

Превод от английски език!



**European Network of Councils for the
Judiciary (ENCJ)**

**Roseau europeen des Conseils de la
Justice (RECJ)**

Стандарти VI: Несъдебни членове в управлението на съдебната власт

Доклад на ЕМСС 2015-2016



Съфинансиран по Програма „Правосъдие“ на Европейския съюз

Тази публикация е изготвена с финансовата подкрепа на Програма „Правосъдие“ на Европейския съюз. Съдържанието на тази публикация е отговорност единствено на ЕМСС и по никакъв начин не могат да бъдат приети за гледна точка на Европейската комисия.

Съдържание

Определения.....	4
Увод.....	4
Глава I. Разработване и изготвяне на предложените стандарти.....	6
Предходни стандарти - роля и участие на несъдебните членове.....	7
Състав на съдебни съвети и други сходни органи.....	8
Процедури за назначаване и повишаване, дисциплинарни процедури и жалби	9
Глава II. Предложение за минимални стандарти относно несъдебните членове в управлението на съдебната власт	10
Определения.....	10
1. Състав на съдебните съвети и други сходни органи по отношение на несъдебните членове.....	10
2. Процес на подбор и назначаване на несъдебни членове	11
3. Лични качества, компетенции и политическа свързаност на несъдебните членове	11
4. Статут на несъдебните членове.....	13
5. Поведение	13
Глава III. Коментари към Минимални стандарти VI	15
1. Състав на съдебните съвети и други сходни органи по отношение на несъдебните членове.....	16
2. Процес на подбор и назначаване на несъдебни членове	20
3. Лични качества, компетенции и политическа свързаност на несъдебните членове	23
4. Статут на несъдебните членове.....	27
5. Поведение	30

Определения

Този доклад разглежда ролята, която несъдебните членове – „non-judicial members“ (понякога наричани "членове, които не са свързани с професията" - "lay members") трябва да имат в управлението на съдебната власт. В този доклад, изразите "несъдебни членове" и "управление на съдебната власт", имат следните значения:

„Несъдебни членове“ -“Non-judicial members”- се отнася до лица, които не са съдии или прокурори, участващи в съдебни съвети и други подобни органи.

„Управление на съдебната власт“ - “Judicial Governance” - се отнася до участието на несъдебни членовете в дейността на съдебните съвети и други подобни органи, включително дейности, свързани с назначенията в съдебната власт и професионалното израстване, както и жалбите и дисциплинарните процедури.

Увод

Екипът по проект „Разработване на минимални стандарти в съдебната власт VI: Несъдебни представители в управлението на съдебната система“ е сформирани от Европейската мрежа на съветите на съдебната власт (EMCC) през септември 2015 г. като резултат от работния план на EMCC, одобрен от Общото събрание, проведено в Хага на 3-5 юни 2015 г.

Екипът на проекта бе сформирани като продължение на работата, извършена от пет предходни работни екипа по проекти на EMCC по „Разработване на минимални съдебни стандарти“. Следните доклади вече са публикувани:

- Разработване на Минимални Стандарти I [2010-2011] (Набиране, подбор, назначаване и професионално развитие, обучение и етика в съдебната система),
- Разработване на Минимални Стандарти II [2011-2012] (Индикатори, свързани с минималните стандарти, отнасящи се до набирането, подбора, назначаването и повишаване на членовете на съдебната система),

- Разработване на Минимални Стандарти III [2012-2013] (Професионално оценяване и несменяемост на членовете на съдебната система),
- Разработване на Минимални Стандарти IV [2013-2014] (Разпределение на дела),
- Разработване на Минимални Стандарти V [2014-2015] (Дисциплинарни производства и отговорност на съдиите).

Успехът на тези проекти потвърди, че приемането на общи и минимални стандарти подобрява разбирането между съдебните власти с различни правни системи и, следователно, допринася за укрепването на взаимното доверие и съдебно сътрудничество, както и за улесняване на постигането на една обща европейска съдебна култура.

В допълнение ЕМСС счете, че е налице необходимост от установяване на минимални съдебни стандарти във връзка с участието на несъдебни членове в управлението на съдебната власт. Проект VI бе създаден за да разгледа този въпрос, координиран съвместно от проф. Алесио Закария от Университета на Верона, член на италианския Съдебен съвет, и Лукаш Боярски, член на полския Съдебен съвет (2010-2015), и президент на INPRIS (Instytut Prawa i Spoteczenstwa/Institute for Law and Society – Институт за право и общество).

Екипът на проекта походи към задачата за определяне на минимални стандарти в тази област въз основа на това, че такива стандарти, при пълно зачитане на принципа на субсидиарност и независимост, следва да се ограничават само до онези, които се счита, че са абсолютно необходими за организацията и управлението на съдебен съвет или друг съответен орган, както е посочено по-долу.

Като се вземе предвид голямото разнообразие от възможни участници в управлението на съдебната власт и различните системи за назначаване и управление на несъдебни членове в управлението на съдебната система в цяла Европа, екипът на проекта се опита да анализира статуквото като изпрати въпросник до представителите на различни държави със специален акцент върху участието на несъдебни членове в: а) съдебните съвети, б) процедурите и комисиите за назначаване в съдебната система, и

в) дисциплинарни процедури или комисии за разглеждане на жалби (вж. приложението).

В допълнение екипът на проекта потърси становищата на членове на съдебните съвети във връзка с участието на несъдебни членове в управлението на съдебната власт чрез задаване на някои отворени въпроси в отделен въпросник. При анализа на голямото количество информация, получена по този начин, ние взехме под внимание вече извършената работа от предходните пет проекта за минимални съдебни стандарти, както и заключения по този въпрос в международен план, като например тези на Венецианската комисия¹.

Глава I. Разработване и изготвяне на предложените стандарти

Екипът на проекта се е стремил да се концентрира главно върху въпроси, които не са били обект на заключения от предходни работни групи на ЕМСС. Въпреки това сме отразили някои въпроси, които вече са били анализирани, като например нивото, на което несъдебните членове трябва да участват в съдебните съвети, процедурите за назначаване и дисциплинарните органи.

Екипът на проекта анализира информацията, получена в отговор на двата въпросника, и разработи предложените стандарти, дефинирани в настоящия доклад. Екипът на проекта се фокусира върху следните въпроси:

¹ Европейската комисия за демокрация чрез право - по-известна като Венецианската комисия, тъй като заседава във Венеция - е консултативен орган на Съвета на Европа по конституционни въпроси. Ролята на Венецианската комисия е да предоставя правна помощ на държавите-членки и, по-специално, да подпомага държави, които желаят да приведат своите правни и институционални структури в съответствие с европейските стандарти и международния опит в областта на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона. Тя също така помага да се гарантира разпространението и укрепването на общото конституционно наследство, играе уникална роля в управлението на конфликти, и осигурява "спешна конституционна помощ" за държави в преход.

- I. Състав на съдебните съвети или други подобни органи по отношение на несъдебните членове
- II. Процедура по подбор и назначаване на несъдебни членове
- III. Лични качества, компетенции и политически връзки на несъдебните представители
- IV. Статут на несъдебните членове
- V. Поведение

Предложените минимални стандарти са изброени във втората част на този доклад. В третата част на доклада е предоставен коментар. Също така сме включили (в сини квадрати) примери, предоставени от различни държави, които подчертават и илюстрират ролята на несъдебните членове в съдебното управление. Подборът няма за цел да бъде всеобхватен или представителен – целта му е да представи различни интересни решения, взети на национално ниво. По-подробна информация е включена в Приложението, в което прилагаме отговорите на въпросника, предоставени от различните държави. Благодарни сме на всички членове на екипа на проекта за техните идеи и размисли по идентифицираните въпроси във връзка с минималните съдебни стандарти в тази област.

Предходни стандарти - роля и участие на несъдебните членове

Въпросът за участието на несъдебни членове вече е бил разглеждан в предходни доклади, по-конкретно в Доклада „Съвети на съдебната власт 2010-2011“. Екипът на проекта приема и е съгласен с възгледите, изразени в доклада, че ефективното участие на несъдебни членове в работата на съдебните съвети и други подобни органи спомага за избягване на действителното наличие или усещането за наличие на *личен интерес, лична защита или самоотнасяне в рамките на съдебната система, както и да даде на съдебната система по-голяма легитимност и да укрепи ролята на съдебната система като пазител и защитник на основните*

7

EMCC Проект „Несъдебни членове в управлението на съдебната власт“ 2015-2016- документът е приет от Общото събрание на 3 юни 2016 г.

www.encj.eu

office@encj.eu ENCJ report

права на всеки гражданин (вж. СЪВЕТИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ – Доклад 2010-2011 г., параграф 2.4).

Очертава се международен консенсус, че съдебните съвети следва да имат широкообхватен състав, който включва мнозинство от съдии, но също така предвижда участието на несъдебни членове:

Най-успешните модели са тези, в които има представителство на комбинация от членове, избрани и / или назначени от редиците на правната среда, академичната среда или гражданското общество, с широки правомощия, достатъчни за насърчаване както на съдебната независимост, така и на отчетността (СЪДЕБНИ СЪВЕТИ – Доклад 2010-2011, параграф 2.2).

Екипът на проекта е напълно удовлетворен, че съставът на съдебните съвети и на всички други подобни органи следва да включва представителство на несъдебни членове.

Състав на съдебни съвети и други сходни органи

Въпросът за състава на съдебните съвети и други подобни органи, по отношение на дела на несъдебните членове, вече е бил разглеждан и са предложени минимални стандарти от противоположната гледна точка, т.е. по отношение участието на съдии в съдебните съвети:

Както е посочено в предишни доклади органът, който отговаря за назначенията в съдебната власт трябва да включва значително участие на юристи или експерти (включително опитни съдии, учени, адвокати, прокурори и други специалисти) и може да включва и независими несъдебни членове, представляващи гражданското общество, назначени измежду добре познати личности с високи морални качества, въз основа на техните умения и опит по въпроси като човешките ресурси (УКРЕПВАНЕ НА ВЗАИМНОТО ДОВЕРИЕ: СТАНДАРТИ И ОЦЕНКА - Доклад 2010-2011, параграф 2.2; - STANDARDS FOR THE SELECTION, APPOINTMENT AND PROMOTION OF JUDGES - Report 2011-2012 paragraph 3.5).

Изискването за ефективно участие на несъдебни членове може да бъде изпълнено само при условие, че съдебните съвети включват достатъчно несъдебни членове, с равни права, в частност правото на глас, както и адекватна практическа и административна подкрепа, за да се гарантира, че тези членове могат да участват пълноценно в работата и процеса на вземане на решения в съдебните съвети. След задълбочено обсъждане проектният екип счита, че като цяло, **делът на несъдебните членове трябва да бъде между 1/3 и 50%, или в съотношение, което да гарантира, че участието на несъдебни членове в дейността на съдебните съвети е ефективно, което означава, че може да допринесе в значителна степен в процеса на вземане на решения.**

Процедури за назначаване и повишаване, дисциплинарни процедури и жалби

Съгласни сме с предложението в Минимални стандарти в съдебната власт II, параграф 3.5, че **несъдебните представители (независимо от техния професионален опит) следва да участват във всички процедури във връзка с нови назначения в съдебната система и повишаване на по-висши позиции: В органа, който отговаря за назначенията в съдебната власт, трябва да има значително участие на юристи или експерти (включително опитни съдии, учени, адвокати, прокурори и други специалисти) и може да включва и независими членове, които не са свързани с професията (lay members), представляващи гражданското общество, назначени измежду добре познати личности с високи морални качества, въз основа на техните умения и опит по въпроси като човешките ресурси.**

Подобни съображения могат да се прилагат спрямо участието на несъдебни членове в дисциплинарни процедури и процедурите за подаване на жалби.

Минимални стандарти VI

Глава II. Предложение за минимални стандарти относно несъдебните членове в управлението на съдебната власт

Определения

„Несъдебни членове“ се отнася до лица, които не са съдии или прокурори, участващи в съдебни съвети и други сходни органи.

„Съдебно управление“ се отнася за участието на несъдебните членове в дейности на съдебните съвети и други сходни органи включително дейности, свързани с назначенията в съдебната власт и професионалното израстване, както и жалбите и дисциплинарните процедури.

1. Състав на съдебните съвети и други сходни органи по отношение на несъдебните членове

- 1.1 Съставът на съдебните съвети и други сходни органи трябва да включва несъдебни членове.
- 1.2 Съставът на такива органи трябва да отразява многообразието на обществото, включително и по полов признак.
- 1.3 Точният брой и съотношението на несъдебните членове зависят от вида на органа. В частност:
 - В съдебните съвети, съдиите трябва да съставляват мнозинство, но не повече от 2/3 от членовете. Следователно, несъдебните членове трябва да съставляват поне 1/3 от членовете.
 - В други сходни органи, несъдебни членове трябва да участват в процедурата по назначаване и кариерно израстване на съдии (и прокурори, ако е приложимо) на всички нива на старшинство.

10

2. Процес на подбор и назначаване на несъдебни членове

- 2.1 Процесът на подбор, избор или назначаване на несъдебни членове трябва да се извършва въз основа на заслуги и да бъде прозрачен.
- 2.2 Гражданското общество трябва да бъде включено в един или повече от гореспоменатите етапи (подбор, избор или назначаване), включително възможността да предлага подходящи кандидати за обсъждане.
- 2.3 Когато несъдебни членове се назначават от парламентарни органи, е желателно техният подбор да бъде подчинен на постигането на определени квалифицирани мнозинства, за да се избегне политическо влияние.

3. Лични качества, компетенции и политическа свързаност на несъдебните членове

- 3.1 Несъдебните членове следва да бъдат лица с високи нравствени качества, които допринасят към съдебното управление с признати умения и опит извън съдебната власт. Тяхното поведение се очаква да отговаря на високи стандарти, като например тези, определени от Седемте принципа на общественения живот (1995 г.), насоки въведени от Комисията за стандарти в обществения живот на Обединеното кралство („Принципите на Нолан“)². Седемте принципа са: безкористност, почтеност (интегритет), обективност, отчетност, откритост, честност и лидерство. Несъдебните членове следва да се назначават в съответствие със стандартите, заложи в Декларацията от Дъблин относно стандартите за набиране и назначаване на членове на

² <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>

съдебната власт (2012). Параграф II.5 гласи: *Органът, отговорен за назначенията в съдебната власт трябва да включва значително участие на юристи или експерти (включително опитни съдии, учени, адвокати, прокурори и други специалисти) и може да включва и независими членове, които не са свързани с професията (lay members), представляващи гражданското общество, назначени измежду добре познати личности с високи морални качества, въз основа на техните умения и опит по въпроси като човешките ресурси.*

- 3.2 От това следва, че кандидатурите на лица с различна квалификация и опит трябва да се разглеждат за назначаване като несъдебни членове. Възможните категории несъдебни членове включват: юристи, учени и други специалисти, като социолози, психолози, икономисти, специалисти по човешки ресурси и представители на организации на гражданското общество.
- 3.3 За да се осигури гласът на гражданското общество, несъдебните членове не трябва да бъдат политици или лица с политическа обвързаност..
- 3.4 За да се спази разделението на властите, министърът на правосъдието не трябва да бъде член на Съдебния съвет или на друг подобен орган.
- 3.5 Освен това, несъдебните членове на съдебните съвети и другите подобни органи не трябва да участват в политически дейности в рамките на разумен период от време преди и след изтичането на техния мандат като член на съдебен съвет или друг подобен орган.
- 3.6 Някои лица не следва да се допускат до подбор за назначаване като несъдебни членове. По-конкретно:
- Съдии, дори ако са пенсионирани,
 - Лица, които са били осъждани за извършването на престъпления, които са били обявени в несъстоятелност, или които по друг начин са били отстранени от държавна служба,

- Депутати (включително бивши депутати), и
- Членове на правителствата (включително предходни правителства).

4. Статут на несъдебните членове

- 4.1 Несъдебните членове трябва да имат същите права и задължения като съдебните членове.
- 4.2 Съдебните и несъдебните членове следва да бъдат включени в процеса на вземане на решения. За да се осигури ефективно участие на несъдебните членове, е препоръчително да се приеме подходящ кворум за състава на органите и процедурите за гласуване (мнозинствата за приемане на решения), за да се приведе в действие този стремеж.
- 4.3 Несъдебните членове трябва да имат същите права за гласуване и следва да бъдат включени в работата на всички подобни органи, включително да председателстват комисии, работни групи и подкомисии, създадени от съдебните съвети. По тази причина те трябва да имат същия достъп, както съдебните членове, до помощен персонал и техническа помощ, до документи и ресурси.
- 4.4 Несъдебните членове следва да получават същото възнаграждение/дневни като съдебните членове за дейността си в съдебния съвет и други подобни органи.

5. Поведение

- 5.1 По време на службата им в съдебните съвети и другите подобни органи, несъдебните членове трябва да бъдат обвързани от правилата за поведение, приложими към съдебните членове на такива органи.

- 5.2 При изготвянето на правилата за поведение за съдебните съвети и други подобни органи, следва да се отчита наличието в тези органи на несъдебни членове.
- 5.3 По–специално, разработените правила за поведение трябва да обхващат следните въпроси (в зависимост от компетенциите на съответния орган): конфиденциалност по отношение на всички въпроси; честност; обективност и безпристрастност; задължение за присъствие на срещи; задължение за изпълнение на задачите; и задължение да се направи отвод в случай на конфликт на интереси.
- 5.4 При липса на подобни правила за поведение, поведението на несъдебните членове може да се ръководи чрез позоваване на „Седемте принципа на обществения живот“ или други подобни правила.

Глава III. Коментари към Минимални стандарти VI

Целта на проектния екип е да изработи и препоръча стандарти за включване на несъдебни членове (понякога също наричани „lay members“ – „членове, несвързани с професията“) в управлението на съдебната власт. ЕМСС вече е посочила в предходни доклади по проекта, че несъдебните членове придават добавена стойност в управлението на съдебната власт. Ето защо, проектният екип подхожда към задачата, като се основава на това, че приносът на участието на несъдебните членове вече е установен, особено по отношение избягването на имиджа и действителното съществуване на самоопределяне и корпоратизъм в рамките на съдебната власт.

Екипът на проекта признава разнообразието на правни системи, националните правни традиции и конституционно определени позиции на съдебните системи в Европа. Екипът на проекта подчертава, че функциониращата съдебна система може да приема разнообразни форми.

Проектният екип е натоварен със задачата да изследва и предложи отговори на следните въпроси:

- Каква е причината за наличието на несъдии, и по-специално, за включване на неюристи в управлението на съдебната власт?
- Как трябва да бъдат включени несъдиите в управлението на съдебната власт?

При отговора на тези въпроси стигнахме до заключението, че общественото доверие се засилва, когато съдиите се назначават, повишават и отчитат пред органи, които поне частично отразяват гледните точки на обществото, в което работят, предоставяйки външна гледна точка за това, какво е подходящо.

Смятаме, че е важно да има външна гледна точка за управлението на съдебната власт, с принос не само от юристи, отделно от съдиите (адвокати, професори

по право, и т.н.), но също от тези, които могат да внесат истинска несъдебна гледна точка, представляваща гледните точки на гражданското общество и обществеността.

1. Състав на съдебните съвети и други сходни органи по отношение на несъдебните членове

1.1 Съставът на съдебните съвети и други сходни органи трябва да включва несъдебни членове.

1.2 Съставът на такива органи трябва да отразява многообразието на обществото, включително и по полов признак.

1.3 Точният брой и съотношението на несъдебните членове зависят от вида орган.
По-конкретно:

- В съдебните съвети, съдиите трябва да съставляват мнозинство, но не повече от 2/3 от членовете. Следователно, несъдебните членове трябва да съставляват поне 1/3 от членовете.

- В други сходни органи, несъдебни членове трябва да участват във всички процедури по назначаване и повишаване на съдии (и прокурори, ако е приложимо) на всички нива на старшинство.

Европейската комисия за демокрация чрез право – позната като Венецианската комисия, тъй като заседава във Венеция – е консултативният орган на Съвета на Европа по конституционни въпроси.

Бяхме подпомогнати от няколко скорошни Становища на Венецианската комисия, засягащи въпросите, които бе възложено да разгледаме. В своето Окончателно становище по ревизирания проект за конституционни промени в съдебната власт в Албания, публикувано на 14 март 2016 г. (Становище за Албания), Венецианската комисия подкрепи включването на несъдебни членове в управлението на съдебната власт, но се въздържа от препоръчване на висок праг при гласуване:

16

EMCC Проект „Несъдебни членове в управлението на съдебната власт“ 2015-2016- документът е приет от Общото събрание на 3 юни 2016 г.

www.encj.eu

office@encj.eu ENCJ report

14. ...Венецианската комисия набляга на това, че не е нейна задача да предлага специфично правило за избор на членове на ВСП, които не са свързани с професията. Във Междинното становище, Комисията само наблегна на необходимостта от осигуряване на плуралистичен състав на ВСП, включително чрез въвеждане на законодателство, за да се гарантира, че ВСП представлява голям спектър от мнения и тенденции, съществуващи в обществото.

15. Плуралистичен състав може да се постигне чрез други средства, не само чрез установяване на високи прагове при гласуване. Наличието на силен съдебен компонент в рамките на ВСП значително намалява риска от политическо влияние (ВЕНЕЦИАНСКА КОМИСИЯ, Становище № 824/2015, CDL-AD(2016)009, параграфи 14-15.³).

Концепцията за несъдебно представителство в цялата съдебна система се основава на идеята, че за върховенството на закона и ефективното правосъдие, съдебната власт трябва да отразява и да остане свързана с гражданското общество. Несъдебните членове могат да дадат на съдебната система друга гледна точка, показваща различната страна на някои въпроси. Несъдебните членове могат да погледнат на въпросите от по-широка перспектива; те не са ограничени от професионални съдебни навици или стереотипи. Те могат да представляват интересите и мнението на обществото и да се превърнат в свързващ мост между съдиите и обществото.

Наличието на несъдебни членове в съдебните съвети и други сходни органи спомага за развитието на култура на доверие и откритост в рамките на съдебната система така, че представителите на съдебната система да са отчетни пред обществото, в което работят, за да изпълняват своите функции при пълна прозрачност, ефективно и справедливо. Например когато несъдебен член е председател на борда на комисията по разглеждане на жалби, това може да се разглежда като независимост от съдията, срещу когото е подадена жалбата.

³ [http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)009-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)009-e)

Несъдебните членове могат бъдат в помощ при формирането на общата политика, за да се гарантира независима и отчетна съдебна система, която е възприемана от гражданското общество по този начин. Наличието на несъдебни членове на съдебните съвети и други сходни органи насърчава по-задълбочени дискусии с по-добър аргумент. Несъдебните членове имат много функции: те привнасят своя жизнен и професионален опит в процеса на оценка и по принцип се интересуват от по-широк контекст, както спрямо отделния съдия в процес на оценка, така и по отношение на цялостния процес на вземане на решение от съда. Следователно, участието на несъдебни членове в съдебното самоуправление следва да се счита за необходимо.

Несъдебните членове могат да предоставят експертиза на съдебната система, която не е на разположение в рамките на организацията, например финансова експертиза, ИТ познания или опит в областта на управлението на човешките ресурси.

В Белгия има 44 членове на Съдебния съвет.

22 съдебни членове, избрани от техните колеги - 11 говорещи фламандски и 11 говорещи френски. Всяка езикова колегия включва най-малко един съдия и един прокурор.

22 несъдебни членове, назначени от Сената - 11 говорещи фламандски и 11 говорещи френски. Всяка езикова колегия включва най-малко: 4 адвокати, членове на Адвокатската колегия със стаж най-малко 10 години, 3 университетски преподаватели или преподаватели в колеж за висше образование, които са с поне 10 години професионален опит, както и 4 членове, които притежават университетска или еквивалентна степен и 10 години подходящ професионален опит.

Във Франция след конституционната реформа, приета през 2008 г., броят на несъдебните членове във Френския съвет е по-голям от броя на съдебните членове, за да се избегне рискът от корпоратизъм, личен интерес и лична защита и за да се даде

възможност за широко участие на правни специалисти и експерти. Всяка формация (съдии и прокурори) се състои от 15 членове, включително и 8 членове, които не са свързани с професията и които членуват и в двете формации. Принципът на мнозинство от несъдебни членове не накърнява независимостта на съдебната власт доколкото процесът на подбор и назначаване на несъдебните членове, както е предложено от екипа на проекта, е прозрачен и ги предпазва от политически натиск. Ако несъдебните членове представляват различни направления в гражданското и политическото общество, както показва опитът на Френския висш съдебен съвет, няма разделение между несъдебни и съдебни членове.

В **Холандия** Националната комисия за подбор на съдии се състои от председателство (двама съдии и двама секретари), дванадесет членове и шестима заместници. Дванадесетте членове са: шестима съдебни членове и шестима несъдебни членове с минимум един член от прокуратурата, един адвокат и максимум четирима членове извън съдебната система. Шестимата заместници са - трима заместници на съдебни членове, и трима заместници на несъдебните членове - един от прокуратурата, един адвокат и едно лице извън съдебната система.

Един от членовете на проектния екип отбеляза, че: ***Участието на несъдебни представители като пълноправни членове на Съвета се е доказало като много продуктивно. Приносът на несъдебните представители дава повод за провеждане на по-оживени и основополагащи дебати и по-подходящи и оригинални решения. Независимо че факта, че несъдебните членове се избират от Сената, поражда някои съмнения за политическа намеса, общото заключение е положително и изглежда, че авторитетът на решенията на Висшия съвет на съдебната власт се повишава. В действителност, Висшият съвет се превърна в единствената официална платформа, където съдии, прокурори, адвокати, преподаватели и други представители на гражданското общество могат да провеждат обсъждания като***

равни и да направят предложения за подобряване на работата на съдебната система.

*Друг член на проектния екип подчерта значението на несъдебните членове и на професионалния им статут в гражданското общество: **Те са много важни, за да се предотврати до някаква степен така наречената вътрешна солидарност сред съдиите.** Несъдебните представители са част от много необходим контрол, който гражданското общество трябва да упражнява върху управлението на съдебната власт. От една страна, те са назначени от парламента представители на народа, който изисква в едно демократично общество съдиите да се отчетат пред него, а от друга страна са професионалисти, които разбират деликатната ситуация на такава отчетност, ако авторитета и доверието в съдебната система трябва да се поддържат.*

2. Процес на подбор и назначаване на несъдебни членове

- 2.1 Процесът на подбор, избор или назначаване на несъдебни членове трябва да се извършва въз основа на заслуги и да бъде прозрачен.
- 2.2 Гражданското общество трябва да бъде включено в един или повече от гореспоменатите етапи (подбор, избор или назначаване), включително възможността да предлага подходящи кандидати за обсъждане.
- 2.3 Когато несъдебни членове се назначават от парламентарни органи, е желателно техният подбор да бъде подчинен на постигането на определени квалифицирани мнозинства, за да се избегне политическо влияние.

В голяма степен бяхме подпомогнати от няколко Становища на Венецианската комисия.

През март на 2016, Венецианската комисия разгледа подробно методите на назначаване на несъдебни членове в Съдебните съвети (Венецианска комисия, Становище No. 824/2015, CDL-AD(2016)009)⁴. Становището анализира различни възможни методики за подбор, с оглед осигуряване подбор на подходящи кандидати и деполитизирането на процеса. По-долу сме се посочили само някои общи твърдения от Становището: всеки, който се интересува от по-подробен анализ, следва да се информира по-задълбочено от самото Становище.

16. Що се отнася до членовете, които не са свързани с професията, процесът на номинирането им е толкова важен, колкото начинът на тяхното избиране. Тяхното откъсване от политиката може да бъде осигурено чрез прозрачен и открит процес на номиниране, по инициатива на автономни номиниращи органи (университети, неправителствени организации, адвокатски колегии, и т.н.), и завършен от Съвета за съдебни назначения, който е съставен от представители на съдебната власт. Такъв процес на номиниране трябва да гарантира, че Парламентът трябва да направи подбор измежду най-квалифицираните кандидати, а не политически назначения. (Венецианска комисия, Становище 824/2015, CDL-AD(2016)009, параграф 16).

17. [...] Венецианската комисия подчертава, че от вътрешния законодател зависи да избере такава система, която на първо място би гарантирала предварителен подбор на най-квалифицираните кандидати от подходящ експертен орган и, второ, да предостави на опозицията възможност да влияе на избора на несъдебния компонент на Висшия съвет по правосъдие, чрез изискване за квалифицирано мнозинство или по друг начин.) (Венецианска комисия, Становище 824/2015, CDL-AD(2016)009, параграф 17)

Венецианската комисия изразява становището, че изборите от парламентарния компонент трябва да са с две трети квалифицирано мнозинство, с механизъм срещу възможно блокиращо равенство при гласуване или с някакъв

⁴ <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=34&year=all>

пропорционален метод, който гарантира, че опозицията има влияние върху състава на съдебния съвет (CDL-AD (2013)007, Становище по проекта на изменения на Основния закон за съдилищата от обща юрисдикция на Грузия, §§52-53).

С цел осигуряването на демократична легитимност на Съдебния съвет, останалите членове следва да бъдат избрани от парламента измежду лица с подходяща правна квалификация, като се вземат предвид евентуални конфликти на интереси (CDL-AD(2007)028, Доклад за назначенията в съдебната система от венецианската комисия - REPORT ON JUDICIAL APPOINTMENTS BY THE VENICE COMMISSION, §29).

В България процедурата пред Народното събрание за избор на несъдебни членове на ВСС е прозрачна и публична. Мотивираните предложения ведно с писмените концепции на всеки кандидат, подробна професионална биография, декларация за имотно състояние и произход на средствата за придобиване на имущество и декларация за наличие на частен интерес по смисъла на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси се публикуват на сайта на Народното събрание. Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, висши училища и научни организации не по-късно от 7 дни преди изслушването могат да представят на комисията (по правни въпроси на Народното събрание) становища за кандидата, включващи и въпроси, които могат да му бъдат поставяни. Представените становища и въпроси се публикуват на интернет страницата на Народното събрание.

Комисията по правни въпроси на Народното събрание изслушва всеки кандидат в открито заседание. Комисията по правни въпроси на НС изготвя подробен и мотивиран доклад за професионалните и нравствените качества на кандидатите, с който предлага кандидатурите за обсъждане и гласуване в Народното събрание. Докладът се публикува на интернет страницата на Народното събрание. Народното събрание избира всеки член на Висшия съдебен съвет поотделно с мнозинство две трети от народните представители.

3. Лични качества, компетенции и политическа свързаност на несъдебните членове

- 3.1 Несъдебните членове следва да бъдат лица с високи нравствени качества, които допринасят към Съдебното управление с признати умения и опит извън съдебната власт. Тяхното поведение се очаква да отговаря на високи стандарти, като например тези, определени от Седемте принципа на обществения живот (1995 г.) - насоки въведени от Комисията за стандарти в обществения живот на Обединеното кралство („Принципите на Нолан“)⁵. Седемте принципа са: безкористност, почтеност, обективност, отчетност, откритост, честност и лидерство. Несъдебните членове следва да се назначават в съответствие със стандартите, заложен в Декларацията от Дъблин относно стандартите за набиране и назначаване на членове на съдебната власт (2012). Параграф II.5 гласи: *Органът, отговорен за назначенията в съдебната власт трябва да включва значително участие на юристи или експерти (включително опитни съдии, учени, адвокати, прокурори и други специалисти) и може да включва и независими съдебни членове представляващи гражданското общество, назначени измежду добре познати личности с висок морал, въз основа на техните умения и опит по въпроси като човешки ресурси.*
- 3.2 От това следва, че кандидатурите на лица с различна квалификация и опит трябва да се разглеждат за назначаване като несъдебни членове. Възможните категории несъдебни членове включват: юристи, учени и други специалисти, като социолози, психолози, икономисти, специалисти по човешки ресурси и представители на организации на гражданското общество.

⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>

- 3.3 За да се осигури гласът на гражданското общество, несъдебните членове не трябва да бъдат политици или лица с политическа обвързаност.
- 3.4 За да се спази разделението на властите, министърът на правосъдието не трябва да бъде член на Съдебния съвет или на друг подобен орган.
- 3.5 Освен това, несъдебните членове на съдебните съвети и другите подобни органи не трябва да участват в политиката в рамките на разумен период от време преди и след изтичането на техния мандат като член на съдебен съвет или друг подобен орган.
- 3.6 Някои лица не следва да се допускат до подбор за назначаване като несъдебни членове. По-конкретно:

- Съдии, дори ако са пенсионирани,
- Лица, които са били осъждани в извършването на престъпления, които са били обявени в несъстоятелност, или които по друг начин са били отстранени от държавна служба,
- Членове на парламента (включително бивши членове), и
- Членове на правителствата (включително предишни правителства).

Венецианската комисия е отправила препоръка, политиците, депутатите и представителите на изпълнителната власт да не бъдат членове на съдебни съвети и други подобни органи. Въпреки това, ние признаваме, че редица държави членки в момента включват в своите съдебни съвети членове по право (*ex officio*) от други клонове на властта, които в момента са предвидени от закона на тези страни като членове на съдебните съвет или на другите подобни органи: ние препоръчваме, тези законови разпоредби да бъдат преразгледани и където е възможно - деполитизирани.

Отговорите на въпросника също показват, че в някои държави членки, несъдебните членове са избрани от националния парламент на политическа основа. Считаме, че това е неуместно. Също така смятаме, че простата политическата

пристрастност представлява истински проблем и трябва да се избягва, тъй като съществува риск да се породи усещане за конфликт на интереси между политическата, изпълнителната и съдебната власт. На несъдебните членове трябва да бъде забранено да членуват в политически партии и да изразяват пристрастия по време на техния мандат, и следва да избягват всякакви контакти с политици в рамките на разумен период от време както преди, така и след тяхното назначаване.

Това отива по-далеч от стандарта, посочен от Венецианската комисия: *За да се изолира съдебния съвет от политиката, неговите членове не трябва да бъдат действащи членове на Парламента* (CDL-AD (2007) 028, Доклад за назначенията в съдебната система от венецианската комисия, §32). *По отношение на несъдебните членове се счита за целесъобразно, такова лице да се назначава въз основа на неговата компетентност и позиция в гражданското общество. Правният опит, придобит от практикуване на адвокатска професия, участие в академичните среди или други квази-правни позиции е желателен, за да се гарантира, че такива лица, които не са свързани с професията, имат необходимите умения и опит в областите на компетентност на Съвета, и имат достатъчна представа за реалността в съдебната система, за да разбират функционирането на съдебната система с оглед по-голяма откритост към гражданското общество, като по този начин се гарантира по-голяма прозрачност в дейността на Съвета на съдебната власт* (Съдебни съвети - Доклад 2010-2011 г., параграф 2.5).

Екипът на проекта подчертава предимствата на включването на членове на гражданското общество, които са високо ценени от техните колеги и могат да представляват обикновения гражданин в допълнение към нуждите на обществото като цяло, като по този начин дават началото на разнообразно представителство на общество. (СЪДЕБНИ СЪВЕТИ – Доклад за 2010-2011 г., параграф 2.6).

С цел да се осигури демократична легитимност на Съдебния съвет, останалите членове трябва да бъдат избирани от парламента измежду лица с подходяща правна квалификация, като се вземат предвид евентуални конфликти на

интереси (CDL-AD (2007) 028, Доклад за назначенията в съдебната система от Венецианската комисия, §29).

През 2007 г. Венецианската комисия е счела, че въпреки че наличието на членовете на изпълнителната власт в съдебните съвети може да предизвика опасения, свързани с доверието, такава практика е често срещано явление. [...] Такова присъствие, само по себе си, не изглежда че нарушава независимостта на съдебния съвет, според становището на Венецианската комисия. Въпреки това, министърът на правосъдието не трябва да участва при вземането на всички решения на съдебния съвет - например тези, отнасящи се до дисциплинарите мерки. (CDL-AD (2007) 028, Доклад за назначенията в съдебната система от Венецианската комисия, в параграфи 33-35).

Ние дори разгледахме въпроса доколко е подходящо за политически държавен глава да председателства съдебен съвет, но след обсъждане сме съгласни с прагматичния подход, възприет от Венецианската комисия по този въпрос. В парламентарни системи, където президентът / държавният глава има повече формални правомощия, няма възражения той да председателства Съдебния съвет, докато в (полу-)президентските системи, председателят на съдебния съвет може да бъде избран от самия съвет измежду несъдебните членове на съдебния съвет. Такова решение може да доведе до баланс между необходимостта от независимост на председателя и необходимостта да се избегнат възможни корпоративни тенденции в рамките на съдебния съвет (CDL-AD (2007) 028, ДОКЛАД ЗА НАЗНАЧЕНИЯТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА ОТ ВЕНЕЦИАНСКАТА КОМИСИЯ, параграфи 33-35).

В Холандия, Комитетът по посещенията на място е отговорен за оценката на качеството на организацията на съдебната власт (Преглед на съдилищата или посещения в съдилищата). Веднъж на всеки четири години независим комитет посещава всички съдилища и изготвя оценка. Целите на посещенията в съда са подобряване на качеството и отчетността пред обществото. Комитетът по посещения на място се формира от Съвета на съдебната власт. Комитетът за преглед на

съдилищата има 15 членове, като шест от тях са съдии. Останалите членове са представители на всички слоеве на обществото, включително и бивши министри, кметове, бизнес общността, академичните среди, обществени организации, адвокатурата и прокуратурата. През 2014 г. един от критериите за оценка бе степента, в която съдилищата са свързани с обществото.

В Литва, несъдебните членове винаги са избирани от широк спектър от професии: икономисти, психиатри, психолози, журналисти, представители на Прозрачност без граници и др. Като правило тези членове имат добра репутация в литовското общество и техните мнения са високо ценени.

Във Франция, след приемането на конституционната реформа през 2008 г. **президентът на Републиката и министърът на правосъдието вече не участват** в заседанията на Висшия съдебен съвет.

4. Статут на несъдебните членове

- 4.1 Несъдебните членове трябва да имат същите права и задължения, като съдебните членове.
- 4.2 Съдебните и несъдебните членове следва да бъдат включени в процеса на вземане на решения. За да се осигури ефективно участие на несъдебните членове, е препоръчително да се приеме подходящ кворум за състава на органите и процедурите за гласуване (мнозинствата за приемане на решения), за да се приведе в действие този стремеж.
- 4.3 Несъдебните представители трябва да имат същите права за гласуване и следва да бъдат включени в работата на всички подобни органи, включително да председателстват комисии, работни групи и подкомисии, създадени от съдебните съвети. По тази причина те трябва да имат същия

достъп, като съдебните членове, до помощен персонал и техническа помощ, до документи и ресурси.

- 4.4 Несъдебните представители следва да получават същото възнаграждение/дневни като съдебните членове за тяхната дейност в съдебния съвет и други подобни органи.

Несъдебните членове следва да разполагат със същите средства и права като онези, предоставени на съдебните членове, включително равно право на глас, еквивалентно възнаграждение/дневни за тяхната работа и добра административна подкрепа.

Ефективното участие на несъдебните членове не може да бъде постигнато без необходимото право на глас във всички ефективни и оперативни структури, функции и компетенции на съдебните съвети, или други подобни органи, за да се гарантира, че несъдебните членове са свързани със представителите на съдебната власт по конструктивен начин. Становището на Венецианската комисия за Унгария от 2012 г. разглежда този въпрос: Съдебните съвети не трябва да се състоят само от съдии. Важно е да се постигне един такъв плуралистичен състав не само като се канят лица, които не са съдии като гости, но и чрез включването им като пълноправни членове с право на глас (CDL-AD (2012) 020, Становище относно кардиналните актове за съдебната власт, които са били изменени след приемане на становище CDL-AD (2012) 001 за Унгария, §§33, 34).

Когато е целесъобразно, следва да се предвиди засилен кворум за състава на органите и процедурите за гласуване (мнозинства за приемане на решения), за да се гарантира подходящ баланс на правомощия в процеса на вземане на решения между съдебните и несъдебните членове на тези органи.

Ролята на несъдебните членове поне отчасти ще зависи от способността и интереса на отделния член да направи всичко възможно, за да изпълнява и прилага възложените му функции.

Нивото на участие на несъдебните членове може да бъде пълно или непълно работно време: От работата на екипа на проекта е ясно, че членовете на Съдебния

съвет могат да работят на пълно или непълно работно време, в зависимост от конкретните обстоятелства (СЪДЕБНИ СЪВЕТИ - ДОКЛАД 2010-2011, параграф 2.6).

С цел да се осигури извънсъдебна гледна точка на дейността на съдебните съвети, персоналът на съдебните съвети и другите подобни органи например, в Изследователски и документационни центрове, Съвети и комитети и работни групи, следва да включват достатъчен брой лица, които не са съдии.

Висшият съвет на Франция гарантира, че **несъдебните и съдебните членове участват в цялата дейност** на Съвета, за да се използват гледните точки на двете категории членове. Например, преди изслушванията на кандидатите за длъжност председател на съд или на апелативен съд, двама членове на Съвета, които включват (и е задължително) несъдебен член и съдебен член, представят досието на всеки кандидат. Всъщност, този двоен поглед подсилва обективния начин, по който са представени досиетата на кандидатите, особено ако член, съдебен или несъдебен, първоначално гледа благосклонно или неблагоприятно на кандидатурата.

По същия начин, всяка от трите комисии за разглеждане на жалби се състои от четирима членове, двама несъдебни и двама съдебни членове. Жалбоподателят е запознат със състава на комисията, получила неговата жалба, която ще бъде разглеждана не само от съдии или прокурори.

Не на последно място, Съветът гарантира, че съставът на всяка работна група, в частност за определяне на процедурните правила на Съвета, позволява баланс между съдебните членове и несъдебните членове.

В Белгия несъдебните членове са **„пълноправни членове“** на Съвета с право на глас. Те имат същите правомощия като съдебните членове. Всеки орган на Висшия съвет на правосъдието (ВСП) се състои от равен брой съдебни и несъдебни членове.

5. Поведение

- 5.1 По време на службата им в съдебните съвети и другите подобни органи, несъдебните членове трябва да бъдат обвързани от правилата за поведение, приложими към съдебните членове на такива органи.
- 5.2 При изготвянето на правилата за поведение за съдебните съвети и други подобни органи, следва да се отчита наличието в тези органи на несъдебни членове.
- 5.3 По-конкретно, разработените правила за поведение трябва да обхващат следните въпроси (в зависимост от компетенциите на съответния орган): конфиденциалност по отношение на всички въпроси; честност; обективност и безпристрастност; задължение за присъствие на срещи; задължение за изпълнение на задачите; и задължение да се направи отвод в случай на конфликт на интереси.
- 5.4 При липса на подобни правила за поведение, поведението на несъдебните членове може да се ръководи чрез позоваване на „Седемте принципа на общественения живот“ или други подобни правила.

При разглеждането на този въпрос, ние бяхме подпомогани от предложенията по Проект „Минимални съдебни стандарти V, Стандарти за дисциплинарните производства и отговорност на съдиите [2014-2015].

Както вече беше посочено, проектния екип счита, че същите стандарти на поведение, независимо дали са посочени в Кодекс за поведение или в правилата за поведение, приложими към конкретен орган следва да се прилагат еднакво за несъдебните членове, както и за съдебни членове. Ако несъдебните членове трябва да имат равни права за гласуване и равностойна подкрепа и възнаграждение, те трябва да са готови да отговарят на същите високи стандарти като съдебните членовете на тези органи, и в крайна сметка да бъдат отстранени от съдебния съвет или подобен орган, в случай на значително неизпълнение на същите тези стандарти.

30

EMCC Проект „Несъдебни членове в управлението на съдебната власт“ 2015-2016- документът е приет от Общото събрание на 3 юни 2016 г.

www.encj.eu

office@encj.eu ENCJ report

Трябва да отбележим по-специално следният индикатор, определен от екипа на проекта в Минимални съдебни стандарти V:

III.1 ... Насоки и / или кодекс на съдебната етика могат да укрепят доверието на обществото и да насърчат по-доброто разбиране на ролята на съдията, както в личния, така и в общественя му живот. Насоките и / или кодексът на поведение трябва да бъдат на разположение на обществеността.

Принципите, залегнали в Минимални съдебни стандарти V, могат да предоставят допълнителни полезни насоки за подхода при регулиране на поведението, и когато е уместно санкциониране, на несъдебните членове на съдебни съвети и други подобни органи.

Несъдебните членове балансират ролята на съдебните членове на съдебните съвети и другите подобни органи. От тях следва да се изисква да декларират и да избягват евентуални конфликти на интереси, произтичащи от другите им дейности, особено когато те са членове на непълно работно време на съдебните съвети, или други подобни органи и същевременно да продължават да изпълняват първоначалните си професионални задачи.

Несъдебните членове, дори ако те са адвокати или университетски преподаватели в областта, трябва да се ангажират да спазват поверителността на информацията, която се адресира до тях в това им качество, да демонстрират безпристрастност и почтеност, и да проявяват усърдие при участие в заседания и изпълнение на възложените им задачи. Такива въпроси трябва да бъдат включени в правилата за поведение или в съответния кодекс на поведение, и подкрепени от подходящи санкции по същия начин, като тези за съдебните членове, включително и евентуално отстраняване в случай на невъзможност да отговорят на стандартите, изисквани от тях с правилата за поведение, или друг съотносим Кодекс за поведение.

Белгийският съдебен кодекс съдържа едва няколко етични и деонтологични разпоредби за членовете на Висшия съвет на правосъдието. За да се запълни тази

празнота, Висшият съвет на правосъдието е приел деонтологично ръководство за своите членове. Ръководството определя и илюстрира съществуващите правни задължения (независимост, безпристрастност, професионална конфиденциалност...) и добавя някои нови стандарти за лоялност, равенство, интегритет и свобода на словото. Ръководството има обща част, която се прилага за всички дейности на Висшия съвет, и втора част, която споменава поотделно принципите за специфичните дейности, например принципа за безпристрастност в рамките на назначенията на магистрати или обработването на жалби. Наръчникът е от особен интерес за несъдебните членове, тъй като те не винаги са запознати с тези съществени принципи.

Висшият съвет е създал деонтологична комисия, която разследва твърдения за деонтологични нарушения от страна на членовете и може да предлага на Общото събрание да наложи наказание на член. Член, който има деонтологичен въпрос може да се обърне към комисията за съвет. Този съвет може да приеме формата на препоръка.

Комитетът на Обединеното кралство относно стандартите в обществения живот през 1995 г. публикува набор от стандарти („Принципите на Нолан“)⁶ за поведение на лицата, заети в публичната сфера. Седемте принципа на обществения живот (безкористност, почтеност, обективност, отчетност, откритост, честност и лидерство) се прилагат за всеки, който работи като лице, заето в публичната сфера във Великобритания. Комитетът публикува годишни доклади относно прилагането на тези правила, които могат да представляват интерес, като посочва вида на трудностите, които възникват за заемащите длъжности в публичната сфера.

⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>