

СЪВЕТ НА ЕВРОПА

ССЈЕ-ВU(2017)10

Страсбург, 2 ноември 2017 г.

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС)

СТ А Н О В И Щ Е
на Бюрото на КСЕС

в отговор на искане от Съюза на съдиите в България във връзка с измененията на Закона за съдебната власт на Република България от 11 август 2017 г.

А. Искането

1. Със свое писмо от 5 октомври 2017 г. Съюзът на съдиите в България отправи до КСЕС искане за становище във връзка с изменения на някои разпоредби на Закона за съдебната власт (ЗСВ) на Република България, и по-конкретно на чл. 230, ал. 1 на ЗСВ.
2. Съюзът на съдиите в България ни уведоми за внесен в началото на месец юли от петима български народни представители Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за съдебната власт. Този проектозакон предвижда професионалните организации на съдии и прокурори да финансират дейността си единствено от събрани средства от членски внос и дарения. Проектозаконът предвижда и забрана съдийските и прокурорските организации да получават средства от „чужди държави или чуждестранни лица“ за изследователска и преподавателска дейност. Първоначално предложените изменения са оттеглени след протести от български и международни организации.
3. Въпреки това на 11 август 2017 г. някои от предложените изменения (напр. чл. 230, ал. 1) са приети и влизат в сила на 15 август 2017 г. Съюзът на съдиите в България отправя искане за становище по следните въпроси:
 - въвеждането на задължение българските магистрати да декларират членството си в професионални организации;
 - разпоредба, предвиждаща отстраняването на съдии и прокурори от длъжност, когато бъдат привлечени като обвиняеми за извършването на умишлено престъпление от общ характер.
4. Според писмото на Съюза на съдиите в България измененията подкопават независимостта на съдебната власт, а задължението българските магистрати да декларират членството си в професионални организации ограничава правото им на свободно сдружаване и има смразяващ ефект върху независимостта на съдебната власт.
5. Съюзът на съдиите в България също така твърди, че разпоредбата относно отстраняването на съдии от длъжност, когато бъдат привлечени като обвиняеми за извършването на умишлено престъпление от общ характер дава широки възможности за произволна и безконтролна намеса на прокуратурата с цел отстраняване на съдия от всяко едно разглеждано дело, включително ако става въпрос за наказателно дело, страна по която е същата прокуратура. Решенията за отстраняване на магистрати от длъжност не подлежат на съдебен контрол.
6. Съюзът на съдиите в България отбелязва, че измененията са приети с неоправдана бързина и без необходимото обществено обсъждане, включително с представители на съдебната власт. Проектозаконът е внесен в Народното събрание на 4 юли 2017 г. и е приет на първо четене на 27 юли 2017 г.

Б. Процедура за оценка

7. В рамките на своята компетентност една от задачите на КСЕС е да си сътрудничи целенасочено със съдебни органи или организации на съдии, в това число по молба на членове на КСЕС, за да подпомогне държавите в изпълнението на имащи отношение към работата на съдиите стандарти на Съвета на Европа. Отправеното от Съюза на

съдиите в България искане попада в обхвата на компетентност на КЕС и Съветът може да даде становище по него. Съгласно общата си политика Бюрото на КЕС препрати полученото от ССБ писмо до отговарящия за България член на КЕС с молба да изрази своето виждане по поставените в искането за становище въпроси.

8. На 15 октомври 2017 г. КЕС получи отговор на отправената молба от отговарящия за България член на КЕС. В него се изтъква, че писмото повдига два въпроса, свързани с изменението на чл. 230, ал. 1 на ЗСВ от 11 август 2017 г. Първият касае свободата на сдружаване на съдиите, която се засяга от неотдавна въведеното законово задължение за деклариране на членството в професионални организации. Вторият въпрос касае отстраняването на магистратите от длъжност, когато бъдат привлечени като обвиняеми за извършено престъпление от общ характер.
9. Отговарящият за България член на КЕС сочи, че тези въпроси са предмет на широка дискусия сред българските магистрати. Въпросите се обсъждат и в българските средства за масово осведомяване и специализирани правни издания. Писмото и приложението към него съдържат подробно изложение на фактите, свързани с измененията на Закона за съдебната власт и влиянието, които тези изменения ще окажат върху свободата на сдружаване на съдиите и независимостта на съдебната власт.

В. Разпоредбата, задължаваща българските магистрати да декларират членството си в професионални организации

10. Бюрото на КЕС напомня, че в своята Препоръка CM/Rec(2010) 12 до държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности Комитетът на министрите на Съвета на Европа признава важната роля на сдруженията на съдиите за гарантиране на тяхната независимост и върховенството на правото и за защита на техните интереси. В този смисъл съдиите следва да имат свободата да формират и да се присъединяват към професионални организации. Съдиите могат също така да се присъединяват свободно към организации, осъществяващи дейност на национално или международно равнище, да участват в обсъждания с компетентните институции по въпроси, свързани с правораздавателната им функция, и да участват в обучения на съдии¹.
11. Приетата от КЕС през 2010 г. Магна харта на съдиите (основни принципи) подчертава ролята на съдийските сдружения в демократичното общество, подчинено на принципа на върховенство на правото, както и че *„съдиите имат право да членуват в национални и международни сдружения на съдии, имащи за задача да защитават мисията на съдебната система в обществото“*².
12. Правото на съдиите на свободно формиране и присъединяване към сдружения на съдии или други организации, представляващи техните интереси, насърчаващи професионалната им квалификация и защитаващи независимостта на съдебната власт, е признато от Генералната асамблея на ООН като един от водещите принципи на независимостта на съдиите. Това следва от Основните принципи на ООН за

¹ Виж Препоръка CM/Rec(2010) 12 на Комитета на министрите до държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, параграф 25 и Обяснителния меморандум към Препоръката, параграф 33.

² Магна харта на съдиите (основни принципи) на КЕС, параграф 12.

независимостта на съдебната система. Съгласно Всеобщата декларация за правата на човека представителите на съдебната власт, наред с всички останали граждани, имат свобода на изразяване, убеждения, сдружаване и събрания, но при условие, че с поведението си утвърждават достойнството на заеманата длъжност и защитават безпристрастността и независимостта на съдебната власт³.

13. Тези международни инструменти признават не само ролята на съдийските сдружения и организации по отношение на защитата на правовата държава и независимостта на съдебната власт, но и по отношение на легитимното представителство на интересите на съдиите. Що се отнася до последното, членовете на сдруженията на съдии следва да се ползват от същата степен на защита като членовете на профсъюзни организации, що се отнася до защитата на личните им данни, дори в страни, в които съдийските сдружения осъществяват дейност като неправителствени организации⁴. Основните права на съдиите трябва да бъдат защитени в същата степен като тези на всички останали физически лица, включително правото им на неприкосновеност на личния живот по отношение на обработката на лични данни, освен ако не е необходимо друго в едно демократично общество, съгласно изричните предписания на закона и в интерес на правовата държава.
14. По отношение на оповестяването на лични данни на съдии, Бюрото на КЕС припомня установената практика за деклариране на конфликти на интереси и съществуването както на публични, така и на непублични регистри за деклариране на активите и доходите на съдиите, използвани като ефективни инструменти в някои държави-членки на Съвета на Европа. Пропорционалното оповестяване на такава информация е оправдано с оглед на доброто правораздаване в светлината на принципа на прозрачност и като гаранция за независимост и безпристрастност и средство за предотвратяване на корупция в правораздавателната система. Задължителното оповестяване на членството на съдии в сдружения или организации на съдии не може в никакъв случай да бъде разглеждано като произтичащо от същите или сходни основания. Тъй като в съдийски сдружения могат да членуват единствено съдии, това членство не поражда конфликт с доброто правораздаване.
15. Като се има предвид основното право на съдиите на свободно формиране и присъединяване към сдружения на съдии, останалите власти трябва да проявяват максимална сдържаност в това отношение. На съдиите не трябва да бъдат задължавани да декларират членството си в такива сдружения. В това отношение Бюрото на КЕС припомня и становището на Комисията по първото проучване на Международната асоциация на съдиите, с което тя се противопоставя на задължението съдиите да оповестяват членството си в съдийски сдружения, поради риска от злоупотреба с тази информация⁵. Бюрото на КЕС споделя изцяло това безпокойство.

³ Основни принципи за независимостта на съдебната власт, приети от Седмия конгрес на ООН за превенция на престъпността и отношението към правонарушителите се проведе на 26 август - 6 септември 1985 г. в Милано и одобрени с Резолюции 40/32 от 29 ноември 1985 г. и 40/146 от 13 декември 1985 г. на Генералната асамблея на ООН, параграфи 8 и 9.

⁴ Бюрото на КЕС се позовава на практиката в държавите-членки на Европейския съюз, съгласно която информацията за членство в профсъюзна организация се разглежда като чувствителни данни, наред с информацията за расов или етнически произход, политически мнения, религиозните или философски убеждения и данните за здравословното състояние или половия живот. Държавите-членки се задължават да въведат забрана за обработката на такива данни. Виж Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (чл. 8, ал. 1).

⁵ Доклад на Комисията на МАС по първото проучване относно мерките за насърчване на почтеността и борба с корупцията в съдебната система от 2016 г.

Задължаването на съдиите да декларират членството си в съдийски сдружения може да бъде разглеждано като намеса в правото им на свободно формиране и присъединяване към такива организации, която има смразяващ ефект върху независимостта на съдебната власт⁶.

16. Бюрото на КСЕС призовава българските власти да инициират законодателна процедура за отмяна на разпоредбата, задължаваща българските магистрати да декларират членството си в професионални организации.

Г. Разпоредбата, предвиждаща отстраняване от длъжност на съдии, когато бъдат привлечени като обвиняеми за извършването на умишлено престъпление от общ характер

17. Правомощията и доверието, предоставени от обществото на съдиите, логично налагат извода, че следва да съществува механизъм за търсене на отговорност от съдиите, включително чрез отстраняването им от длъжност, в случаи на тежки нарушения, които оправдават предприемането на подобно действие. КСЕС застъпва становището, че следва да съществува механизъм за ангажиране на наказателната отговорност на съдиите по общия законов ред за извършени престъпления извън кръга на служебните им задължения. Освен това съдиите, които при изпълнение на служебните си задължения извършат деяние, което във всички случаи би било счетено за престъпление (напр. приемането на подкуп), не следва да могат да се ползват от предоставения им имунитет срещу наказателно преследване⁷.

18. Наказателната отговорност на съдиите, обаче, не следва да бъде ангажирана за неумишлени пропуски при упражняване на техните функции. Съгласно Препоръка CM/Rec(2010) 12 до държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности Комитетът на министрите на Съвета на Европа тълкуванието на закона, оценката на фактите и претеглянето на доказателствата, които се извършват от съдиите с цел решаване на делото, не трябва да поражда наказателна отговорност, освен в случаи на злонамереност. При упражняване на своите правораздавателни функции наказателната отговорност на съдиите трябва да бъде ангажирана единствено ако извършеното действие е явно злоумишлено⁸.

19. Бюрото на КСЕС припомня Основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт, съгласно които съдиите подлежат на отстраняване от длъжност или уволнение, единствено поради загуба на трудоспособност или поведение, което ги прави непригодни да изпълняват своите задължения. Отправени обвинения или подадени жалби срещу съдии за действия, предприети във връзка със служебните им задължения, се разглеждат експедитивно и справедливо в рамките на уместна процедура, като съдията има право на справедливо изслушване⁹.

20. КСЕС вече е подчертавал необходимостта от отчитане на изискванията за справедлив процес в рамките на дисциплинарни производства срещу съдии. Подобни производства следва да се разглеждат от независим орган, напр. независим Съдебен

⁶ Относно декларирането на членство в профсъюзни организации, виж Сборника решения и принципи на Комитета по свобода на сдружаването на Управителния орган на МОТ, лето (редактирано) издание, 2006 г., параграф 866.

⁷ Становище № 3(2002) относно ръководните принципи за професионално поведение на съдиите, и по-специално етични аспекти, несъвместимо поведение и безпристрастност, параграфи 51 – 54.

⁸ Виж Препоръка CM/Rec(2010) 12 на Комитета на министрите до държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, параграф 25 и Обяснителния меморандум към Препоръката, параграф 67.

⁹ Виж Основните принципи на ООН за независимостта на съдебната система, параграфи 17 и 18.

съвет, в рамките на производство, което гарантира пълни права на защита. Дисциплинарното производство трябва да е организирано по начин, който предоставя възможност за обжалване на решенията на дисциплинарния орган по съдебен ред на всички етапи. Дисциплинарните наказания, които могат да бъдат наложени от такъв орган при доказано провинение, трябва доколкото това е възможно да бъдат конкретно формулирани и определени по закон или по силата на харта на основните права на съдиите и налагани при спазване на принципа на пропорционалност¹⁰. Освен това дисциплинарните наказания на съдии трябва да не нарушават презумпцията за невинност, залегнала в член 6, ал. 2 на Европейската конвенция за правата на човека.

21. Необходимостта от предпазливост по отношение на признаването на наказателната отговорност на съдиите, и особено на дисциплинарни наказания като отстраняване от длъжност и уволнение, произтича от необходимостта от отстояване на съдебната независимост и свобода от неправомерно външно влияние¹¹.
22. В светлината на по-горе споменатите принципи, в обобщение Бюрото на КЕСС счита, че отстраняването от длъжност не трябва да бъде автоматично налагана мярка в дисциплинарните производства срещу съдии, обвинени в извършването на противозаконни действия, дори когато обвинението касае преднамерени действия или умишлено извършени престъпления. Всеки случай трябва да се разглежда поотделно, от независим орган, при спазване на всички изисквания за справедлив процес, включително правото на обжалване, и при зачитане на презумпцията за невинност и на изискванията за пропорционалност на наказанието.
23. Въз основа на тези принципи Бюрото на КЕСС достига до извода, че разпоредбата, предвиждаща отстраняване от длъжност на съдии или прокурори, когато бъдат привлечени като обвиняеми в извършване на умишлено престъпление от общ характер, не съответства на европейските стандарти за съдебната власт. Случаите не се разглеждат поотделно. Съдията е лишен от правото да претендира за спазване на изискванията за справедлив процес, производството срещу него да бъде разгледано от независим орган и пропорционалността на санкцията да бъде предмет на индивидуална преценка. Именно поради липсата на индивидуална преценка във всеки отделен случай, съществува и риск от нарушаване на презумпцията за невинност. Предвид тези безпокойства, Бюрото на КЕСС апелира към българските власти за инициране на процедура за отмяна на приетата разпоредба.

Д. Законодателната процедура

24. Според Съюза на съдиите в България обсъдените по-горе изменения са приети без предварителното им обсъждане с представители на съдебната власт в България и каквито и да е обществени консултации. Проектозаконът е внесен в Народното събрание на 4 юли 2017 г. и е приет на първо четене на 27 юли 2017 г.
25. Бюрото на КЕСС подчертава, че като принципно положение добрият законодателен процес в интерес на демокрацията и правовата държава трябва да ангажира гражданско участие и да почива на обществено обсъждане с потенциално засегнатите заинтересовани страни. Следователно, при всестранно зачитане на принципа на

¹⁰ Становище № 3(2002) относно ръководните принципи за професионално поведение на съдиите, и по-специално етични аспекти, несъвместимо поведение и безпристрастност, параграф 77.

¹¹ Становище № 3(2002) относно ръководните принципи за професионално поведение на съдиите, и по-специално етични аспекти, несъвместимо поведение и безпристрастност, параграфи 51.

разделение на властите и в интерес на независимостта и отчетността на съдебната власт, на последната трябва да бъде гарантирано ефективно участие в подготовката и обсъждането на реформи на съдебната власт и съдебната система. В случая това изискване не е спазено.

Е. Заключение

26. Бюрото на КСЕС, което представлява съдиите членове на КСЕС от всички държави-членки на Съвета на Европа, отново подчертава основното право на съдиите да формират и да се присъединяват към съдийски сдружения. Тези сдружения имат ключово важна роля за гарантиране на независимостта на съдебната власт и върховенството на правото, както и за защита на интересите на съдиите. Съдиите не трябва да бъдат задължавани да декларират членството си в професионални организации, тъй като това би имало смразяващ ефект върху съдебната независимост.
27. Отстраняването от длъжност не трябва да бъде автоматично налагана мярка в дисциплинарните производства срещу съдии, обвинени в извършването на противозаконни действия, дори когато обвинението касае преднамерени действия или умишлено извършени престъпления. Всеки случай трябва да се разглежда поотделно, от независим орган, при спазване на всички изисквания за справедлив процес, включително правото на обжалване, и при зачитане на презумпцията за невинност и на изискванията за пропорционалност на наказанието.
28. Разпоредбите на българския закон, предвиждащи деклариране на членството на съдии в техни професионални сдружения и отстраняването на съдии от длъжност, когато бъдат привлечени като обвиняеми за престъпление от общ характер, са в противоречие с европейските стандарти за независимост на съдебната власт и като такива трябва да бъдат отменени.
29. Бюрото на КСЕС остава на разположение на българските власти при необходимост от допълнително съдействие по разгледаните въпроси.