието на съдебната практика и правомощията за налагане на стандарти и изпълнение на общи регламенти се измести частично в посока на органи на европейско равнище. Тези нови европейски институции бяха създадени и окомплектовани въз основа на влиянието на членовете на националните изпълнителни и законодателни власти.

71. Описаните по-горе явления бяха съпътствани от усилията на представителите на националните органи на съдебната власт за участие и на европейско равнище. Бяха създадени няколко европейски сдружения на съдии, като някои от тях са федерации, съставени от национални сдружения, в други членуват съдии от различни държави, а в трети членуват национални сдружения и отделни съдии.

72. Тези сдружения осигуряват на своите членове възможност за обмяна на опит с различни правни системи и за тълкуване на общите стандарти и ценности.

73. Подобно на националните сдружения на съдиите, европейските сдружения на съдии си поставят за цел да утвърждават и защитават независимостта на съдиите и съдебната власт, и да отстояват и насърчават върховенството на правото.

74. Те се опитват да установят диалог с институциите на европейско равнище, да допринесат за определянето на стандартите на това равнище и да насочат вниманието на европейските институции към проблемите в съдебните системи на държавите членки.

⁶² Финландия, Франция, Гърция, Люксембург (сдруженията са нерегистриран подраздел на профсъюз за държавните служители), Нидерландия.

75. Европейските сдружения на съдиите следят развитието на съдебните системи в държавите членки и спазването на европейските стандарти. В тях е съсредоточен огромен опит и те служат като платформа за обмен между националните съдебни системи, които също насърчават прилагането на европейските стандарти. Европейските сдружения имат съществен принос за предоставянето на информация на техните членове относно случващото на европейско ниво и новостите във връзка със съдебната практика и определянето на стандартите, както и за обучението за прилагане на европейските стандарти.
76. Чрез членството си в европейски сдружения на съдии националните сдружения имат по-добри възможности да изпращат сигнали за проблеми до европейските институции и могат да подсилват влиянието си, като се възползват от репутацията на европейските сдружения. Понякога аргументите се възприемат по-сериозно в самите държави членки, ако те са представени от представител на европейска организация.
77. Консултативният съвет, който прие европейските сдружения на съдиите като наблюдатели, изразява благодарност за плодотворните им коментари в дискусиите. Той препоръчва и на други европейски организации да последват този пример и да включат тези сдружения в своята работа.

VIII. Как трябва да работят държавите членки със сдруженията на съдиите

78. Основните цели на сдруженията на съдиите – утвърждаване и защита на независимостта на съдиите и на съдебната власт, върховенството на правото и човешките права – отговарят на основните принципи на Съвета на Европа и на ангажиментите на държавите, членуващи в него. Този общ интерес трябва да води до общи усилия на сдруженията на съдиите и държавите членки.
79. Държавите не само трябва да се въздържат от налагане на необосновани непреки ограничения на правото на мирно събиране и сдружаване, и правото на свободно изразяване⁶³, но и да гарантират тези права⁶⁴.
80. Държавите членки трябва следователно да създадат рамка, която дава възможност на съдиите да упражняват свободно правото си на сдружаване и в която те могат да работят плодотворно за изпълнение на целите си.
81. Сдруженията на съдии и държавите членки трябва да поддържат открит и прозрачен диалог, основан на доверие, по всички важни въпроси, свързани със съдебната система.
82. Политиците трябва да се въздържат от опити за влияние върху съдиите или техните сдружения с цел те да подкрепят дадена партийна политика, независимо дали чрез

⁶³ Виж решение на ЕСПЧ по делото *Кудешкина срещу Русия* (26.02.2009)

⁶⁴ За негативните и позитивни задължения, виж решение на ЕСПЧ по делото *Йолинггер срещу Австрия*, параграф 35 и др.; виж Доклад на специалния докладчик на ООН за правата на мирно събиране и сдружаване от 21 май 2021 г. (A/HRC/20/27), параграфи 33-42.

заплахи, необосновани обвинения или медийни кампании или чрез предоставяне на професионални привилегии или облаги на ръководителите или членовете на сдруженията, както и по други начини.

83. Държавите членки трябва да използват своето влияние в европейските институции, за да подкрепят инициативи за установяване и улесняване на диалога между тези институции и европейските сдружения на съдиите.

IX. Заключение и препоръки

1. Сдруженията на съдиите са самоуправляващи се организации с нестопанска цел, съставени от доброволни членове.
2. Консултативният съвет смята, че е силно препоръчително във всяка съдебна система да има поне едно сдружение на съдии.
3. Държавите членки трябва да създадат рамка, която дава възможност на съдиите да упражняват ефективно правото си на сдружаване и на свободно изразяване, и да се въздържат от интервенции, които може да нарушат независимостта на сдруженията на съдиите.
4. Най-важните цели на сдруженията на съдиите са да се утвърди и защити независимостта на съдиите, да се гарантира техният статут и да се осигурят подходящи условия на труд за съдиите, както и да се насърчава и отстоява върховенството на правото.
5. Сдруженията на съдиите може да играят важна роля за обучението и етичното поведение на съдиите и да имат своя принос за съдебните реформи.
6. По силата на своята роля и дейност сдруженията на съдиите могат да допринесат значително за функционирането на съдебната система и за върховенството на правото. При всички случаи този принос трябва да бъде зачитан и оценен.
7. Препоръчително е сдруженията на съдиите да получат възможност да разглеждат и представят коментари по проекти за законодателство, свързано със статута на съдиите и администрирането на съдилищата.
8. Диалогът между съдебните администратори и представителите на сдруженията на съдиите, основан на откритост и взаимно уважение за ролята на всеки от тях, ще увеличи ефективността на съдебната система и реформите в нея.
9. Сдруженията на съдиите са в добра позиция да предоставят информация на медиите и обществеността за ролята и функционирането на съдебната система и съдиите.
10. Сдруженията на съдиите трябва да избягват да ориентират дейностите си съобразно интересите на политически партии или кандидати за изборни длъжности, както и не трябва да се занимават с политически теми. Техните дейности трябва да са ограничени до обхвата на техните цели.

11. Сдруженията на съдиите трябва да бъдат структурирани по демократичен начин. Финансирането и взимането на решения трябва да бъдат прозрачни поне за членовете.
12. Съдиите не трябва да бъдат задължавани да разкриват членството си в сдружения на съдии.
13. Сдруженията на съдиите улесняват трансграничното сътрудничество и дават възможност за обмен на опит със сдружения от други държави членки. Те формират и сдружения на европейско равнище чрез редица европейски асоциации и организации на съдии.
14. Сдруженията на съдиите на европейско равнище играят съществена роля за утвърждаване и защита на европейските ценности и европейските правни стандарти в областта на върховенството на правото и правата на човека. Следователно, националните и международни органи трябва да отдават дължимото внимание на работата на тези сдружения.
15. Консултативният съвет препоръчва на европейските институции да разчитат на и да се възползват от опита и знанията на европейските сдружения, в които членуват съдии от различни държави членки и съдебни системи.
16. Консултативният съвет поощрява редовния обмен на опит между сдруженията на съдиите и заинтересованите страни в Европа.