



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Проект: Кодекс за поведение за съдебните съвети

1. Цели на проекта:

Докато повечето съдебни органи вече имат етичен кодекс за съдиите, естеството на правилата, принципите и обхватът им на приложение се различават в различните страни.

В сборника на ЕМСС относно съветите на съдебната власт, който беше приет през октомври 2021 г., беше добавена следната препоръка:

ЕМСС препоръчва съдебните съвети да разработят стандарти за професионално и етично поведение за своите членове (както съдебни, така и извънсъдебни) по подобен начин, както това е направено за съдиите.

На Извънредното общо събрание във Вилнюс въпросът беше обсъден по групи.

Изложените въпроси бяха:

- Повечето съдебни органи вече имат етичен кодекс за съдиите.
- Смята се, че всички членове на съдебните съвети трябва да се ръководят от едни и същи правила. Ето защо би било добре да се разработят кодекси за поведение, които да обхващат и непрофесионалните членове и да се установят задължения, които да се прилагат след изтичане на мандата на членовете на Съвета. Трябва да има унифициране на основните ценности.
- Значението на необходимостта от кодифициране на правилата трябва да бъде разгледано в различни аспекти, особено дали това трябва да бъдат незадължителни или задължителни правила. Ако можехме да намерим обща основа на европейските стандарти, които биха били приети като база за такъв документ, това само по себе си би било важна символична и практическа последица.
- Някои важни теми, които биха могли да бъдат разгледани в такъв кодекс за поведение, са безпристрастността, почтеността, вътрешната независимост и поверителността. Етичният кодекс/кодексът за поведение не трябва да се разглежда като регламент, а като набор от ценности, принципи, стандарти или добри практики за членовете, действащи в рамките на съветите.

Участниците установиха, че ЕМСС може да създаде работна група, която да очертае наличните практики и инструменти, които вече съществуват в някои съвети на

съдебната власт, да разработи въпросник, да разпространи въпросника до съветите и накрая да работи по събрана информация.

Целта на този проект е да се разработи документ, който може да се използва от съветите за изготвяне на кодекс за поведение, който да съдържа ценности, принципи, стандарти или добри практики за членовете, действащи в рамките на съветите на съдебната власт.

2. Методология:

Като начало бяха идентифицирани съществуващите практики и инструменти, които вече съществуват в съветите на съдебната власт. За тази цел беше разработен въпросник, който беше разпространен сред членовете и наблюдателите на ЕМСС.

Въпросникът включваше въпроси относно съществуващите кодекси за поведение/етични правила, вътрешни разпоредби и принципи, приложими в съветите на съдебната власт, логиката за наличието на кодекс за поведение и накрая, какво би могло да бъде съдържанието на такъв кодекс (като се имат предвид специфичните компетенции на съветите за съдебната власт).

Въз основа на предоставената информация екипът по проекта проучи кои правила, принципи и задължения трябва да бъдат приложими към членовете на съдебните съвети. По-голямата част от анкетираните държави (с едно изключение) отговарят, че има нужда от Кодекс за поведение на членовете на съдебните съвети.

Този набор от правила трябва да се прилага еднакво за съдебните и несъдебните членове, както и да засяга задълженията, които се прилагат след изтичане на мандата на членовете на Съвета.

И накрая, екипът по проекта ще изготви документ (модел на кодекс на поведение), в който ще бъдат изложени основните принципи, които биха могли да бъдат част от кодекс за поведение на членовете на Съвета на съдебната власт и ще го представи на Общото събрание на ЕМСС.

През първата година на Общото събрание се представя междинен доклад, който включва отговорите на въпросника на членовете и наблюдателите, както и възможните по-нататъшни стъпки за постигане на окончателния резултат.

3. Очаквани резултати:

- Да се идентифицират съществуващите практики и инструменти, които вече са въведени в Съветите на членовете и наблюдателите на ЕМСС;
- Да се изготвят стандарти за общи принципи, които биха били основа за кодекс

4. График

Февруари/Март 2022	дистанционна среща – изготвяне на въпросник
Април 2022	членовете на ЕМСС отговарят на въпросника
Май 2022	среща по проекта за обсъждане на получената информация и на основните принципи (очаква се потвърждение)
Юни 2022	Представяне на междинните резултати на Общото събрание

Есен 2022	Среща по проекта
Пролет 2023	Заклучителна среща по проекта
Юни 2023	Представяне и приемане на модел на Кодекс за поведение (очаква се потвърждение)

5. Екип на проекта

Координатори:

Жан-Пол Судр, CSM France

Андреа Анамария Чис, CSM România

Емануел Матьо, HRJ Belgium

Драгомир Кояджиков, Supreme Judicial Council Bulgaria

Солвита Хербачевица, Judicial Council Latvia

Хосе Мануел Корея, CSM Portugal

Йоника Марфлак Тронтеля, Sodni svet Slovenia

Нурия Диаз Абад, CGPJ Spain

Филипо Донати, Президент на ЕМСС

6. Въпросник

1. Имате ли кодекс за поведение, етични правила или други вътрешни разпоредби и принципи (по този въпрос), приложими за вашия съдебен съвет? Моля в отговора си посочете всички разпоредби в законодателството за съдебната система, свързани с подобни правила за съдебни и несъдебни членове на вашия съвет?
2. Каква според вас трябва да бъде обосновката за създаване на кодекс за поведение на членовете на съдебен съвет?
3. Според вас какво би могло да бъде съдържанието на такъв кодекс? Моля, вземете под внимание специфичните правомощия на вашия съдебен съвет?

7. Обобщение на отговорите

1. **Имате ли кодекс за поведение, етични правила или други вътрешни разпоредби и принципи (по този въпрос), приложими за вашия съдебен съвет? Моля в отговора си посочете всички разпоредби в законодателството за съдебната система, свързани с подобни правила за съдебни и несъдебни членове на вашия съвет.**

Обобщение:

- Наличието на етични правила, приложими към членове на съвети или подобни органи

Отговорите на въпросника показват, че с редки изключения всички членове на съветите или подобни органи са подчинени на етични правила.

В повечето случаи това са правила, произтичащи изключително от тяхната професия (например съдии), без никакви специфични разпоредби, свързани със статута им на членове на Съвета.

В някои случаи съществуват специфични етични правила, свързани с членството в Съвета, в допълнение към правилата на тяхната професия.

Въпреки това, някои несъдебни членове на Съвета не са обект на етични правила, когато за тях не съществуват специални разпоредби.

- Източници на етичните правила

Етичните правила произлизат от голямо разнообразие от източници: Конституция, закони, укази, съдебна практика, етични кодекси, вътрешни правила на Съвета; някои държави имат правила, които произхождат от няколко от тези източници, взети заедно.

- Съдържанието на етичните правила

Съществуват широко споделени основни етични принципи, вдъхновени от правилата, приложими към юридическите професии. Има и разпоредби относно условията за упражняване на мандата на членовете на Съвета и техния статут.

Отговорите по държави членки, класифицирани тематично¹:

- Наличието на етични правила, специфични за членството в Съвета или подобен орган

Няколко съвета или подобни органи имат специфични правила, приложими към техните членове в това качество, в допълнение към правилата, специфични за съдебните професии на тези членове, когато е приложимо.

- Такъв е случаят в **Белгия, Дания, Финландия, Франция, Италия (Президентски съвет за административно правосъдие), Латвия и Словакия.**

- Наличието на етични правила, приложими към членове на съдебните професии, принадлежащи към Съвета или подобен орган

Във всички отговори се споменава, че членовете на съдебните професии (съдии или прокурори, където е приложимо), принадлежащи към съветите, се подчиняват на етичните правила на техните професии, които се прилагат и когато действат в рамките на съответния съвет или подобен орган (**Белгия, България, Хърватия, Финландия, Франция, Гърция [Съвет за административно правосъдие], Унгария, Ирландия, Италия [Съвет на съдебната власт и президентски съвет за административно правосъдие], Латвия, Литва, Черна гора, Норвегия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Испания**).

¹ Възможно е неправилно тълкуване на използваните отговори или недостатъчни подробности, предоставени в тези отговори

- Прилагането на етичните правила към членове на съвети или подобни органи, които не принадлежат към съдебните професии и не принадлежат към съвети, предмет на специфични етични правила

Тъй като не всички отговори уточняват състава на съветите, понякога е невъзможно да се определи дали [или не] членовете на несъдебни професии следва да се подчиняват на етични правила.

Въпреки това, според събраната информация за съвети, които не се състоят изключително от съдии и не са обект на специфични етични правила:

- **Финландия** подчерта, че много от правилата, приложими към съдебните членове на Съвета, се прилагат и за несъдебни членове;
- **Португалия** уточни, че Статутът на португалските съдии разширява етичните правила за непрофесионалните членове;
- В случая на **Словакия**, членството на несъдебен член на Съвета зависи от условието за висока нравственост на кандидата;
- **Словения** заяви, че членовете на Съвета, които не са съдии, се подчиняват на етичните правила на своите професии;
- **Испания** уточни, че етичните принципи, приложими към съдиите, са били разширени и до членове на Съвета, които не са съдии през 2019 г.;
- Според получените отговори, освен ако няма очевидна грешка, няколко държави посочиха съществуването на несъдебни членове на Съвета, които не подлежат на специфични етични правила (**Хърватия, Черна гора, Румъния**).

Източници на етичните правила

Литва е единствената страна, която споменава **Конституцията** като един от източниците на приложими етични правила.

Законът е цитиран като източник на етични правила, специфични за Съвета или подобни органи, където съществуват такива правила, от **Белгия, Дания, Финландия, Франция, Латвия и Словакия**. Този закон понякога е предмет на декрети за прилагане (**Франция**).

Законът е цитиран и като източник на етичните правила за съдиите и прокурорите от няколко държави членки (**Финландия, Франция, Унгария, Ирландия, Литва, Португалия, Румъния**).

В Белгия и Италия съществува етичен кодекс за членовете на Съвета (за Президентския съвет по административно правосъдие).

Етични кодекси или сборници на принципите на съдийската етика, приложими към съдиите (и прокурорите, ако има такива), са много разпространени (**България, Хърватия, Франция, Гърция, [административно правосъдие], Ирландия, Италия, Унгария, Латвия, Литва, Черна гора, Норвегия, Румъния, Словакия, Словения, Испания**). Съдиите могат също да бъдат обект на етични правила, които са по-общо приложими за всички държавни служители (**Финландия**).

Процедурният правилник на Съвета или разпоредбите, изготвени в рамките на Съвета, могат да определят етични правила, приложими към членовете (**Белгия, Италия, Испания**).

Съдебната практика и решенията на вътрешните етични комисии като източник на етика бяха цитирани от **Литва**.

Обичайно е етичните правила, приложими към членовете на Съвета, да произтичат от няколко нормативни източника.

- Съдържанието на съществуващите етични правила

По отношение на разликите в степента на прецизност на предоставените отговори е особено трудно да бъдем изчерпателни в това изложение. Поради това изглежда за предпочитане да се представи обобщение на съдържанието на тези правила.

Както беше посочено по-рано, правилата определят, от една страна, основни етични принципи, вдъхновени от тези, приложими за съдиите (и прокурорите, където е приложимо), и, от друга страна, правила, свързани със статута на членовете на Съвета.

Основните цитирани етични принципи включват следното: независимост, непристрастност, почтеност и честност, лоялност, достойнство, зачитане на професионалната тайна и обсъждания, компетентност, учтивост, справедливост и прозрачност.

Принципът на непристрастност включва оттегляне, ако е необходимо, и избягване на всякакъв конфликт на интереси.

Най-общо казано, изискването за високи морални стандарти, образцово поведение и професионална съвест са в основата на изпълнението на мандата на член на Съвета.

Други етични правила произтичат от условията, при които членовете на Съвета могат да работят и варират в зависимост от случая: те произтичат от продължителността на мандата, дали може да бъде подновен или не, условията за оставка и несъвместимостта между членството на Съвета и упражняването на други функции.

Някои съществуващи разпоредби изискват членовете на Съвета да попълват декларации за интереси и имущество преди да встъпят в длъжност и да ги актуализират по време и в края на мандата си.

2. Каква според вас трябва да бъде обосновката за създаване на кодекс за поведение на членовете на съдебен съвет?

Възможен преамбюл

Правилата, които вече съществуват за конкретната дейност на съдиите, *не са достатъчни*, за да ръководят изпълнението на задълженията на съдебния съвет. Независимо от съществуването на етични правила относно статута на съдиите (и прокурорите, когато е приложимо), позицията и *статутът на член на съвета е различен от неговия статут като съдия*. Член на съвета участва не в съдебна, а в *административна институция*. Следователно целият им начин на действие се различава напълно от този, който трябва да изпълняват в съда. (Върховния съвет на магистратурата на Португалия).

Етичните задължения на членовете на съдебен съвет са специфични и съдържанието им е пряко свързано с естеството на техните мисии, функции и компетенции. Кодексът за поведение трябва ясно да дефинира принципите на дейност

и поведение, които членовете на съдебен съвет да следват при изпълнение на нормативно установените им функции и в свободното време от изпълнение на преките им функции. Трябва да са насоки/ добри практики/принципи за вземане на решения. Трябва да информира обществеността за стандартите на поведение, които могат да се очакват от членовете на съдебен съвет (Върховен съдебен съвет за административно правосъдие на Гърция, Conseil Supérieur de la Magistrature – Франция, Teisėjų Taryba – Съдебният съвет на Литва, Tieslietu padome – Латвия, Sodni svet - Съдебният съвет на Република Словения).

Поведението и отговорността на членовете на съдебния съвет трябва да са по-високи от степента на поведение и отговорност на другите съдии. (Državno sudbeno vijeće - Държавен съдебен съвет на Хърватия).

Кодексът за поведение би могъл да допълни разпоредбите на законите, степените и процедурните правила. (Domstolsverket - Национална съдебна администрация на Финландия).

Такъв кодекс трябва да идентифицира морални и социални норми, които съставляват идеалното и практическо наследство, поверено на индивидуалната съвест на членовете, несъдебни и съдебни, на Съвета, въпреки че зачитането на нормите се основава на спонтанното придържане на всеки от тях. Всички членове трябва да притежават морални и професионални качества, които им позволяват да защитават съдебната легитимност в общи линии. (Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa - CPGA Италия, Súdna rada Slovenskej republiky – Словакия).

Един модел на етичен кодекс би осигурил еднакво прилагането на етичните правила към всички членове на един и същ съдебен съвет, включително несъдебните членове, които не са подчинени на никакви конкретни етични правила в контекста на техните функции, упражнявани (в и) извън Съвета. (Conseil Supérieur de la Magistrature – Франция, Sodni svet – Съдебният съвет на Република Словения, Висшият съвет на съдебната власт на Португалия, Consiliul Superior al Magistraturii – Румъния).

Кодексът за поведение би бил основа за консултация и самооценка относно задълженията на членовете на съдебните съвети, като се отчитат основните ценности, които трябва да ръководят тяхната дейност. (Conseil Supérieur de la Justice / Hoge Raad voor de Justitie - Висшият съдебен съвет на Белгия).

Кодекс за поведение засилва идеята за отговорност на членовете на съвета за съдебната власт и подчертава тяхната ангажираност с гражданството, на което служат. (Consejo general del Poder Judicial – Испания).

Правилата за етично поведение на членовете на съдебните съвети са важен фактор за изграждане и насърчаване на общественото доверие в съдебната власт. (VSS България - Висш съдебен съвет на България, Conseil Supérieur de la Magistrature – Франция, Висш съдебен съвет за административно правосъдие на Гърция, Съдебна служба на Ирландия).

Кодекс за поведение на членовете на съдебните съвети би повишил общественото доверие в тази институция, за да се повиши нейния авторитет. Импиджът

на Съвета ще се подобри. (Teisėjų Taryba – Съдебният съвет на Литва, Consejo general del Poder Judicial – Испания).

Други цели на кодекса са: *защита правата на човека, поддържане на върховенството на закона; предотвратяване и ограничаване на корупцията в съдебната система.* (ВСС България - Висш съдебен съвет на България)

**3. Според вас какво би могло да бъде съдържанието на такъв кодекс?
Моля, вземете под внимание специфичните правомощия на вашия
съдебен съвет?**

Отговорите на съдебните съвети на този конкретен въпрос включват набор от ценности, както следва:

- ✓ независимост
- ✓ безпристрастност
- ✓ почтеност
- ✓ равенство
- ✓ отчетност
- ✓ ангажираност
- ✓ компетентност
- ✓ конфиденциалност
- ✓ сътрудничество
- ✓ коректност
- ✓ благоприличие
- ✓ достойнство
- ✓ старание
- ✓ дискретност
- ✓ експертиза
- ✓ чест
- ✓ лоялност
- ✓ предотвратяване на конфликти на интереси
- ✓ насърчаване на върховенството на закона
- ✓ коректност
- ✓ уважение
- ✓ отговорност
- ✓ прозрачност

Предвид отговорите, предоставени от съдебните съвети, съдържанието на Кодекса за поведение на членовете на съдебните съвети може да бъде:

1. *Преамбюл* относно необходимостта, обхвата и целите на кодекса – въз основа на отговорите на съдебните съвети на въпрос № 2.

2. *Принципи и правила на дейност и поведение на членовете на съдебните съвети* – като се вземат предвид ценностите, изброени в отговорите на въпрос № 3, правомощията и задълженията на съдебните съвети от Сборника за съдебните съвети, приет от Общото събрание на ЕМСС във Вилнюс на 29 октомври 2021 г. и отговорите на въпроси № 1 и 3.

3. *Прилагане* – процедурни елементи на оценка на (не)етичното поведение на член на съдебния съвет, възможни санкции и право на обжалване на решение, свързано с нарушение на етичното поведение от член на съдебния съвет.

Поради разликите между правните системи, темата за прилагането трябва да бъде разгледана внимателно и може би фокусът трябва да бъде повече върху самооценката и консултациите. Възможен и препоръчителен е и обмен на добри практики между съветите чрез превод и публикуване на сайта на ЕМСС на препоръките, свързани с прилагането на етичните правила.

8. Относими материали и приложения

- Европейска харта за Кодекс за поведение на националните служби за инспекция ([European Charter for a Code of Conduct for national inspection services](#));
- Етичен кодекс на Европейската прокуратура и европейските делегирани прокурори ([Code of ethics of the european public prosecutors office and european delegated prosecutors](#));
- Кодекс за поведение за членове и бивши членове на Съда на Европейския съюз ([Code of conduct for Members and former Members of the Court of Justice of the European Union](#));
- Кодекс за поведение за членове и бивши членове на Сметната палата на ЕС ([Code of Conduct for the Members and former Members of the Court of Auditors of the EU](#)).