

Загреб, 9 ноември 2018

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС)

Становище № 21 (2018) на КСЕС

ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЪДИИТЕ

I. Увод

1. Съгласно предоставения му от Съвета на министрите мандат Консултативният съвет на Европейските съдии (КСЕС) изготви следното Становище относно превенцията на корупцията сред съдиите.
2. Корупцията сред съдиите е една от основните заплахи за обществото и функционирането на демократичната държава. Тя подкопава интегритета на съдебната система, който е от първостепенна важност за правовата държава и основна ценност на Съвета на Европа. Интегритетът на съдебната система е неотменна предпоставка за ефективните, добре функциониращи и безпристрастни национални съдебни системи. Той е тясно свързан с концепцията за независимост на съдилищата: последната създава условия за интегритет, а интегритетът укрепва независимостта. Днес, в контекста на многобройни атаки срещу съдебната власт, нейният интегритет е по-важен от всякога.
3. За съжаление в някои държави членки корупцията продължава да бъде реалност, която подкопава общественото доверие в съдебните системи и следователно в политическата система като цяло¹. Съдиите споделят отговорността за идентифицирането и даването на отпор на корупцията и за надзора на поведението на съдиите. КСЕС желае да акцентира върху позицията на самите съдии в контекста на правораздавателната им функция по

¹ Вж. Годишен доклад на Генералния секретар на Съвета на Европа „Състояние на демокрацията, човешките права и върховенството на закона в Европа“.

отношение както на необходимостта от гарантиране на интегритета на съдебната система спрямо опитите за нейното корумпиране, така и на ролята на съдиите в борбата с корупцията.

4. Това Становище е изготвено въз основа на предходни становища на КЕС, Магна харта на съдиите на КЕС (2010 г.) и съответните инструменти на Съвета на Европа, и по-конкретно Европейската харта за статута на съдиите (1998 г.), Препоръка CM/Rec(2012)12 на Комитета на министрите относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности (по-долу „Препоръка CM/Rec(2010)12“), Наказателната конвенция относно корупцията (1999 г.)², Допълнителния протокол (2003 г.) към тази Конвенция³ и Гражданската конвенция относно корупцията (1999 г.)⁴. Взета е предвид и Конвенцията за борба с корупцията на Организацията на обединените нации (2003 г.)
5. Становището се основава по-конкретно на констатациите и препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO) на Съвета на Европа, включително на нейния доклад „Превенция на корупцията. Народни представители, съдии и прокурори. Изводи и тенденции“ (Четвърти кръг на оценяване на GRECO). То отчита и Резолюция 97(24) относно двадесетте ръководни принципа за борба с корупцията и Препоръка Rec(2000)10 относно кодексите за поведение на лицата, заемащи публични длъжности, както и Резолюция 2098(2016) на Парламентарната асамблея, Резолюция 1703(2010), Препоръка 2019(2013) и Препоръка 1896(2010) относно корупцията в съдебната система. Бяха взети предвид и са използвани също така заключенията на Европейската конференция на съдиите на тема „Интегритет на съдебната власт и корупция“, организирана от КЕС на 7 ноември 2017 г. в Страсбург.
6. Становището отчита и отговорите, получени от членуващите в КЕС държави, на въпросника относно интегритета на съдебната власт и борбата с / предотвратяването на корупцията в съдебната система, както и на обобщението на тези отговори и първоначалния проект, изготвен от назначения от Съвета на Европа научен експерт д-р Райнер ХОРНУНГ⁵
7. Отговорите на въпросника илюстрират значителни разлики в ситуацията по отношение на корупцията — действителна и като възприятие — в държавите членки, от страни, в които корупцията не се отчита като проблем, до такива, в които са установени единични случаи на корупция в съдебната система, и страни, в които както действителната корупция, така и възприятието за корупция будят огромна тревога в обществеността. Съответно една от задачите на настоящото становище е да намери пресечна точка, която да запълни празнотите. Това означава също, че често не съществуват общоприложими решения, както и че част от препоръките могат да бъдат приложими в по-голяма степен в някои държави членки, а в други — в по-малка степен.

² Реф. № ETS 173. Конвенцията определя общи стандарти за корупционни престъпления, в това число за установяване на престъпленията активна и пасивна корупция (както и подпомагане/съучастие при извършване на такива престъпления), от длъжностни лица, включително съдии и служители на международни съдилища.

³ Реф. № ETS 191. Протоколът изисква въвеждането на състави за активна и пасивна корупция на национални и международни арбитри и съдебни заседатели.

⁴ Реф. № ETS 174. Конвенцията разглежда обезщетението за вреди, отговорността и други гражданскоправни въпроси, свързани с корупцията.

⁵ Д-р ХОРНУНГ понастоящем е Заместник главен прокурор (и лице за контакт по въпросите на борбата с корупцията) в Прокуратурата на Лъорих в Германия. В периода 2011—2015 г. е директор на Съдебната академия на Германия. Д-р Хорнунг е един от германските експерти в рамките в Четвъртия кръг на оценка на GRECO.

II. Корупция в съдебната система – какво представлява това явление?

A. Дефиниция на корупцията в съдебната система

8. Всички държави—членки на Съвета на Европа са въвели законодателство, а в някои случаи прилагат и придружаващи регулаторни инструменти, които криминализират общата корупция, особено в публичния сектор. Например приемането на подкуп от длъжностно лице е тежко наказуемо престъпление във всички държави членки. Въпреки това между определенията за корупция съществуват разлики. В законодателствата на държавите членки липсва общо разбиране извън факта, че даването и приемането на подкуп е специфично и наказуемо от закона корупционно действие. Що се отнася по-конкретно до корупцията при съдиите, няколко държави—членки на Съвета на Европа са включили конкретни разпоредби в наказателноправната си уредба, които предвиждат по-строги наказания за приемащите подкуп съдии спрямо други категории длъжностни лица. В огромна част от държавите членки обаче корупцията в съдебната система се третира като престъпление в обхвата на общото определение на корупция, т.е. като наказуемо деяние, извършено от длъжностно лице.
9. КЕСС счита, че в рамките на обхвата и за целите на настоящото Становище, корупцията на съдиите трябва да се разбира в по-широк смисъл. Причината за това е изключително важната роля на съдиите като независим и обективен арбитър по делата, които разглеждат. Поради това за целите на Становището понятието корупция включва всеки користен, съставляващ измама или неетичен акт в поведението на съдията с цел набавяне на лична облага или на облага за трети страни
10. Както е видно от отговорите на въпросниците⁶, възприятието на корупцията в съдебната власт в някои държави членки, поради различни причини, може да не отразява достоверно действителната ситуация. Подобни възприятия могат да бъдат толкова вредни за функционирането на демократичната държава колкото и самата корупция. Поради тази причина един от разделите на настоящото становище (вж. Раздел IV по-долу) разглежда и анализира именно този специфичен проблем.

B. Фактори, които биха могли да доведат до корупция сред съдиите.

11. Причините за действителната корупция в съдебната власт са различни. Те варират от неправомерно външно влияние върху съдебната власт до фактори в самата система на съдилищата, които могат да бъдат групирани в няколко категории: структурни, икономически, социални и лични. Общото между всички очертани по-долу фактори за корупция в съдебната система обаче, е че те съставляват заплаха за независимостта на съдиите и техния интегритет. Често става дума за тясна връзка между два или няколко фактора. Списъкът на тези фактори е неизчерпателен. Той има за цел да илюстрира основните заплахи от корупция, които могат да се срещнат в една съдебна система.
12. Действителната независимост на съдебната власт е жизнено важна за доброто функциониране на системата във всяка демократична държава. Винаги когато между трите власти съществува устойчив във времето дисбаланс/влошаване и контрола и баланса не са на необходимото ниво или се пренебрегват,

⁶ Вж. параграфи 6—7 от настоящото Становище.

съществува сериозна заплаха за независимостта, безпристрастността и интегритета на съдебната система.

13. Липсата на прозрачност вследствие на непредоставянето на достъп до информация за съдебната система улеснява корупционното поведение и следователно е значителен стимул за корупция. Има ясни доказателства, че съдебните системи с (традиционно) висока степен на прозрачност и интегритет предоставят най-надеждните гаранции срещу корупция.
14. Лошите условия на труд, включително ниските трудови възнаграждения и липсата на социални придобивки, лошата инфраструктура, недостатъчната техническа и щатна обезпеченост и други слабости от подобно естество, могат да бъдат стимул, който да подтикне съдията към по-лесно приемане на неправомерна облага.
15. КСЕС насочва вниманието към взаимодействието между корупцията в съдебната власт и приемането и толерирането на корупцията от обществото като цяло. Недобрият климат в съдебната система може сам по себе си да има еднакво вредни последици. Липсата на регламентация относно правилата за етично поведение на съдиите, ниската обща информираност по отношение на опасностите от корупция и липсата на насоки от страна на ръководството на съдилищата може да породи у съдиите отношение на безразличие към изискванията на обективното и безпристрастно правораздаване.
16. Съдията би могъл да стане жертва на неправомерно влияние както от страна на магистрати, така и на влиятелни групи в рамките на системата на съдилищата. Съществува широкоразпространено схващане, че съдиите не могат да се защитят в достатъчна степен срещу подобни форми на натиск, поради специфичното естество на тяхната роля и длъжност.
17. Друга поредица от фактори, които биха могли да бъдат потенциална причина за корумпираност сред съдиите, са иманенно свързани с личността на съдията. Редица субективни фактори, имащи отношение към професионалното израстване и повишаването в длъжност, могат да притъпят чувствителността на съдията към риска от проява на пристрастност към една от страните по конкретно дело. Освен това образът на съдията — и следователно образът на съдебната власт като цяло — бива сериозно опетнен всеки път, когато съдията по конкретно дело има пряк или непряк личен или финансов интерес, който може да има отражение върху изхода от делото.

III. Превенция на корупцията сред съдиите

A. Общи предпазни мерки срещу корупцията

18. Не би било преувеличено да се твърди, че ефективната превенция на корупцията в съдебната система зависи в значителна степен от политическата воля в съответната държава за действително и автентично предоставяне на институционални, инфраструктурни и други организационни гаранции за независимо, прозрачно и безпристрастно правораздаване. Всички държави членки следва да приемат необходимата законодателна и регулаторна рамка за предотвратяване на корупцията в съдебната система. Те следва също да предприемат всички необходими стъпки за гарантирането и изграждането на култура на интегритет на съдебната система, нулева толерантност към корупцията на всички нива в системата на съдилищата, включително сред съдебните служители, и същевременно на култура на зачитане на

специфичната роля на съдебната власт. Борбата с корупцията обаче не трябва да бъдат използвана за подкопаване на независимостта на съдебната власт.

19. Добрата политическа воля е от първостепенна важност що се отнася до щатното, инфраструктурното и техническото обезпечаване на съдебната система. Добрите условия на труд (като например функционални съдебни сгради и техническо обезпечаване, както и достатъчно съдебен персонал), съответстващи на достойнството на мисията на съдебната власт, могат да играят ролята на надеждни фактори с възпиращо действие срещу корупцията. Съобразно с това КСЕС държи да подчертае, че предоставянето на достатъчно бюджетни средства за добра техническа обезпеченост на съдебната система, като гаранция за постановяването на добре мотивирани съдебни актове в срочен порядък, е отговорност на всяка държава членка. КСЕС също така апелира към компетентните власти винаги да предоставят на съдебната система адекватни трудови възнаграждения, пенсии и други социални придобивки. В този контекст следва да се отбележи също така, че силата на системата на съдилищата е сбор на силата и устойчивостта на отделните ѝ стълбове. Следователно адекватните трудови възнаграждения, социалните придобивки и техническата обезпеченост на дейността на съдебните служители са също толкова важни за липсата на корупция в съдебната система колкото и условията на труд на самите съдии.
20. Правилата за дължимото поведение на съдията могат също да бъдат предпазна мярка срещу корупцията. В редица държави членки конституцията и/или законът за съдебната власт определят правила за поведението на съдията във и извън съдебната зала. Най-разпространените примери за такива правила са задължението за дискретност и задължението за сдържаност. Често тези доста общи правила за поведението на съдиите във и извън съда са съпроводени или систематизирани в правилници и/или насоки.
21. КСЕС обаче държи да подчертае, че съществува ясна връзка между степента на прозрачност на съдебната система, от една страна, и ролята на съдиите в обществото, от друга страна. Безспорно е, че поради особения си роля в процеса на взаимодействие и баланс между властите, съдията следва неизменно да проявява дискретност и сдържаност, необходими за надлежното изпълнение на своите задължения. Това обаче не означава, че съдията е социален аутсайдер. Напротив, постановяването и при необходимост мотивирането на съдебно решение, което е разбираемо и се приема от обществото, изглежда се удава по-лесно на човек, който стои уверено в центъра на обществения живот и познава добре неговите реалности. Съдията обаче следва да се въздържа от участие в политическа дейност, която може да компрометира неговата/нейната независимост или да изложи на риск впечатлението на безпристрастност. В това отношение КСЕС застъпва позицията, вече изразена в Становище № 3 (2002) относно етичното поведение и отговорността на съдиите.⁷

Б. Укрепване на интегритета на съдиите

22. Най-важната предпазна мярка срещу корупцията сред съдиите изглежда изграждането и вкореняването на автентична култура на съдийски интегритет. Изглежда не съществува единно определение на това понятие, но независимо от това съществува широко споделено разбиране за основните гравивни елементи на съдийския интегритет.

⁷ Вж. по-конкретно параграф 27 и сл. от Становище № 3 (2002).

а. Регулаторна, институционална и организационна рамка

23. Един от важните стълбове на съдийския интегритет е вече споменатата формална — правна или друга регулаторна — рамка, която определя както позицията на съдебната власт като такава, така и на отделния съдия в дадена система. Като общо правило, в държавите—членки на Съвета на Европа тази рамка се задава от съчетание на конституцията на съответната държава (когато съществува писана конституция) и един основен закон (или закони), който урежда функционирането на съдебната система (в това число подзаконовни нормативни актове, правилници, наредби и др.) и установява правила за организацията на съдебната система (включително правила за институционална независимост), както и за очакваното поведение на отделния съдия във и извън съдебна зала.
24. Обединяващите съществени принципи редовно биват систематизирани в конкретни правила за кариерното развитие на съдиите — техния подбор, назначаване, повишаване и йерархично израстване, обучение, атестация и дисциплинарна отговорност. КЕСС държи отново да отбележи, че зачита изцяло значителните различия между културата и традициите на отделните съдебни системи в държавите членки. Независимо от това е възможно въз основа на сравнителен анализ и професионален опит да бъдат установени и описани обективни критерии за прозрачно кариерно израстване съгласно установените правила в рамките на всяка съдебна система. Зачитането на тези критерии има положително въздействие върху насърчаването на климат на съдийски интегритет във всяка система и това е вярно независимо от конкретните условия в дадена държава. На институционално равнище КЕСС счита, че самата съдебна система трябва по същество да бъде отговорна за кариерното развитие на съдиите, включително тяхното обучение, чрез автономни институции за обучението на магистрати.
25. Повечето държави членки са поверили повечето решения, свързани с подбора, назначаването, повишаването и израстването в кариерата, както и атестацията и дисциплинарните производства на висши съдебни съвети или други автономни органи, мнозинството от членовете на които са практикуващи юристи. Друг подходящ механизъм е участието на съответния върховен съд във вземането на решения по тези въпроси. Относно подбора, назначението и кариерното израстване на съдиите, КЕСС счита за особено важно процесът да почива на обективни констатации по отношение на юридическите и неюридическите умения на кандидатите. Решенията следва да почиват на качествата на кандидатите⁸ и да се вземат от неполитически органи⁹, мнозинството членове, на които са от съдебната система. Независимо от избраното от всяка държава членка решение, неуспелите кандидати трябва да имат право да обжалват взетите решения или поне да съществува процедура за вземането на решения като гаранция за обективност и прозрачност на процеса¹⁰. Обществеността трябва да познава и разбира процедурата за подбор и назначаване на съдии¹¹.
26. КЕСС настоятелно съветва да не се извършват проверки на кандидатите, които надхвърлят обичайните проверки за съдимост и финансово състояние. Въпреки това в някои държави се извършват щателни проучвания под формата на

⁸ Вж. Препоръка на Съвета на министрите CM/Rec(2010)12, параграф 44.

⁹ Вж. Препоръка на Съвета на министрите CM/Rec(2010)12, параграф 46.

¹⁰ Вж. Препоръка на Съвета на министрите CM/Rec(2010)12, параграф 48.

¹¹ Вж. Становище № 10 (2007) на КЕСС, параграфи 42, 50.

проверки за интегритет, които обхващат биографията, семейството и социалното положение на кандидатите. Тези проверки обикновено се извършват от службите за сигурност. В страните, в които съществува такава практика, проверките трябва да се извършват по обективно оценени критерии. Кандидатите трябва да имат право на достъп до цялата събрана за тях информация. Ако кандидат бъде отхвърлен въз основа на подобна проверка, трябва да съществува механизъм за обжалване на решението пред независим орган, като за тази цел кандидатът следва да има достъп до резултатите от извършената проверка.

27. Следва да се прави разлика между кандидатите за съдии, които предстои да влязат в съдебната система, и действащите съдии. Борбата с корупцията в съдебната система при никакви обстоятелства не трябва да води до намеса на службите за сигурност в процеса на правораздаване. Корупцията в съдебната система е престъпление и следователно борбата с нея трябва се води в рамките на установеното законодателство.
28. В допълнение КЕСС желае да подчертае отрицателните последици от лустрацията като средство за борба с корупцията. Процесът на извършване на антикорупционни проверки на всички съдии и уволнението и наказателното преследване на онези от тях, които не преминават успешно такъв вид проверка, може да бъде инструментализиран и използван за злоупотреба с цел елиминиране на политически „неудобните“ съдии. Сам по себе си статутът на действащ съдия в държава членка с компрометирана на системно равнище съдебна система, не е достатъчно основание за ангажирането на отговорността на отделния съдия съгласно демократичните стандарти. Друг проблем, който излиза на преден план, са гаранциите, че проверките ще бъдат направени от компетентни, независими и безпристрастни органи.
29. Ако системата за атестиране е добре уредена, тя е изключително ефективно средство за да бъдат решенията за повишаване и кариерно израстване по обективни и надеждни, като същевременно се повишава и прозрачността на съдебната система като цяло. В този контекст КЕСС припомня принципите, установени в Становище № 17(2014) относно атестирането на работата на съдиите. При добре действащата система за атестиране се взема предвид и интегритетът на атестирания съдия. Този процес обаче не означава извършването на проверка на отделни решения на съдията, тъй като това би представлявало очевидно нарушение на принципа на независимост.
30. На последно място, друг важен регулаторен механизъм за борба с корупцията са дисциплинарните производства. Становището на КЕСС е, че дисциплинарните производства следва винаги да се провеждат от органи на съдебната система (напр., дисциплинарна комисия или съд, или орган на висшия съдебен съвет). Това предоставя на съдебната власт не само добър инструмент за саморегулация, но и гарантира, че преценката дали съответното поведение поражда дисциплинарна отговорност и — ако това е така — на адекватността и пропорционалността на наказанието, което следва да бъде наложено, се извършва от лица с подходяща професионална квалификация¹². Освен това съдиите трябва винаги да имат право да обжалват дисциплинарните наказания, наложени им от органи на съдебната власт¹³

¹² По отношение на дисциплинарните наказания, вж. по-подробно подраздел В.

¹³ Европейският съд за правата на човека (по-долу ЕСПЧ) установява нарушения, когато това изискване не е спазено. Вж. *Baka v. Hungary*, 23 юни 2016 г., както и *Paluda v. Slovakia*, 23 май 2017 г.

б. Насоки за етично поведение и консултации и обучение по етични въпроси

31. В почти всички държави членки по-горе споменатата регулаторна рамка се допълва от набор от писмени принципи / насоки за етично поведение. Тези принципи по правило са разработени от орган или органи на съдебното самоуправление или от (основната) съдийска организация в съответната страна.
32. Колкото и важно да е разработването на тези правила, те ще бъдат изцяло и безрезервно възприети от съдиите, само ако се разбират и прилагат на практика. За да постигнат тази цел, компетентните органи следва да си поставят за задача да предоставят полезни насоки за поведението на съдиите в случаите, в които те са изправени пред етични дилеми. Тези насоки следва да се предоставят в рамките на самата съдебна система. Една от възможностите е те да бъдат предоставени на съдиите под формата на материали в електронен формат или на хартиен носител, в които се разяснява какво трябва да бъде поведението на съдиите в конкретни ситуации. Въз основа на такива материали могат да се организират редовни дискусии между съдиите от един съд и/или няколко съдилища. В допълнение КСЕС счита, че обучението по етични въпроси е изключително важен аспект на изграждането на култура на интегритет в съдебната система. Участието в такива форми на обучение следва да бъде задължително за всеки съдия, независимо от неговата възраст и старшинство. Обучението по етични въпроси би могло да бъде организирано и в неформална обстановка между колеги. Обменът на мнения и дискусиите под наставничеството на опитен колега са добър начин за повишаване на информираността относно опасностите, произтичащи от корупцията.
33. Въпреки това КСЕС държи да подчертае, че подобни обучения следва да се допълват от възможности за получаването на индивидуални консултации по етични въпроси, като за предпочитане е те да бъдат предоставяни от колеги. Добро решение е назначаването на служител или комисия по етични въпроси във всеки по-голям съд¹⁴. Поемането на инициатива в това отношение е отговорност на председателите на съдилища. Те играят особено важна роля в прилагането на модела на консултации по етични въпроси в отделните съдилища и установяването по този начин на култура на осъзнат интегритет сред съдиите. Това разбиране на ролята на председателя на съда по отношение на предоставянето на напътствия при възникването на етични дилеми е в съответствие с Становище № 19 (2016) на КСЕС относно ролята на председателите на съдилища¹⁵. В допълнение към това анонимни консултации по етични въпроси следва да се предоставят и от централните органи на съдебната власт.

в. Избягване на конфликти на интереси

34. КСЕС счита, че следва да бъдат въведени системни предпазни мерки за избягване на разглеждането на дела, когато съдията, на който е разпределено дадено дело, има пряк или непряк личен или финансов интерес, който би могъл да повлияе на изхода на делото.
35. Приемането на какъвто и да било дар от страна на съдия във връзка с изпълнението на служебните му/й задължения с голяма вероятност ще създаде

¹⁴ Вж. параграф 49 iv) от Становище на КСЕС № 3 (2002) относно етиката и отговорността на съдиите.

¹⁵ Вж. по-конкретно параграфи 18 и 19 от това Становище.

впечатление за неправомерно влияние. Това е причината, поради която повечето държави членки са въвели правила за приемането на дарове и други облаги от съдиите (и други длъжностни лица) за действия, предприети в служебно качество. (Обективно) ниските стойностни прагове, от една страна, и определението на приемлив жест на гостоприемство, от друга страна, могат да дадат на съдиите ясни и разбираеми насоки, особено в съчетание с препоръки за поведение, което те да следват при получаването на неправомерен дар. КСЕС приветства препоръките на GRECO до редица държави членки относно прилагането и/или усъвършенстването на правила за приемането на дарове и други облаги от съдиите, приети в рамките на четвъртия кръг на оценка под наименованието „Превенция на корупцията по отношение на народни представители, съдии и прокурори“¹⁶.

36. Друг често регулиран аспект на поведението на съдиите е дейността им извън съдебната зала и поведението им в личния им живот. В това отношение между правилата, възприети в отделните страни, се наблюдават значителни разлики. Някои държави са въвели строга регламентация, която забранява на пенсионираните и напусналите системата съдии, например да стават членове на политическа партия, да извършват каквато и да е външна професионална дейност и дори да имат профили в социалните мрежи. В други държави, в които корупцията не представлява проблем, правилата са по-скоро пожелателни и доста либерални, като се ограничават до задължението за деклариране на дейността на съдията (преподавателска или научна) извън съда. КСЕС приветства оповестяването на дейности извън пряката съдийска работа пред структури в рамките на системата на съдилищата, доколкото съществува макар и малка възможност от възникването на конфликт на интереси, като за предпочитане, ако е възможно, тази информация да бъде публично достъпна.
37. В рамките на вече споменатия четвърти кръг на оценка GRECO отправи препоръки към редица страни за въвеждането или усъвършенстването на система за деклариране на имуществото с цел изчерпателно — най-често ежегодно — вписване на доходите и останалото имущество на съдиите. GRECO препоръчва и създаването на специален орган във или извън съдебната власт с компетентност да следи навременността и точността на информацията в подаваните декларации. В някои държави неспазването на тези правила може да съставлява административно или дисциплинарно нарушение¹⁷. Някои страни са разширили обхвата на задължението за деклариране на имущество, така че то обхваща и съпрузите или други близки родственици на съдиите. В някои случаи декларациите на всички или някои категории съдии са публично достъпни.
38. КСЕС счита, че надеждната система за деклариране на имущество може да допринесе за идентифицирането и последващото избягване на конфликти на интереси, при условие че бъдат предприети необходимите мерки, като по този начин се повиши прозрачността в самата съдебна система, допринасяйки за изграждането на климат на интегритет сред съдиите.
39. Правото на съдиите и на членовете на техните семейства на неприкосновеност на личния живот обаче означава, че прилагането на такава система трябва винаги да бъде в строго съответствие с принципа на пропорционалността. Първият елемент на последния е въпросът за необходимостта. В много държави членки, в които корупцията не е проблем или поне реалната корупция

¹⁶ Вж. <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>

¹⁷ Вж. по-подробно подраздел В.

е почти несъществуващо явление, декларирането на имуществото на съдиите не е от първостепенна необходимост. В тези страни въвеждането на изискване за систематично деклариране на имуществото на съдиите би могло дори да влоши качеството на съдебната система. Подобно широкообхватно задължение би могло да разубеди подходящи кандидати за заемането на съдийска длъжност от участие в процедурите по подбор, защото може да се счете за неоправдано вмешателство в личния им живот.

40. В допълнение КСЕС счита, че в страните, в които съществува система на деклариране на имуществото, следва да се обръща особено внимание на пропорционалността на детайлните правила, заложи в подобна регламентация. Оповестяването на информация пред заинтересовани страни извън съдебната власт трябва задължително да се извърши след отправянето на искане за това и единствено при наличието на легитимен интерес от узнаване на информацията¹⁸. Поверителна информация не следва да бъде разкривана при никакви обстоятелства, като освен това бъдат взети всички необходими мерки за защита на неприкосновеността на трети страни, като членове на семейството, и дори в по-висока степен отколкото по отношение на самите съдии.
41. Друга ефективна предпазна мярка срещу разглеждането на дела от потенциално корумпирани съдии е принципът на естествения съдия. Разпределението на дела може да бъде електронно или да се базира на годишна схема за разпределение, разработена в рамките на съдебната система. Обективните критерии за разпределение на дела могат да бъдат ротационни цикли, презимето и фамилията на страната, местната подсъдност, специализацията и т.н. Важно за прозрачността на процеса, и следователно за репутацията на съдебната власт, е тази система да не може да бъде манипулиран¹⁹.
42. В някои държави членки на Съвета на Европа, в които корупцията не съществува като проблем, особено в държавите с обичайно право и скандинавските страни, председателите на съдилища имат доста широки дискреционни правомощия по отношение на разпределението на постъпващите дела²⁰. По правило те се стремят да осигурят справедливо разпределение на натовареността, като при разпределението на делата отчитат факторите, споменати в предходния параграф. Този „по-мек“ подход при разпределението на дела е напълно легитимен, ако избраната система гарантира на практика справедливо и срочно правораздаване, като по този начин допринася за укрепване на доверието на обществото в интегритета на съдебната власт²¹.

¹⁸ Например държавите членки докладват инциденти, довели до унищожаването на имущество и дори до смъртта на съдии и членове на техните семейства, провокирани от подобно оповестяване на информация.

¹⁹ Информационните технологии (ИТ) не трябва да възпрепятстват съдиите в прилагането на закона независимо и безпристрастно, вж. Становище № 14(2011) на КСЕС, параграф 8. Тяхното управление трябва да бъде от компетентите на съдебен съвет или друг независим еквивалентен орган. Независимо от това кой е органът, който отговаря за управлението на ИТ, необходимо е съдиите да бъдат активно ангажирани в процеса на вземане на решения относно ИТ в по-широк смисъл, вж. Становище № 14(2011) на КСЕС, параграф 36.

²⁰ КСЕС потвърждава вече изразената позиция, че когато председателите на съдилища участват в разпределението на делата между съдиите в съда, това трябва да бъде подчинено на предварително установени критерии въз основа на прозрачна процедура, вж. Становище № 19 (2016) на КСЕС, параграф 21.

²¹ GRECO разгледа този въпрос в рамките на вече споменатия Четвърти кръг на оценка. По отношение на Обединеното кралство беше установено, че „управлението на делата изглежда задоволително, както и че външното вмешателство в решаването на конкретни дела не се

43. Системата за случайно разпределение на дела в никакъв случай обаче не елиминира напълно потенциалните конфликти на интереси на съдиите. В действителност то може да доведе до разпределението на дело на съдия, който е в близки родствени отношения със страна по делото. Именно поради тази причина всяка съдебна власт трябва да въведе надеждни правила за отвод и самоотвод на съдии в случай на явно или дори само потенциално пристрастие по дело. Всички държави членки са възприели подобни (законови или основани на съдебната практика) правила. В това отношение много сходни са и възприетите от държавите членки определения на потенциално пристрастие.
44. От първостепенно значение за степента на интегритет на съдебната система на всяка държава обаче е действителното прилагане на правилата за отвод и самоотвод. КСЕС счита, че всяка държава членка, в която се наблюдава нежелание на съдиите за самоотвод (поради схващане, например че подобен акт може да се възприеме като недостоен), следва да предприеме необходимите мерки за изграждането на култура на самоотводи по дела, т.е. на среда, в която съдиите считат разкриването на потенциално пристрастие по дадено дело за естествена стъпка, която е в реда на нещата. Това може да се постигне чрез редовни напомняния, индивидуални или групови консултации по етични въпроси и/или формално обучение без откъсване от работата. Във всички случаи не трябва да се забравя, че е необходимо винаги да се търси баланс между подобни тревоги и съображенията за ефективно правораздаване, без да се насърчава практиката на търсене на най-благосклонен съдия (съд/юрисдикция) от страните по делото²².

г. Отговорността на всеки съдия за противодействие на корупцията в съдебната система

45. Колкото и важни да са цялостната рамка и насоките за етично поведение, тяхната ефективност зависи от желанието на всеки съдия да ги прилага в ежедневната си работа. Всеки съдия носи лична отговорност не само за своето поведение, но и за това на съдебната система като цяло.
46. Съдиите, в качеството си на длъжностни лица, са задължени да подадат сигнал до компетентните съдебни органи, ако в хода на изпълнение на служебните си задължения установят нарушения, по-конкретно корупционни действия на техни колеги.
47. КСЕС желае да подчертае, че лоялността на съдиите, поели отговорност за интегритета на съдебната система, не следва да бъде подлагана на съмнение в рамките на бъдещата им кариера, независимо от това дали изразените в

възприема като поводи за тревога в Обединеното кралство“ (параграф 119). По отношение на Норвегия GRECO остана с “впечатление за липсата на официална политика за разпределението на дела в съдилищата и в известна степен липсата на прозрачност и яснота (...), като по-добрата информираност и предвидимост на разпределението или преразпределението на дела на конкретен съдия би било от полза за обществеността“ (параграф 111).

Вж. също доклада „Минимални стандарти за съдебната власт IV: разпределение на делата 2013—2014 г.“ на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС). Този изключително подробен 138-страничен доклад се базира на пространно проучване, в което участват 17 държави—членки на ЕС с много различни правни култури и традиции.

²² Търсенето на най-благосклонен съдия (понякога най-благоприятна правна система) е практика, която цели замяната на съдията, на когото е разпределено делото, с друг съдия. Немотивираният самоотвод на естествен съдия в подобен случай би бил симптом на корупционно поведение.

окончателния анализ тревоги се окажат основателни или не. Същевременно властите, до които бъдат подадени подобни сигнали, трябва да ги разследват с изключително внимание.

В. Превантивен ефект на качествените разследвания и наказанията за корупцията сред съдиите

48. Очевидно адекватните административни или -дисциплинарни наказания за корупционни деяния, извършени от съдии, и строгите действителни наказания, наложени на корумпирани съдии, могат да имат силен възпиращ и следователно превантивен ефект. КЕС подчертава отново изразената в по-общ контекст позиция в Становище № 3 (2002) относно етичното поведение и отговорността на съдиите по отношение на наказателната и дисциплинарната отговорност на съдиите²³.
49. Действията в случай на корупционни деяния, извършени от съдии, трябва да съответстват на принципа на пропорционалността и да отчитат тежестта на съответните деяния. Те могат да бъдат санкционирани чрез отстраняването на съдия от длъжност или друга подходяща дисциплинарна мярка в рамките на проведено дисциплинарно производство. За извършени престъпления следва да се налагат наказанията, предвидени в наказателния кодекс, включително присъди лишаване от свобода. Тежестта на извършените престъпления може да бъде преценена по-конкретно чрез тяхното отражение върху доверието на обществеността в съдебната система.
50. В немалко държави членки проблемът, свързан с борбата и предотвратяването на корупция сред съдиите, е въпрос не толкова на определенията за корупционни престъпления и административни и дисциплинарни нарушения, колкото на водените разследвания, предявяването на обвинения и преценката на деянията от съда, когато те са извършени от високопоставени длъжностни лица, включително съдии. Позицията на КЕС е, че изключително важно в това отношение е да се избегне създаването на нанасящо тежки вреди впечатление, че колкото по-високопоставено е дадено обвинено в извършването на престъпление длъжностно лице и колкото по-добре обмислена и качествена е неговата правна защита, в толкова по-голяма степен то извлича ползи от фактическия си имунитет. Съобразно историята, традициите и административното устройство на дадена държава, както и реалното равнище на корупция в рамките на системата, може да бъде необходимо създаването на специализирани разследващи органи и специализирана прокуратура за борба с корупцията сред съдиите. Що се отнася до специализираните съдилища, КЕС потвърждава позицията си, изразена в Становище № 15 (2012) относно специализацията на съдиите. Създаването на специализирани съдилища следва да съществува като възможност единствено при извънредни обстоятелства, продиктувани от сложността на даден проблем и следователно да бъде в интерес на правораздаването.
51. Независимо от това обаче, като се позовава на констатациите на GRECO, КЕС отправя апел към държавите членки да преценят възможността за създаването на независим от съществуването на други децентрализирани власти и органи, централизиран орган за борба с корупцията на национално равнище. Тези органи не следва непременно да имат разследващи и/или прокурорски правомощия, но трябва да играят ролята на компетентен и безпристрастен

²³ Вж. по-конкретно параграфи 51 до 77 от това Становище.

партньор в диалога и участник в съвместните усилия при разследвания на корупционни престъпления по високите етажи на властта.

Г. Международни инструменти, механизми и сътрудничество за предотвратяване на корупцията сред съдиите

52. На последно място КСЕС държи да подчертае, че правилното използване на механизмите и инструментите за международно сътрудничество в областта на предотвратяването на корупцията сред съдиите, може също да бъде силен фактор за превенция. Съдебната власт може да извлече ползи от насоки, формулирани въз основа на доклади за оценка, съдържащи конкретни препоръки, на глобални или регионални институции като Венецианската комисия на Съвета на Европа и GRECO, както и Коалицията за прилагане на Конвенцията на ООН за борба с корупцията, ОССЕ, ОИСР, Инициативата на ООН за Глобална мрежа за съдебен интегритет и др. Тези доклади по правило се базират на добре отразени и реципрочни механизми за наблюдение, които включват посещения в отделните държави и участие на високо квалифицирани експерти както от извършващите мониторинг институции, така и от наблюдаваните държави.
53. Следва да се подчертае, че страните, в които корупцията в съдебната система е почти непознато явление, също черпят ползи от подобни доклади. Формулираните в тях препоръки им предоставят възможност да прецизират въведените институционални, организационни и други мерки срещу корупцията, включително тези в рамките на съответните съдебни системи.

IV. Възприятие за корупция

54. В своите отговори на въпросника, използван за изготвянето на настоящото Становище, немалко държави членки докладват, наглед бъдещото учудване, явление на обществено възприятие за нива на корупция в съдебната система, което значително превишава броя на реалните дела за корупция срещу съдии. Въпреки че изключително малък процент от респондентите се позовават на свой личен негативен опит по отношение на корупцията сред съдиите, много висок дял от участниците в същото допитване споделят мнението, че съдебната система е сред най-корумпираните институции в страната.
55. КСЕС счита, че причините за съществуването или несъществуването на значително разминаване между действителната корупция и възприятието за корупция в дадена страна, се дължат основно на (липсата на) прозрачност т.е. откритост или липсата на реакция от страна на съдебната система. Вече беше подчертано, че съдебната власт в качеството си на една от трите държавни власти, в известна степен е възпрепятствана по отношение на своята политика за информиране от някои свои специфични задължения, които затрудняват ефективния отговор на отправени външни критики. Това са по-конкретно задължението за дискретност, включително правото на справедлив процес и презумпцията за невинност, и задължението за съдържаност.
56. Извън съдебната власт несъблюдаването на правилата за поведение от други професионални групи играе важна роля сред останалите фактори, пораждащи възприятие за корупция сред съдиите. Например по висящи дела прокурорите и защитниците често използват тактики като воденето на съдебен процес в и чрез медиите с цел да повлияят на общественото мнение.

57. По принцип съдебната власт трябва да бъде отворена за критика в рамките на диалога между трите държавни власти, включително с обществото като цяло, в което свободните и плуралистични медии играят незаменима роля. Съществува обаче ясна разграничителна линия между свободата на изразяване и отправянето на легитимна критика, от една страна, и незачитането и оказването на неправомерен натиск върху съдебната система, от друга страна²⁴. Политиците, други заемащи публични длъжности лица и медиите, особено в контекста на висящи дела и политически кампании, могат да използват опростенчески, популистки или демагогски аргументи и умишлено и целенасочено да дезинформират обществеността чрез отправянето на безотговорни критики към съдебната система и незачитане на презумпцията за невинност. Това следователно би могло да създаде атмосфера на обществено недоверие в съдебната власт и в някои случаи да наруши принципа на справедливия процес, установен в чл. 6 на Европейската конвенция за правата на човека (по-долу ЕКПЧ)²⁵.
58. Съществуват няколко механизма за укрепване на необходимата като предварително условие²⁶ легитимност и прозрачност на съдебната власт и чрез това на общественото доверие в съдебната власт. Всички те могат да бъдат резюмирани чрез необходимостта от проактивна информационна политика, включваща например предоставянето на обща информация за функционирането на съдебната система и информирането на обществеността по деликатни случаи, в които съществуват макар и „най-малки съмнения“ за корупция.
59. В този контекст КЕСС потвърждава своята позиция, изразена в Становище № 7 (2005) относно правосъдието и обществото по отношение на необходимия диалог със заинтересованите страни в рамките на системата на правосъдие. Както се посочва в Становище № 7 (2005), с цел насърчаване на прозрачността и повишаване на общественото доверие, съдиите са отговорни за използването на достъпен, несложен и ясен език в производствата и своите решения.
60. Председателите на съдилища играят изключително важна роля в повишаването на прозрачността на съдилищата. КЕСС подчертава позицията, изложена в гореспоменатото Становище № 19 (2016), и застъпва тезата, че интересите на обществото изискват председателите на съдилища да информират обществеността чрез медиите за функционирането на системата на правораздаване²⁷. Това включва предоставянето на информация по висящи дела. Понякога съвременното и редовно предоставяне на информация (без нарушаване на принципа на поверителност), дори преди постановяването на , е от значение. Това може да бъде направено под формата на публикувано съобщение за пресата или интервю.
61. В този контекст КЕСС счита, че председателите и/или говорителите (служителите за връзки с медиите) на съдилищата в рамките на съдебната

²⁴ Вж. параграф 52 от Становище № 18 (2015) на КЕСС относно позицията на съдебната власт и нейните отношения с останалите държавни власти в съвременната демократична държава.

²⁵ Вж. решението на ЕСПЧ по делото *Pesa v. Croatia*, № 40523/08 от 8 април 2010 г.

²⁶ Становище № 18 (2015) на КЕСС относно позицията на съдебната власт и нейните отношения с останалите държавни власти в съвременната демократична държава съдържа подробно изложение относно начините за гарантиране и укрепване на легитимността на съдебната власт и същевременно на нейната отчетност.

²⁷ Вж. параграф 12 от Становище № 19 (2016) на КЕСС; вж. също параграф 32 от споменатото по-горе Становище № 18 (2015) на КЕСС.

система биха имали полза от практическо обучение в областта на работата и връзките с медиите.

62. Въпреки това прозрачността и общественото доверие в съдебната система не са плод само на следването на проактивен подход към медиите и обществеността, а в значителна степен на отношението на съдиите към страните в съдебната зала²⁸. Съдията, който разяснява своите решения и — в определени случаи пътищата за постигане на решения— по разбираем начин по правило оставя у страните впечатление за справедливост, дори и в тази страна, която губи делото²⁹.
63. КСЕС счита също, че жизнено важно за възприемането на съдебната система като прозрачна, справедлива и безпристрастна, е съдиите, адвокатите, както и прокурорите, да поддържат постоянен диалог при неизменно зачитане на различните си професионални позиции и роли и особено на принципа на независимост на съдебната власт. В тази връзка КСЕС подчертава позицията, изразена в Становище № 16 (2013) относно отношенията между съдиите и адвокатите³⁰.
64. Тенденцията, която се наблюдава в някои държави членки на опити за подкопаване на съдебната власт е реална заплаха за принципа на върховенство на закона и нормалното функциониране на демократичното общество. Въпреки че не са налице намерения за ограничаване на обосновани коментари от страна на обществеността относно работата на съдилищата, ролята за защитата на конституционното място на съдебната власт не е само на съдиите, а и на представителите на изпълнителната и законодателната власт, представителите на гражданското общество, медиите и т.н. Публично отправената критика към съдебната власт трябва винаги да бъде в съответствие с изискванията, установени в чл. 10, параграф 2 от ЕКПЧ и параграф 18 от Препоръка CM/Rec(2010)12 на Съвета на Министрите на Съвета на Европа.
65. Следователно КСЕС желае да подчертае, че осигуряването на достатъчно бюджетни средства за добре технически обезпечени съдебни системи, които да предоставят добре мотивирани и срочни съдебни решения, е отговорност на всяка държава³¹.

V. Заключение и препоръки

- a. Корупцията сред съдиите е една от основните заплахи за обществото и функционирането на демократичната държава. Тя подкопава интегритета на съдебната система, който е основополагащ за правовата държава и основна ценност на Съвета на Европа. Това е още по-важно днес в контекста на многобройните атаки срещу съдебната власт. Корупцията в съдебната система има силно негативно влияние върху доверието на обществото в системата на правораздаване.

²⁸ Това вече е подчертано в Становище № 7 (2005) на КСЕС относно правосъдието и обществеността, и по-конкретно в параграфи 24 до 32. То е и в съответствие с Плана за действие на Съвета на Европа за укрепване на независимостта и безпристрастността на съдебната система (документ CM(2016)36 final).

²⁹ Вж. Становище на КСЕС № 11 (2008) относно качеството на съдебните решения.

³⁰ Вж. по-конкретно параграфи 10 до 25.

³¹ Вж. CM/Rec(2010)12, параграфи 32—33; както и Становище на КСЕС № 2(2001), параграфи 2—5.

- б. За целите на това становище корупцията на съдиите следва да се разбира в по-широк смисъл, като включва користното, целящо измама или неетично поведение на съдия с цел набавяне на лична облага или на облага за трети страни.
- в. Причините за реалната корупция в рамките на съдебната система варират от неправомерно влияние извън съдебната власт до фактори в системата на съдилищата, които могат да бъдат групирани в няколко категории: структурни, икономически, социални и лични.
- г. Ефективната превенция на корупцията в съдебната система зависи в значителна степен от политическата воля в съответната страна за предприемането на институционални, инфраструктурни и друг вид организационни предпазни мерки. Най-важната подобна мярка за борба с корупцията сред съдиите изглежда е изграждането и насърчаването на автентична култура на съдийски интегритет.
- д. Законодателната или друг вид регулаторна рамка също е важно средство за противодействие на корупцията. Тя трябва да гарантира независимост на съдията във всички етапи от професионалния му/й път — от подбора и назначаването до преместването в друг съд, повишението, професионалното израстване, обучението, атестирането и дисциплинарната отговорност. Прилагането на обективни критерии за кариерно развитие в рамките на съдебната система има положително въздействие върху насърчаването на климат на интегритет в съдебната система.
- е. КЕСС настоятелно препоръчва да не се извършват проверки, които излизат извън обхвата на общоприетите проверки за съдимост и финансово положение на кандидатите. В страните, в които такива проверки са практика, те следва да се извършват въз основа на обективно оценени критерии. Кандидатите трябва да имат право на достъп до получената информация. Необходимо е да се прави разграничение между кандидатите за съдии, които тепърва влизат в съдебната система, и действащите съдии.
- ж. Компетентните органи трябва да предоставят достатъчно финансиране на съдебната власт, така че тя да бъде в състояние да изпълнява своята мисия неотклонно и с достойнство. Адекватните трудови възнаграждения, пенсиите и други социални придобивки, умереното натоварване, добрата работна инфраструктура и сигурността на работното място за съдиите, но и за съдебните служители, са основни предпоставки за легитимността и добрата репутация на съдебната система. Това също са важни предпазни мерки, които да бъдат предприети срещу корупцията в съдебната власт.
- з. В държавите членки съдиите трябва да разполагат с набор от правила/принципи/насоки за етично поведение. Те трябва да бъдат илюстрирани с практически примери и се придружават от обучение по етични въпроси, както и механизми за предоставяне на индивидуални или групови консултации по етични въпроси. В това отношение съдебната система следва да предоставя услуги по консултиране в съдилищата и на централно равнище.
- и. Надеждната система за деклариране на притежаваното имущество може да допринесе за идентифицирането и последващото избягване на конфликти на интереси, при условие че се предприемат необходимите действия и това доведе до повишаване на прозрачността в рамките на съдебната система и допринесе за изграждането и укрепването на климат на интегритет.

- й. Системата за случайно разпределение на дела не елиминира автоматично потенциалните конфликти на интереси при съдиите. Именно поради тази причина е важно всяка съдебна система да приеме работещи правила за отвод и самоотвод на съдии в случай на явно или дори само потенциално пристрастие по дадено дело.
- к. Ефективността на насоките за етично поведение зависи от желанието на всеки съдия да ги прилага в своята ежедневна работа. Всеки съдия е отговорен не само за своето поведение, но и за това на съдебната система като цяло.
- л. Адекватните наказателни, административни и дисциплинарни санкции за корупционно поведение на съдии могат да имат силен възпиращ и следователно превантивен ефект. Към случаите на корупция в съдебната система винаги трябва да се подхожда при съблюдаване на принципа на пропорционалност
- м. Правилното използване на механизмите и инструментите на международното сътрудничество в областта на предотвратяването на корупцията сред съдиите може също да бъде силен фактор за превенция, включително тези на институциите на Съвета на Европа като GRECO и Венецианската комисия, както и други организации като Глобална мрежа за съдебен интегритет на ООН, UNCAC, OSCE, OICJ други.
- н. Явлението „възприемана корупция“, т.е. ситуацията, в която общественото недоверие в безпристрастността на съдебната система е много по-високо отколкото реалният брой случаи на корупция, обикновено е резултат от системни слабости на национално равнище по отношение на прозрачността и откритостта на съдебната система.
- о. Съществуват няколко механизма за укрепване на прозрачността на съдебната власт и чрез това на общественото доверие в съдебната власт. Тези механизми могат да бъдат резюмирани чрез необходимостта от проактивна информационна политика, включваща например предоставянето на обща информация за функционирането на съдебната система и информирането на обществеността в деликатни случаи, , но винаги при зачитане на задълженията за дискретност и сдържаност, включително правото на справедлив процес и презумпцията за невинност..