

Правосъдие под натиск: Стратегически съдебни дела за независимост на съдебната власт в Европа

януари 2025 г.

Международната комисия на юристите (ICJ), съставена от до 60 изтъкнати съдии и адвокати от всички региони на света, насърчава и защитава правата на човека чрез върховенството на закона, като използва уникалния си правен експертен опит за развитие и укрепване на националните и международните правосъдни системи. Създадена през 1952 г. и действащ на петте континента, ICJ има за цел да гарантира постепенното развитие и ефективното прилагане на международното право в областта на правата на човека и международното хуманитарно право; гарантиране на осъществяването на гражданските, културните, икономическите, политическите и социалните права; гарантиране на разделението на властите; и гарантиране на независимостта на съдебната и юридическата професия.

Докладът е изготвен от Хелън Дъфи, Елина Хамарстрьом и Каролина Бабицка.

© Авторски права International Commission of Jurists (Международна комисия на юристите). януари 2025 г.

Международната комисия на юристите (ICJ) разрешава безплатното възпроизвеждане на извлечения от която и да е от нейните публикации, при условие че е дадено надлежно потвърждение и копие от публикацията, съдържаща извлечението, е изпратено до нейното седалище на следния адрес:

Международна комисия на юристите Rue des Buis 3
Пощенска кутия 1740
1211 Женева 1, Швейцария



**Funded by
the European Union**

Финансирани от Европейския съюз. Изразените възгледи и мнения обаче принадлежат изцяло на техния(ите) автор(и) и не отразяват непременно възгледите и мненията на Европейския съюз или на [наименование на предоставящия орган]. За тях не носи отговорност нито Европейският съюз, нито предоставящият орган.

Правосъдие под натиск:

**Стратегически съдебни дела за независимост на
съдебната власт в Европа**

Окончателен доклад за картографиране

януари 2025 г.

Съдържание

1. Въведение: Независимост на съдебната власт в правото и практиката	6
1.1. Кратък преглед	6
1.2. Естество и значение на независимостта на съдебната власт	7
1.3. Застрашаване на независимостта на съдебната власт на практика в целия ЕС	8
2. Стандарти и механизми за независимост на съдебната власт	15
2.1. Международни стандарти и механизми	15
2.1.1. Съвет на Европа	15
2.1.2. Европейски съюз	17
2.1.3. Организация На обединените нации (ООН)	20
2.2. Взаимодействието между независимостта на съдебната власт и правата на човека	24
2.2.1. Право на справедлив съдебен процес и право на ефективни правни средства за защита	25
2.2.2. Право на зачитане на правото на неприкосновеност на личния живот и на личен и семеен живот	26
2.2.3. Свобода на изразяване	27
2.2.4. Свобода на сдружаване	28
2.2.5. Право на участие в обществени дела	29
2.2.6. Свобода при избор на професия, право на труд и право на справедливи и благоприятни условия на труд	29
2.2.7. Свобода на събранията и право на протест	30
2.2.8. Равнопоставеност и недопускане на дискриминация	30
3. Оспорване на независимостта на съдебната власт: Разработване на практики в държавите — членки на ЕС	31
3.1. Уволнения и дисциплинарни санкции	31
3.2. Оспорване на криминализирането на съдебната роля	33
3.3. Назначения в съдебната система	35
3.4. Дела, свързани с упражняването на основните свободи от страна на съдиите	38
3.5. Промени в пенсионната възраст, квалификацията, условията на труд или заплащането в съдебната система, които застрашават независимостта на съдебната власт	41
3.6. Дискриминационно или неравно третиране	42
3.7. (Пре)организацията на съдебната власт, включително съдебните съвети, и ограничаването на съдебните правомощия	43
3.8. Междудържавно сътрудничество	46
3.9. Независимост на прокуратурата	46
4. Стратегически съдебни дела: засилване на въздействието и преодоляване на предизвикателствата	48
4.1. Резултати и въздействие на съдебните дела върху независимостта на съдебната власт	49
4.1.1. Въздействие върху правните стандарти	49
4.1.2. Излагане, потвърждаване и преформулиране на проблемите	49
4.1.3. Конкретни промени в политиката и институционалната практика	50
4.1.4. Засилване на политическия натиск	50
4.1.5. Принос към протестите и мобилизацията	51
4.1.6. Въздействие върху жертвите и оцелелите	52

4.1.7.	Потенциални отрицателни въздействия	53
4.2.	Предизвикателства, напрежение и пречки	54
4.2.1.	Допълване на независимостта на съдебната власт с отчетност	54
4.2.2.	Независимост на националната съдебна система и достъп до правосъдие	55
4.2.3.	Възможности за международно правосъдие: Достъп, закъснения и отклонение	56
4.2.4.	Съдиите като ищци и въпросът за процесуалната легитимация	57
4.2.5.	Предизвикателства, свързани с капацитета и атаките срещу ОГО.....	57
4.2.6.	Народно съчувствие и мобилизиране на независимостта на съдебната власт..	58
4.2.7.	Навременност и превенция	58
4.2.8.	Неизпълнение и правни средства за защита	58
4.2.9.	Използване като оръжие на стратегически съдебни дела срещу независимостта на съдебната власт.....	59
5.	Разработване на стратегически съдебни дела относно независимостта на съдебната власт: Разсъждения и препоръки	60
5.1.	Съдебни дела в контекст	60
5.2.	Цели, ограничения и съдебни дела за социални и политически промени	60
5.3.	Изграждане, мобилизация, комуникация и активизъм на Алианса	61
5.4.	Оформяне на посланието: Контекстуализиране, очертаване и доказване на системни нарушения.	62
5.5.	Събиране и подпомагане	64
5.6.	Amicus, изказвания на трети страни и експерти	66
5.7.	Проучване на недостатъчно използвани аргументи, форуми и жалбоподатели	66
5.8.	Приоритизиране на прилагането и ефективни правни средства за защита	68
5.9.	Търсене на ранна намеса: Съдебни дела за превенция, а не само реакция	70
5.10.	Непрекъснат обмен на опит и стратегическа подкрепа сред практикуващите юристи	71

1. Въведение: Независимост на съдебната власт в правото и практиката

1.1. Кратък преглед

Независимостта на съдебната власт е основополагащ принцип на върховенството на закона и основно изискване за ефективна защита на правата на човека и справедливо правораздаване за всички лица. От съществено значение е да се даде възможност на съдебната власт да изпълнява ролята си за гарантиране на защитата на правата на човека и основните свободи.¹ Въпреки това в целия свят атаките срещу независимостта на съдебната власт застрашават принципите на върховенството на закона и правата на човека, а Европейският съюз (ЕС) не е изключение.

Днес съществува добре развит набор от международни стандарти и съдебна практика и стандарти и съдебна практика на ЕС, в които се подчертава, че гарантирането на независимостта на съдебната власт е обвързващо правно задължение за държавите, и в които се посочват основните му елементи и показатели.² Макар да не е изненадващо, че разглеждането на въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт, е сложно начинание, съществува и вдъхновяващ и бързо разрастващ се набор от практики на стратегически съдебни дела. Защитниците, представителите на гражданското общество, адвокатите, съдиите и други прибягват до съдилищата като част от стратегия за защита на независимостта на съдебната власт в Европа и извън нея. Взети заедно, тези закони и практики предоставят инструменти, които могат да бъдат използвани стратегически, за да се защити по-добре независимостта на съдебната власт и да се укрепят принципите на върховенството на закона в Европа и по света.

В настоящия доклад се описват съществуващите стандарти и опитът от стратегически съдебни дела относно независимостта и отчетността на съдебната власт в Европа, като се подчертават пречките, стратегиите и добрите практики, които могат да бъдат изведени от такива съдебни дела.

В раздел 1 от доклада е представен уводен преглед на концепцията за независимост на съдебната власт и нейното застрашаване в ЕС през последното десетилетие. В раздел 2 се определят правните стандарти и механизми, които предоставят инструменти и възможности за справяне с предизвикателствата пред независимостта на съдебната власт. В раздел 3 е представен преглед на опита на адвокатите, които се опитват да водят съдебни дела в тази област до момента, с примери от нарастваща практика. Като се има предвид този опит, в раздел 4 се разглежда реалното въздействие на съдебните дела до момента, подчертават се някои от многото предизвикателства, които възпрепятстват ефективните стратегически съдебни дела в тази област, и се цели да се набележат стратегически подходи, които могат да спомогнат за преодоляването на тези предизвикателства и да осигурят ефективни резултати. Докладът завършва в раздел 5 със заключения и препоръки за укрепване и засилване на бъдещите съдебни дела и застъпничество с цел гарантиране и гарантиране на независимостта на съдебната власт в ЕС и извън него. В целия доклад каретата на казуси, написани от партньори — често адвокатите, участващи в съдебното дело — предоставят информация за образуваните

¹ Принципи на съдебното поведение от Бангалор, приети от Икономическия и социален съвет на Организацията на обединените нации (ECOSOC), Резолюция 2006/23, юли 2006 г., Принцип 1; Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Доклад относно независимостта на съдебната система, част I: Независимостта на съдиите, приета от Венецианската комисия на нейното 82-ро пленарно заседание (Венеция, 12–13 март 2010 г.), точка 6; Международна комисия на юристите (ICJ), [Ръководство за практикуващи специалисти № 1: Международни принципи относно независимостта и отчетността на съдиите, адвокатите и прокурорите](#), 2007 г., ICJ, [Ръководство за практикуващи специалисти № 13: Съдебна отчетност](#), 2016; ICJ, [Женевска декларация на ICJ от Женева за спазването на върховенството на закона и ролята на съдиите и адвокатите в кризисни ситуации](#); ICJ, [Правен коментар към Женевската декларация на ICJ](#), поредица „Права на човека и върховенство на закона“: № 3, 2011 г.; ICJ, [Декларация от Тунис относно укрепването на принципите на върховенството на закона и правата на човека](#), март 2019 г.

² Вж. точка 3. 1. по-долу.

дела, тяхното въздействие и причините за това въздействие.

Настоящият доклад е кулминацията на поредица от събития, проведени в рамките на две години като част от проекта „Върховенство на закона за адвокатите (ROLL)“, ³ ръководен от Международната комисия на юристите (ICJ) в тясно сътрудничество с Хелън Дъфи от „Права на човека на практика“ и в сътрудничество с национални партньорски организации: aditus (Малта), Форум за правата на човека (Чехия и Словакия) и Свободни съдилища (Полша), с подкрепата на Румънския институт за правата на човека.⁴ Международният съд и неговите партньори организираха три транснационални семинара и пет сесии за наставничество или обмен с адвокати и съдии в целия ЕС, за да улеснят обмена на опит и да насърчат ефективното използване на стратегически съдебни дела за насърчаване на независими и ефективни съдебни системи.⁵ За доклада беше получена информация и от изследвания, проведени относно състоянието на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт в Европа, включително интервюта с експерти от осем целеви държави — Полша, Унгария, Румъния, България, Словакия, Чешката република, Малта и Испания.⁶ Въпреки че предизвикателствата и стратегиите са дълбоко специфични за контекста, участниците в проявите ясно изясниха хоризонталния характер на много пречки, възникващи днес в ЕС, както и известен положителен опит и извлечени поуки. Те подчертаха необходимостта от разработване на капацитет, споделяне на знания и осигуряване на взаимна подкрепа, както и от създаване на възможност за по-творчески и стратегически подходи, за да се използва силата на националните и международните съдилища и да се даде възможност на застъпниците да посрещнат многобройните предизвикателства, които възникват.

Въпреки че е съсредоточен върху независимостта на съдебната власт, докладът може да бъде от значение за предизвикателствата пред независимостта на прокуратурата, отделни прокурори и други юристи и защитници на правата на човека. Допълващите се роли на различните участници в правосъдието са взаимносвързани, а посегателствата срещу независимостта на прокуратурата и адвокатската професия в по-общ план оказват пряко въздействие върху способността на съдебната власт да изпълнява решаващия си мандат.⁷

1.2. Естество и значение на независимостта на съдебната власт

Независимостта и отчетността на съдебната власт са универсален и централен компонент на върховенството на закона и са свързани с принципа на разделение на властите в управлението.

За да защитават ефективно правата на човека и принципите на върховенството на закона, държавите трябва да гарантират независимостта, безпристрастността, качеството, ефективността и отчетността на своите правосъдни системи.⁸ Това отразява съществената

³ Проектът беше изпълнен в периода януари 2023 г. — януари 2025 г. с подкрепата на Европейската комисия.

⁴ За общ преглед на проекта ROLL вж. описанието на проекта в Международната комисия на юристите (ICJ), [Проект „Върховенство на закона за адвокатите \(ROLL\)“](#).

⁵ Трите семинара събраха общо 86 участници, сред които експерти и практикуващи специалисти от осем държави — членки на ЕС (Полша, Унгария, Румъния, България, Словакия, Чешката република, Малта и Испания). Вж. също ICJ, [ЕС:Защита на независимостта на съдебната власт:Семинар за стратегически съдебни дела за адвокати](#), 2023 г.; ICJ, [ЕС:Адвокати проучват стратегически съдебни дела в областта на правата на човека, свързани с независимостта на съдебната власт](#), 15 юни 2023 г.; ICJ, [ЕС:Адвокати, които стратегически предприемат действия срещу заплахите за независимостта на съдебната власт в целия ЕС](#), 22 март 2024 г. (посетен на 28 ноември 2024 г.).

⁶ Допълнителни изследвания бяха проведени от Unmekh Padmabhushan (Унмекх Падмабхушан), правен стажант в областта на правата на човека на практика.

⁷ Признаването на значението на независимостта на прокуратурата е отразено например в повишеното внимание на множество регионални и международни органи по въпроса и в разработването на различни насоки по темата. Вж. например Насоките на ООН относно ролята на прокурорите (1990 г.), статута и ролята на прокурорите (2014) на Службата на ООН по наркотиците и престъпността, специалния докладчик за независимостта на съдиите и прокурорите (2012) и Препоръка Rec (2000) 19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа (2000 г.).

⁸ Вж. напр. ICJ, [Ръководство за практикуващи специалисти № 1:Международни принципи относно независимостта и отчетността на съдиите, адвокатите и прокурорите](#), 2007 г., стр. 3—5; ICJ, [Женевска декларация на ICJ относно спазването на принципите на върховенството на закона и ролята на съдиите и адвокатите по време на криза](#), принцип 1; Европейска комисия, Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., съобщение, стр. 10; Венецианска комисия, Списък на критериите за върховенство на закона, март

роля, която съдебната власт играе в рамките на държавата като проверка на властта на политическите клонове на правителството и други влиятелни участници, като например стопанските предприятия. Не случайно една от първите стъпки на авторитарните режими, които се опитват да поемат неограничена власт, често е застрашаването и в крайна сметка завземането на съдебната власт.⁹

При независимата съдебна власт няма неправомерен натиск, влияние или манипулиране — както външно, така и вътрешно, както в законодателството, така и в практиката.¹⁰ Независимостта на съдебната система следва да бъде официално залегнала в закона — в конституцията или „на възможно най-високо правно равнище“, подкрепена от подробни правила в законодателството — и да може да бъде преследвана от засегнатите лица, включително съдии, чиято независимост е застрашена или нападната. Задължението на държавите да гарантират независимостта на съдебната власт изисква процесуални и институционални гаранции, както и възможност за оспорване на съдебно решение, с което се оспорва независимостта на съдебната власт, пред съдебен съвет или друг независим орган.¹¹

В международните стандарти се подчертава, че независимостта изисква подходящи рамки, критерии и процедури за назначаване и отстраняване на съдии, гаранции за сигурност на мандата, условия за повишаване, прехвърляне, временно отстраняване и прекратяване на техните функции, както и мерки за гарантиране на независимост от политическа намеса от страна на изпълнителната или законодателната власт или дори от намеса в независимостта на съдебната власт в самата съдебна власт.¹² Тя включва и процеси на отчетност, включително подходящи основания и процедури за дисциплинарни мерки. Съдиите трябва не само да бъдат независими от неправомерно влияние, но и да изглеждат безпристрастни на разумен наблюдател, за да се защити общественото доверие в правосъдните системи.¹³

Както е пояснено допълнително в точка 2.2, застрашаването на независимостта на съдебната власт може също така да доведе до нарушения на правата на човека на засегнатите съдии и до нарушения на обвързващите положителни задължения на държавите да предприемат мерки за предотвратяване и защита срещу застрашаването на независимостта на съдебната власт. Поради това в раздела се прави преглед на някои от универсалните и регионалните международни стандарти, с които се установяват референтни показатели за независимостта на съдебната власт и които са в рязък контраст с променящите се практики в целия ЕС.

1.3. Застрашаване на независимостта на съдебната власт на практика в целия ЕС

2016 г., CDL-AD (2016) 007, стр. 13; Европейска комисия, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., юни 2024 г., COM (2024) 950, стр. 44.

⁹ Hans Petter Graver (Ханс Петер Гравер), „Относно съдиите, когато върховенството на закона е обект на посегателство“ (On Judges When the Rule of Law is Under Attack) (2024 г.), Oñati Socio-Legal Series, предстояща публикация: *Съдии по време на стрес*, DOI: <<https://doi.org/10.35295/osls.iisl.192>>, стр. 4.

¹⁰ Принципи на съдебното поведение от Бангалор, приети от Икономическия и социален съвет на Организацията на обединените нации (ECOSOC), Резолюция 2006/23, юли 2006 г. 2006/23, юли 2006 г., Принцип 1; Венецианска комисия, Списък на критериите за върховенство на закона, март 2016 г., CDL-AD (2016) 007, стр. 20; Европейска комисия, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., юни 2024 г., COM (2024) 950, стр. 44.

¹¹ Венецианска комисия, Списък на критериите за върховенство на закона, март 2016 г., CDL-AD (2016) 007, стр. 20, 22; Организация на обединените нации, [Основни принципи за независимост на съдебната власт](#), 6 септември 1985 г., одобрени с резолюции на Общото събрание 40/32 от 29 ноември 1985 г. и 40/146 от 13 декември 1985 г., принцип 1; Комитет по правата на човека, Общ коментар № 32, член 14: Право на равенство пред съдилищата и трибуналите и на справедлив съдебен процес, ООН док. ССРР/С/ГС/32, 23 август 2007 г., точка 19; ICJ, [Ръководство за практикуващи специалисти № 1: Международни принципи относно независимостта и отчетността на съдиите, адвокатите и прокурорите](#), 2007 г., стр. 17–25.

¹² Комитет по правата на човека, Общ коментар № 32, параграф 19. 19. Вж. също контролните списъци за независимост на съдебната власт, предоставени във Венецианската комисия, „Rule of Law Checklist“, март 2016 г., CDL-AD (2016) 007, стр. 20, 22.

¹³ Вж. напр. *Campbell и Fell срещу Обединеното кралство*, ЕСПЧ, жалба № 7819/77 и 7878/77, решение от 28 юни 2014 г., точка 78; Комитет по правата на човека, Общ коментар № 32, параграф 21; 21; ICJ, [Ръководство за практикуващи специалисти № 13: Съдебна отчетност](#), 2016 г.

Отстъплението от независимостта на съдебната власт в Европа, особено от 2010-те години на миналия век насам, е очевидно в целия регион. Докладите на регионални и световни междуправителствени органи и независими експертни групи документират застрашаването на състоянието на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Много субекти изразиха загриженост в рамките на Европейския съюз,¹⁴ Съвета на Европа¹⁵ и ООН, както и от организациите на гражданското общество (ОГО) и други заинтересовани страни.¹⁶

Тези доклади допълват разгледаните в настоящия доклад съдебни дела на международно, регионално, европейско и национално равнище, като съдилищата и органите изразиха дълбоката си загриженост във връзка с застрашаването на независимостта на съдебната власт в държавите — членки на ЕС. В допълнение към констатациите за сериозни нарушения от страна на **Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ)** и органите по договорите на ООН, са дела, включващи производства на ЕС за установяване на неизпълнение **на задължения (предишен член 258 от ДФЕС) пред Съда на ЕС** и искове срещу Полша и Унгария, образувани съгласно член 7 от Договора за Европейския съюз (ДЕС)¹⁷. Въпреки че беше постигнат напредък и някои държави предприеха мерки за укрепване на независимостта на съдебната власт и за преодоляване на проблемите, в целия ЕС продължават да съществуват¹⁸ сериозни предизвикателства, а в много държави положението продължава да се влошава.¹⁹

Застрашаването на независимостта на съдебната власт е глобално явление, което приема много форми. Както обяснява Международният съд в своята Декларация от Тунис от 2019 г.:²⁰

*„11. Независимостта, безпристрастността и отчетността на съдебната система, както и независимостта на адвокатите и прокурорите, са от основно значение за върховенството на закона и правната защита на правата на човека, но всички те са изправени пред повишено предизвикателство от страна на правителствата и други влиятелни участници в много държави във всички региони на света.
12. Те включват закони, политики и практики, насочени към: ограничаване или по друг начин застрашаване на компетентността на обикновените съдилища, включително чрез заместване на военни или други форми на трибунали, които предоставят недостатъчни гаранции за независимост и справедлив съдебен процес; застрашаване на сигурността на мандата на съдиите; отстраняване или дисциплинарни мерки срещу съдии по неоснователни причини или чрез зависими или несправедливи процедури; пряка или косвена намеса в процеса на вземане на решения от съдия по отделни дела, включително чрез*

¹⁴ През годините Европейският съюз, особено чрез Комисията, разработи и укрепи т.нар. „инструментариум в областта на върховенството на закона“, който включва, наред с другото, доклада относно върховенството на закона от 2020 г. насам, годишния диалог относно върховенството на закона, регламента за защита на бюджета на ЕС. Вж.: Европейска комисия, „Годишен цикъл за върховенството на закона“ (посетен на 20 ноември 2024 г.); Европейска комисия, „Регламент относно Механизма за обвързване с условия“ (посетен на 20 ноември 2024 г.).

¹⁵ [Препоръка CM/Rec \(2010\)12](#) на Комитета на министрите до държавите членки относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности, 2010 г. Вж. също Венецианската комисия, „Становище относно основните актове за съдебната власт, които бяха изменени след приемането на становище CDL-AD (2012)001 относно Унгария“, прието от Венецианската комисия на нейната 92-ра пленарна сесия (Венеция, 12—13 октомври 2012 г.), точки 37 и 52. Генерален секретар на Съвета на Европа, „[Състоянието на демокрацията, правата на човека и принципите на върховенството на закона: Доклад на генералния секретар на Съвета на Европа](#), 2023 г., стр. 8 (посетен на 20 ноември 2024 г.); Европейска комисия, „[Доклад относно върховенството на закона Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Полша](#)“, 2023 г., стр. 45 (посетен на 20 ноември 2024 г.). Европейска комисия, „[Доклад относно върховенството на закона Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Унгария](#)“, 2023 г. (посетен на 20 ноември 2024 г.).

¹⁶ Вж. раздел 2 относно стандартите и механизмите за независимост на съдебната власт.

¹⁷ Договор за Европейския съюз (ДЕС) (консолидиран текст), С 326/13.

¹⁸ Вж. напр. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., Съобщение, стр. 11—16.

¹⁹ Вж. напр. Civil Liberties Union for Europe (Съюз за граждански свободи за Европа), [Liberties Rule of Law Report \(Доклад за върховенството на закона за 2024 г.\)](#), стр. 7—8; Комисар Дидие Рендерс, „Доклад за върховенството на правото за 2024 г.: с петото си издание ЕС е по-добре подготвен да се справи с предизвикателствата пред върховенството на закона“ (съобщение за медиите), 24 юли 2024 г. За конкретни примери, вж. Европейска комисия, „[Доклад относно върховенството на закона Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Словакия](#)“, 2024 г., стр. 4 и 7 (посетен на 20 ноември 2024 г.).

²⁰ ICJ, [Декларация от Тунис относно укрепването на принципите на върховенството на закона и правата на човека](#), март 2019 г.

законодателство, налагащо задължителни минимални присъди; процесите на назначаване или повишаване на съдии, които са политизирани или по друг начин не оценяват индивидуалната независимост; неизпълнение от страна на други клонове на държавното управление на съдебни разпореждания и съдебни решения; лишаване на съдебните органи, програмите за правна помощ или прокуратурите от необходимите финансови и човешки ресурси; застрашаване на адвокатските колегии или други институции, които защитават независимостта на юридическата професия; неправомерно вмешателство в работата на отделни независими адвокати, включително чрез санкциониране на адвокати за изпълнението на професионалните им задължения по дела, за които се счита, че са в противоречие с интересите на правителството, чрез идентифициране на адвокати със своите клиенти или чрез каузи на техните клиенти в резултат на изпълнението на техните функции, или чрез отказ на достъп на хората до независими адвокати по техен избор; намеса в независимостта и обективността на прокурорите; критика на съдебната власт, юридическата професия или прокуратурата от членове на изпълнителната или законодателната власт, с цел да се дискредитира един или повече от тях и по този начин да се подкопае доверието на обществеността; и по друг начин отслабване на гаранциите за независимост на съдебната власт.

13. Политическото влияние или контролът върху съдебната власт, други форми на сплашване или намеса от страна на правителства или други влиятелни участници, корупцията на съдии, адвокати или прокурори, както и липсата на независимост на отделните съдии в рамките на съдебната йерархия, манипулирането на разпределянето на делата и подобни въпроси, свързани с вътрешната независимост, често водят до това самата съдебна власт да не може или да не желае да изпълнява ролята си на независима проверка на произволното използване на правомощия от страна на изпълнителната и законодателната власт, като безпристрастен арбитър по дела между частни лица и като гарант на справедливото правораздаване и правата на справедлив съдебен процес."

Посегателствата срещу независимостта на съдебната власт приемат много форми, както преки, така и непреки, и произтичат от много източници. Те включват преки заплахи и репресии срещу съдии, произволни уволнения или неоснователни дисциплинарни санкции или дори криминализиране. Често такива мерки започват като деликатни правни, политически или институционални промени, които може да имат популярна привлекателност или да изглеждат привидно безвредни, но косвено възпрепятстват независимостта на съдебната власт. Например „реформирането“ на правораздаването, въвеждането на мерки в името на отчетността, борбата с корупцията, съдебната етика или почтеността, ограничаването на съдебната роля в името на демократичното вземане на решения или преобразуването на органите за съдебен надзор могат да прикрият усилията за застрашаване на независимостта на съдебната власт.²¹

Консултациите по проекта ROLL показаха многобройни примери за тези заплахи за независимостта на съдебната власт в целевите държави. Известните примери включват това, което е описано като „цялостен хаос и правна нестабилност“ след широкообхватни съдебни реформи и назначения на понякога неквалифицирани съдии чрез незаконни процедури в Полша.²² Въпреки многобройните решения на Съда на ЕС и ЕСПЧ, както и политическия преход и ангажиментите за възстановяване на принципите на върховенството на закона, много от тези проблеми остават нерешени, което показва, че е важно да се избягват — и сложността на неизпълнените — вреди за независимостта на съдебната власт. Политизирането на съдебните органи може да засегне цялата съдебна

²¹ Вж. раздел 3 по-долу; ICJ, [Декларация от Тунис относно укрепването на принципите на върховенството на закона и правата на човека](#), март 2019 г.

²² Интервю с експерт, Полша, 3 март 2023 г.; Европейска комисия, Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави — Полша.

власт или определени съдилища. Например в Полша²³ и Унгария Конституционният²⁴ съд беше насочен като първа стъпка към по-широки промени. Под надслов „реформа „съдебната власт беше съкратена, пенсионната възраст на съдиите беше намалена и голям брой независими съдии бяха пенсионирани, което проправя пътя за това, което е описано като „пакетиране“ на съдилищата с приятелски настроени към правителството или неквалифицирани съдии.“²⁵

Намесата в съдебните съвети или „използването им като оръжие“ е възникнала в няколко държави. Политическото завземане на полския Национален съдебен съвет (НСС) доведе до мащабни съдебни дела. Заплахите и опасенията относно независимостта на съдебните съвети обаче са много по-разпространени, както е видно от опасенията, изразени в Унгария,²⁶ Словакия²⁷ и Испания.²⁸ Промените, застрашаващи независимостта на тези органи, които играят решаваща роля при назначаването, премахването и често по-широкото организиране и подкрепа на съдебната власт, често са предшественици на последващи неправомерни назначения в съдебната система. Този модел се илюстрира от назначаването на т.нар. „нешатни съдии“ в Полша, които бяха назначени след „реформата“ на Съвета.²⁹ В Испания съществуват сериозни проблеми с независимостта на съдебния съвет, чието подновяване е парализирано от няколко години, както беше подчертано от Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO)³⁰ и експерти на ООН.³¹ По подобен начин в Словакия независимостта на съдебния съвет става все по-компрометирана след изменения в конституцията, позволяващи отстраняването на членове на съвета, и последващото освобождаване на председателя и няколко членове преди края на мандата им.³²

В България,³³ Унгария,³⁴ Испания и³⁵ Малта³⁶ се наблюдава повишена липса на

²³ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел.

²⁴ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел.

²⁵ В Унгария пенсионната възраст беше променена от 70 на 62 години, което принуди много съдии да се пенсионират. Въпреки че по-късно на някои от тях беше разрешено да се завърнат като съдии, предишните им ръководни длъжности в съдилищата не бяха възстановени. Интервю с експерт, Унгария, 31 март 2023 г.; Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел.

²⁶ „Имаше сериозна кампания за оклеветяване на двама съдии от Националния съдебен съвет — 450 статии, публикувани срещу тях, които ги наричат предатели и др., поради срещата им с посланика на САЩ. Това очевидно беше направено за възпиращия ефект, за да се обезкуражат други съдии да говорят“. Интервю с експерт, Унгария, 27 март 2023 г. Вж. също Jennifer Rankin (Дженифър Ранкин) и Flora Garamvolgyi (Флора Гарамволги), „Унгарски съдии са обект на медийни „клевети“ след среща с посланика на САЩ“ (Hungarian judges face media 'smears' after meeting US ambassador), *The Guardian*, 9 ноември 2022 г.

²⁷ Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 2, 11; Информация, предоставена от Европейската мрежа на националните институции по правата на човека (Словашки национален център за правата на човека) за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 465–466; Информация, предоставена от Асоциацията на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 2.

²⁸ Европейска комисия, Доклад относно върховенството на закона за 2023 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Испания, 5 юли 2023 г., SWD (2023) 809 final; Hay Derecho, [Доклад относно върховенството на закона за 2023 г. консултации с целеви заинтересовани страни](#), 2023 г.

²⁹ *Комисия срещу Полша*, Съд на ЕС, C-791/19, решение от 15 юли 2021 г., точка 108; *W.Ż.*, Съд на ЕС, C-487/19, решение от 6 октомври 2021 г., точка 150; *Grzęda срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 43572/18, решение от 15 март 2022 г.; *Advance Pharma sp. z o.o. срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 1469/20; *Dolińska-Ficek и Ozimek срещу Полша*, ЕСПЧ, жалби № 49868/19 и 57511/19, решение от 8 ноември 2021 г.

³⁰ В доклада от 2021 г. GRECO препоръчва на Испания да направи оценка на законодателната рамка, уреждаща Съдебния съвет (GCJ), и нейното въздействие върху реалната и възприемана независимост на органа; в нейния [доклад от 2022 г.](#) се отбелязва липсата на напредък в изпълнението на препоръката.

³¹ В доклад от 2024 г. специалният докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите критикува неназначаването на членове на Генералния съвет на съдебната власт в Испания, което води до забавяне при назначаването на съдии в цялата страна, и отбелязва, че безпристрастността е тясно свързана със свободното и независимо функциониране на Общия съд, вж. ООН по правата на човека, [Испания: Експерт на ООН, загрижен за петгодишното забавяне при назначаването на Генералния съвет на съдебната власт](#), съобщение за медиите, 19 януари 2024 г.

³² Вж. напр. Европейска комисия, Доклад относно върховенството на закона за 2024 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Словакия, 27 юли 2024 г., SWD (2024) 825 final; Peter Čuroš (Петер Чурош), [„Бързо отстъпление от демокрацията в Словакия“](#), *Verfassungsblog*, 6 септември 2024 г. (посетен на 2 декември 2024 г.).

³³ Интервю с експерт, България, 16 февруари 2023 г.

³⁴ Вж. например съвместната информация, предоставена от „Амнести Интернешънъл Унгария“ и осем други ОГО за

прозрачност и политическо влияние върху назначаването на съдии и председателства на съдилищата, включително на съдилища на високо равнище. Понякога много проблеми, които може да изглеждат незначителни, могат да доведат до сериозни последици, като например натиск или посегателства срещу сигурността на мандата и някои трудови права на съдиите, както се вижда в България,³⁷ Унгария³⁸ и Полша.³⁹ Преките посегателства срещу независимостта на съдебната власт редовно включват неправомерни дисциплинарни производства, често свързани с независимостта на органите, на които е възложено да гарантират почтеността на съдебната власт. Такива случаи са налице в България,⁴⁰ Полша,⁴¹ Румъния,⁴² Словакия,⁴³ Унгария⁴⁴ и Малта.⁴⁵

Съдебната отчетност е както допълнение, така и необходимост за ефективното функциониране на независимата съдебна система и върховенството на закона. Особено важно е да се гарантира търсенето на отговорност в случаи на корупция, участие на съдии в нарушения на правата на човека и тежки престъпни деяния.⁴⁶ Съществува обаче и риск поведението на съдебната власт, изпълняваща съдебните си функции, да бъде обект на злоупотреба с криминализиране в името на съдебната отчетност. Тенденцията към мащабно криминализиране и приемането на неясни престъпления доведе до обвиняването на съдии и прокурори в много държави по неясни наказателни обвинения, включително във връзка с тероризъм, корупция или криминализиране на „съдебна грешка“.⁴⁷ Въпреки че случаите на корупция по високите етажи на властта в съдебната система продължават да будят безпокойство (например в Малта⁴⁸ и Словакия⁴⁹), това не трябва да оправдава прибегването до наказателно преследване за застрашаване на независимостта на съдебната власт в името на отчетността. Например съществуването на широко разпространеното престъпление „съдебна злоупотреба“ (*prevaricación*) в Испания⁵⁰

Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 7 относно командироването в съдебната система; Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers —Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел.

³⁵ Интервю с експерт, Испания, 10 март 2023 г.; [Доклад на GRECO](#), 2022 г., допълнение към втория доклад за съответствие, Испания, стр. 4.

³⁶ Членове 91 и 96 от Конституцията на Малта; *aditus* и фондация „Дафне Каруана Галиция“, Доклад към Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., януари 2023 г.; Европейска комисия, Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави относно положението в Малта, стр. 4–5.

³⁷ Липсата на официални конкурси за повишаване въз основа на заслуги и широкото използване на командироване сред съдиите. Интервю с експерт, България, 16 февруари 2023 г.

³⁸ Председателят на Националната съдебна служба има широки правомощия по отношение на кариерата на съдиите, включително повишенията, назначенията и решенията относно заемането на съдийски длъжности. Вж. например съвместната информация, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария и осем други ОГО за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 4; Информация, предоставена от Европейската асоциация на съдиите за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 5; Становище CDL- AD (2021) 036 на Венецианската комисия, т. 59. Вж. също Съвместна информация, предоставена от Амнести Интернешънъл Унгария и осем други ОГО за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 7 относно командироването в съдебната система.

³⁹ След реформата на Националния съдебен съвет в Полша съдебната общност изгуби правомощието да оказва влияние върху повишаването и назначаването на съдии. Освен това кандидатурите за повишаване на съдии от ключово значение бяха пренебрегнати и разгледани по съдебен ред. Вж. Венецианска комисия, [Съвместно спешно становище с Генерална дирекция „Права на човека“](#), одобрено чрез писмена процедура, заместващо 123-ата пленарна сесия, 22 юни 2020 г.

⁴⁰ Опасения относно Инспектората към Висшия съдебен съвет, интервю с експерти, България, 16 февруари 2023 г.

⁴¹ Вж. напр. *Grzęda срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 43572/18, ГО, решение от 15 март 2022 г.

⁴² Европейска комисия, Доклад относно върховенството на закона Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, 2022 г., препоръки; ICJ и др., Доклад за базовото състояние по проект ROLL, стр. 33–35; Интервю с експерт, Румъния, 9 март 2023 г.

⁴³ Интервю с експерт, Словакия, 17 март 2023 г.

⁴⁴ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers —Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел.

⁴⁵ Член 1016 от Конституцията на Малта. Европейска комисия, Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Малта, 20 юли 2021 г., SWD (2021) 720 final.

⁴⁶ ICJ, [Ръководство за практикуващи специалисти № 13: Съдебна отчетност](#), 2016 г.

⁴⁷ Трети семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers —Върховенство на закона за адвокатите), 21–22 март 2024 г., Прага.

⁴⁸ Интервю с експерт, Малта, 21 март 2023 г.

⁴⁹ Трети семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers —Върховенство на закона за адвокатите), 21–22 март 2024 г., Прага; Петер Чурош, „Мария Коликова напуска“, *Verfassungsblog*, 28 септември 2022 г.

⁵⁰ *Garzón срещу Испания*, Съвет на ООН по правата на човека, Съобщение № 2844/2016, Документ на ООН

и използването му при произволно наказателно преследване на съдия въз основа на неговото съдебно тълкуване е определено като нарушение на международното право, но остава без последствия.⁵¹ В Словакия друг скорошен пример е ново престъпление „заобикаляне на закона“.⁵² В по-общ план моделът на критични и понякога враждебни публични посегателства от страна на политици уронва престижа на съдебната система и застрашава независимостта на съдебната власт в няколко целеви държави, като Унгария,⁵³ Словакия и Испания.⁵⁴

Националните закони, процедурни правила или съдебна доктрина могат да създадат пречки пред позоваването на международното право и стандарти от страна на съдии, чиято независимост на съдебната власт и индивидуални права са обект на атаки. Събитията в Унгария,⁵⁵ Полша⁵⁶ и Румъния⁵⁷ свидетелстват за нарастваща тенденция, която поставя под въпрос върховенството на правото на ЕС или легитимността на ЕСПЧ в полза на върховенството на националните съдилища над тези регионални органи. Тези подходи възпрепятстват изпълнението на решенията на Съда на ЕС и ЕСПЧ и могат да попречат на съдиите да имат достъп до ефективни правни средства за защита и обезщетение за претърпените нарушения на правата.

Случаите на съдебна намеса не трябва да се разглеждат изолирано. Например мярка, насочена към един отявлен съдия, може, чрез възпиращия ефект върху цялата съдебна система, да окаже дълбоко въздействие върху независимостта на съдебната власт и общественото доверие. Неоснователното уволнение, сериозното намаляване на заплатите, неправилното наказание или публичното помилване на съдия изпращат послание до по-широката съдебна система и могат да повлияят на други съдии, за да избегнат разглеждането на чувствителни и спорни въпроси и да се справят с политически натиск от страх от такива наказания в бъдеще. Поради това действията, насочени към

CCPR/C/132/D/2844/2016, 23 май 2023 г.

⁵¹ *Garzón срещу Испания*, Съвет на ООН по правата на човека (2023), пак там.

⁵² В Словакия беше въведено ново престъпление, наречено „заобикаляне на закона“, което позволява наказателно преследване на съдии за твърдяно произволно прилагане на закона. Вж. напр. Консултативен съвет на европейските съдии (КЕСЕ), Становище на Бюрото на КЕСЕ по искане на член на КЕСЕ по отношение на Словакия във връзка с реформата на съдебната система в Словакия, ССЈЕ-ВU (2020) 3, 9 декември 2020 г., стр. 2 и 6.

⁵³ „Имаше сериозна кампания за оклеветяване на двама съдии от Националния съдебен съвет — 450 статии, публикувани срещу тях, които ги наричат предатели и др., поради срещата им с посланика на САЩ. Това очевидно беше направено за възпиращия ефект, за да се обезкуражат други съдии да говорят“. Интервю с експерт, Унгария, 27 март 2023 г.; Jennifer Rankin (Дженифър Ранкин) и Flora Garamvolgyi (Флора Гарамволги), „Унгарски съдии са обект на медийни „клевети“ след среща с посланика на САЩ“ (Hungarian judges face media 'smears' after meeting US ambassador), *The Guardian*, 9 ноември 2022 г.

⁵⁴ ICJ и др., Доклад за базовото състояние по проект ROLL, стр. 47; Информация, предоставена от Гражданската платформа за съдебна независимост за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 16; Информация, предоставена от Асоциацията на съдиите и магистратите „Francisco de Vitoria“ и независимия съдебен форум за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 14; Информация, предоставена от Професионалната асоциация на магистратите за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 3; Сдружения на съдиите 2021, съобщение за медиите от 21 ноември 2021 г. относно изявленията на политиците във връзка със съдебни решения.

⁵⁵ Национални процесуални правила, които позволяват на Kúria да обяви за незаконсъобразни преюдициалните запитвания от Съда на ЕС, въпреки констатацията на Съда на ЕС, че това е в нарушение на правото на ЕС, както и настояването на съда за запазване на неговото решение. ЕСПЧ (2021 г.), Становище относно решението, постановено от Съда на ЕС по дело С- 564/19; Процедурни правила, Vt.III.838/2019/11; Решение на Съда на ЕС от 23 ноември 2021 г., IS, С-564/19, ECLI:EU:C:2021:949, точки 74—75. Вж. също Европейска асоциация на съдиите, информация, предоставена за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 20 и 22, в която се твърди, че това би могло да разубеди унгарските съдилища да отправят преюдициални запитвания до Съда.

⁵⁶ Вж. например решението от 14 юли 2021 г. по дело P 7/20, в което Конституционният съд счита, че член 4, параграф 3, втора алинея от ДЕС във връзка с член 279 от ДФЕС е противоконституционен, доколкото задължава Полша да спазва постановените от Съда временни мерки, които засягат организацията и функционирането на полските съдилища и производството пред тези съдилища. Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., Глава относно ситуацията в областта на върховенството на закона в Полша, стр. 7. Полските експерти, интервюирани в рамките на проекта ROLL, изразиха например следното: „Конституционният съд вече вече не съществува „и „Конституционният съд се превърна в трета камара на парламента“.

⁵⁷ Вж. Конституционен съд на Румъния, Решение № 390 от 8 юни 2021 г. относно изключението за противоконституционност на разпоредбите на членове 881—889 от Закон № 304/2004 относно съдебната организация и на Извънредно правителствено постановление № 90/2018 относно мерките за привеждане в действие на Отдела за разследване на престъпления в съдебната власт, обнародвано в Държавен вестник № 612 от 22 юни 2021 г.

отделни съдии, често преминават през съдебната система, което компрометира нейната независимост като цяло.⁵⁸

Този възпиращ ефект върху независимостта на съдебната власт е признат в много случаи, разгледани в настоящия доклад. Те включват *Żurek срещу Полша*, където ЕСПЧ цитира забележката на комисаря на Съвета на Европа по правата на човека, че дисциплинарните действия срещу явен съдия в Полша „вероятно ще имат възпиращ ефект върху други съдии и прокурори, които желаят да участват в обществения дебат [...] по въпроси, свързани с правораздаването и съдебната система“⁵⁹ По подобен начин в решението *Vaka срещу Унгария* ЕСПЧ отбелязва, че неоправдана съдебна санкция засяга всички съдии и „работи в ущърб на обществото като цяло“.⁶⁰

Тези и други проблеми, свързани с независимостта на съдебната власт в държавите — членки на ЕС, са подчертани в примери за важни стратегически съдебни дела в целия доклад. Едно такова дело е *дело Grzęda срещу Полша* пред ЕСПЧ, което илюстрира общ начин за застрашаване на независимостта на съдебната власт чрез намеса в Националния съдебен съвет.

***Grzęda срещу Полша*, Европейски съд по правата на човека (ЕСПЧ)⁶¹**

членове 6 и 13 от ЕКПЧ

Общ контекст на делото

Съдия Jan Grzęda (Ян Гжеда) е избран за член на полския Национален съдебен съвет (НСС) през 2016 г. с мандат от четири години.⁶² През декември 2017 г. полският парламент приема закон, с който преждевременно се прекратява мандатът на избраните членове на НСС, включително на съдия Гжеда. Правителството обоснова законодателната промяна, като цитира изпълнението на решението на Конституционния съд на Полша от 20 юни 2017 г. (К 5/17). Съдът е установил, че съществуващият индивидуален мандат на членовете на НСС е в противоречие с полската конституция, и е приел, че такъв мандат трябва да има общ характер. В резултат на това новият закон въведе напълно различен модел за избор на съдии в Националния съдебен съвет, така че членовете да не се избират от други съдии, а от парламента (Сейма).⁶³

Съдебно дело пред ЕСПЧ

През септември 2018 г. съдия Grzęda подава жалба до ЕСПЧ, като оспорва реформата на съдебната система и съкращаването на четиригодишния му мандат в Националния съдебен съвет. Като се позовава на член 6, параграф 1 (право на справедлив съдебен процес) и член 13 (право на ефективни правни средства за защита), жалбоподателят се оплаква, че му е отказан достъп до съд, тъй като не е налице възможност за оспорване на прекратяването на членството му в НСС, както и липса на ефективни правни средства за защита в това отношение.

През февруари 2021 г. ЕСПЧ решава, че въпреки възраженията на полското правителство жалбата ще бъде разгледана от големия състав. Няколко организации представиха писмени коментари съгласно член 36, параграф 2 от Конвенцията и правило 44 (3) (Европейската мрежа на съдебните съвети, Амнести Интернешънъл съвместно с Международната комисия на юристите, Хелзинкската фондация за правата на човека (Полша), комисаря по правата на човека на Република Полша и Полската асоциация на съдиите Iustitia.) Интересът на тези организации показва значението на въпросите, предмет на съдебни дела.

Решение на ЕСПЧ

В решението си от 15 март²⁰²² г. големият състав приема с 16 гласа „за „и 1 гласа

⁵⁸ Вж. напр. *Żurek срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 39650/18, решение от 16 юни 2022 г., точки 107, 227; *Vaka срещу Унгария*, ЕСПЧ, жалба № 20261/12, решение от 23 юни 2016 г., точки 167, 227.

⁵⁹ *Żurek срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 39650/18, решение от 16 юни 2022 г., точки 107, 227.

⁶⁰ *Vaka срещу Унгария*, ЕСПЧ, жалба № 20261/12, решение от 23 юни 2016 г., точки 107, 227.

⁶¹ *Grzęda срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 43572/18, ГО, решение от 15 март 2022 г.

⁶² Член 187, параграф 3 от Конституцията на Полша.

⁶³ ЕСПЧ, [Информационна бележка относно съдебната практика на Съда 260, Grzęda срещу Полша](#), март 2022г.

„против“, че е налице нарушение на член 6, параграф 1 (право на справедлив съдебен процес) от ЕКПЧ. Съдът констатира по-специално, че липсата на съдебен контрол е нарушила правото на съдия Grzęda на достъп до съд. Той приема, че последователните съдебни реформи, включително тези на НСС, които са засегнали съдия Grzęda, са били насочени към отслабване на независимостта на съдебната власт, излагайки съдиите на намеса от страна на изпълнителната и законодателната власт.

Въздействие на съдебното дело

Съдът подчерта, че систематичната съдебна реформа в Полша е насочена към отслабване на независимостта на съдебната власт и принципите на върховенството на закона. В резултат на промените влиянието на изпълнителната и законодателната власт върху функционирането на съдебната власт значително се увеличи. Днес е очевидно, че решението по *делото Grzęda срещу Полша* е и ще бъде от особено значение за обсъждането и оформянето на нови стандарти и разпоредби в Полша в хода на възстановяването на върховенството на закона.

Автори: Адв. Sylwia Gregorczyk-Abram (Силвия Грегорчик-Абрам), адв. Małgorzata Majewska (Малгожата Маевска), адв. Катаржина Вишневска, докторска степен, фондация „Свободни съдилища“, Полша

2. Стандарти и механизми за независимост на съдебната власт

2.1. Международни стандарти и механизми

Много международни договори в областта на правата на човека, свързани с независимостта на съдебната власт, са приложими в Европа. Те включват, на европейско регионално равнище, Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), Европейската социална харта и Хартата на основните права на ЕС (Хартата на ЕС). На универсално равнище всички девет основни договора в областта на правата на човека и техните съществени факултативни протоколи, включително Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП), Международния пакт за икономически, социални и културни права (МПИСКП) и Конвенцията за правата на детето, поставят въпроса за независимостта на съдебната власт. Това е така, защото всички предвиждат право на ефективни правни средства за защита, включително правни средства за защита, а някои пряко ангажират правото на справедлив съдебен процес по наказателни или граждански дела.

Тези договори се контролират и управляват от институции и механизми, които насърчават и защитават принципите на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, включително съдилища и органи по договорите, които предоставят съдебна практика и коментари относно тълкуването на съответните конвенции.

В настоящия раздел се прави преглед на регионалните и универсалните стандарти за независимост на съдебната власт, които определят и изясняват правните задължения на държавите, по-специално в целевите държави, и на свързаните с тях механизми. Тези стандарти и механизми предоставят инструменти за стратегически съдебни дела, като допълват гаранциите за независимост на съдебната власт в националните правни и конституционни рамки.⁶⁴

2.1.1. Съвет на Европа

Например в член 178 от Конституцията на Полша от 1997 г. също така се защитава независимостта на съдебната власт, а в член 1 от испанския Устройствен закон 6/1985 от 1 юли се посочва, че правосъдието се управлява от съдии и магистрати, които са независими и се подчиняват единствено на Конституцията и принципите на върховенството на закона.

Съветът на Европа се състои от 46 държави членки, включително всички държави — членки на ЕС. Всички държави — членки на Съвета на Европа, са страни по **Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)**,⁶⁵ а **Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ или Съдът)** следи за нейното изпълнение, като издава решения, които са задължителни за държавите — членки на Съвета на Европа. Важна характеристика на ЕСПЧ е възможността му да получава жалби от всяко физическо лице или по изключение НПО, които са претърпели значителни вреди в резултат на нарушения на правата на ЕКПЧ в рамките на юрисдикцията на държавите — членки на Съвета на Европа,⁶⁶ при условие че са изчерпани националните „национални“ правни средства за защита. ЕСПЧ е развил богата съдебна практика по въпроси, свързани с върховенството на закона, включително независимостта на съдебната система, достъпа до правосъдие и търсенето на отговорност за нарушения на правата на човека.⁶⁷ Той може също така да разпорежи спешни временни мерки,⁶⁸ за да предотврати непоправима вреда, преди делото да може да бъде разгледано изцяло по същество, въпреки че Съдът е склонен да възприеме тесен подход, ограничаващ упражняването на това правомощие до изключителни обстоятелства, като например когато животът или личността са в непосредствена опасност.

След постановяването на решение **Комитетът на министрите на Съвета на Европа следи** за неговото изпълнение. Това е механизъм за правоприлагане,⁶⁹ с който все повече се ангажират лицата, чиито права са били нарушени, съдебните заседатели и НПО, тъй като те се стремят да гарантират изпълнението на съдебните решения. Изпълнението може да създаде сложни проблеми, особено когато е необходима системна промяна за ефективно средство за правна защита, а не за по-прости форми на обезщетение, както е посочено в раздел 4 относно предизвикателствата. Въпреки това обвързващият характер на решенията на ЕСПЧ и изпълнителната роля на Председателския съвет превръщат ЕКПЧ в един от най-ефективните инструменти в областта на върховенството на закона.

Няколко експертни и консултативни органа на Съвета на Европа също работят в тясно сътрудничество в областта на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт в различни функции. Въпреки че не са съдилища или квазисъдебни органи, те изпълняват допълващи се роли, като укрепват стандартите и упражняват надзор върху независимостта на съдебната власт. Те могат също така да подкрепят или да се намесват в съдебни дела или да си сътрудничат за повишаване на тяхната ефективност или изпълнение (вж. раздел 4).

Европейската комисия за демокрация чрез право (**Венецианската комисия**), един от водещите консултативни органи на Съвета на Европа по конституционни въпроси, издава авторитетни становища и съветва държавите членки да помогнат за привеждането на правните и институционалните структури в съответствие със стандартите на Съвета на Европа и международните стандарти в областта на правата на човека и принципите на

⁶⁵ Съвет на Европа, Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, изменена с протоколи № 11 и № 14, ETS 5, 4 ноември 1950 г., [наричана по-нататък ЕКПЧ].

⁶⁶ Член 34 от ЕКПЧ гласи, че „Съдът може да бъде сезиран с жалба от всяко лице, неправителствена организация или група лица, които твърдят, че са жертва на нарушение от страна на някоя от Висококодоговарящите страни на правата, провъзгласени в Конвенцията или в Протоколите към нея“, след като е изчерпал средствата за правна защита на национално равнище и е спазил срока. ЕСПЧ обаче признава процесуалната легитимация на НПО, когато съществува пряка и достатъчна връзка между твърдяната вреда и индивидуалните права на нейните членове (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz и други срещу Швейцария*, ЕСПЧ, жалба № 53600/20, решение от 9 април 2024 г., точки 618–619).

⁶⁷ Вж. напр. ЕСПЧ, [Ключова тема — член 6 \(гражданска\) защита на съдебната власт](#), обобщаващ някои от съдебните практики относно защитата на съдебната власт.

⁶⁸ ЕСПЧ постанови временни мерки по делата *Synakiewicz срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 46453/2; *Niklas-Bibik срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 8687/22; *Piekarska Drajżek срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 8076/22. Вж. също [„Временна мярка по дела относно прехвърлянето на полски съдии“](#), ЕСПЧ, 379 (2022) (посетен на 23 ноември 2024 г.).

⁶⁹ Вж. например Отдел за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека към Съвета на Европа, [Надзорна роля на Комитета на министрите съгласно член 46 от Европейската конвенция за защита на правата на човека по отношение на развитието след решение на Европейския съд по правата на човека](#), CM/Inf/DH(2022)9, 4 март 2022 г.

върховенството на закона.⁷⁰ Венецианската комисия например издаде критични становища относно законодателството на държавите членки, свързано с правораздаването, като предостави доказателства за отстъплението от принципите на върховенството на закона.⁷¹ Комисията разработи по-широкия контролен списък за върховенството на закона⁷² — оперативен инструмент за оценка на равнището на спазване на принципите на върховенството на закона във всяка държава въз основа на шест критерия, включително „Достъп до правосъдие пред независими и безпристрастни съдилища“.⁷³ Съгласно подробните стандарти, определени от Венецианската комисия, които отразяват международното право, това изисква конституционна защита за съдиите, ограничена намеса в назначенията и възпрепятстването на съдии, независимост на съдебен надзорен орган и достатъчна финансова автономност на съдебната власт.

Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС) допринася за прилагането на Рамковия глобален план за действие за съдиите в Европа,⁷⁴ приет от Комитета на министрите с цел засилване на ролята на съдиите в държавите членки. Той изпълнява и консултативна функция по общи въпроси, свързани с независимостта, безпристрастността и компетентността на съдиите. За да изпълни тази роля, КСЕС изготвя становища за Комитета на министрите или други органи на Съвета на Европа при поискване.⁷⁵

На свой ред **Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ)** е натоварена със задачата да подобрява ефикасността и функционирането на правосъдието в държавите членки. Методите на работа включват анализ на съдебните системи, установяване на пречките, оценка и определяне на начини за подобряване и предоставяне на помощ по искане на държавите — членки на Съвета на Европа.⁷⁶

Комисарят на Съвета на Европа по правата на човека подкрепя държавите членки при прилагането на стандартите на Съвета на Европа в областта на правата на човека.⁷⁷ В тази си роля комисарят коментира независимостта на съдебната власт⁷⁸ и публикува конкретни доклади относно положението в избрани държави членки на Съвета на Европа.⁷⁹ Комисарят може също така да се намесва като трета страна в производството и често го е правил пред ЕСПЧ.⁸⁰ В 1-вия тримесечен доклад за дейността за 2024 г.⁸¹ комисарят предупреди, че положението с независимостта на съдебната власт в някои държави поражда екзистенциални рискове за върховенството на закона.

⁷⁰ Вж. напр. Венецианската комисия, [Доклад относно върховенството на закона](#), приет от Венецианската комисия на нейната 86-а пленарна сесия, Венеция, 25—26 март 2011 г.; Венецианска комисия, [Доклад относно назначенията в съдебната система](#), приет от Венецианската комисия на нейното 70-о пленарно заседание, Венеция, 16—17 март 2007 г.

⁷¹ Вж. например Венецианската комисия, „Грузия — последващи действия във връзка с предишни становища относно Устройствения закон за общите съдилища“, прието от Венецианската комисия на нейната 136-а пленарна сесия (Венеция, 6—7 октомври 2023 г.); Венецианска комисия, „Румъния — спешно становище относно три закона за правосъдната система“, издадено на 18 ноември 2022 г. в съответствие с член 14а от Процедурния правилник на Венецианската комисия, прието от Венецианската комисия на нейното 133-то пленарно заседание, Венеция, 16—17 декември 2022 г.

⁷² Венецианска комисия, [Контролен списък за върховенството на закона](#), приет на нейната 106-а пленарна сесия, Венеция, 11—12 март 2016 г.

⁷³ *Законосъобразност: правна сигурност* *Забрана на произвол* *Зачитане на правата на човека* *Недискриминация и равенство пред закона*

⁷⁴ Консултативен съвет на европейските съдии, [Рамков глобален план за действие за съдиите в Европа](#), Страсбург, 12 февруари 2001 г.

Вж. становищата на КСЕС и Магна Харта на съдиите, достъпни на [специалния уебсайт](#) на Съвета на Европа.

⁷⁶ Съвет на Европа, [За Европейската комисия за ефикасност на правосъдието \(СЕРЕЈ\)](#), (посетен на 23 юли 2024 г.).

⁷⁷ Член За., Съвет на Европа, комисар по правата на човека, Резолюция (99) 50, приета от Комитета на министрите на 7 май 1999 г. на неговата 104-а сесия.

⁷⁸ Съвет на Европа, комисар по правата на човека, [„Независимостта на съдиите и съдебната власт под заплаха“](#) (посетен на 23 ноември 2024 г.).

⁷⁹ Вж. напр. Съвет на Европа, комисар по правата на човека, „Доклад относно посещението в Унгария, 4 — 8 февруари 2019 г., внесена от Dunja Mijatović (Дуня Миятович)“.

⁸⁰ Вж. напр. Съвет на Европа, Комисар по правата на човека, „Намеса на трета страна съгласно член 36, параграф 3“ от Европейската конвенция за правата на човека, жалба № 17764/22, *С.О.С.Г. и други срещу Литва*“.

⁸¹ Комисарят по правата на човека на Съвета на Европа Дуня Миятович, „1-ви тримесечен доклад за дейността за 2024 г. (1 януари — 28 март)“, представен на Комитета на министрите и на Парламентарната асамблея.

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), представителен орган, състоящ се от парламентаристи от държавите членки на Съвета, също разгледа въпроси, свързани с върховенството на закона, включително независимостта на съдебната власт. Например неговата резолюция от 2017 г. относно „Нови заплахи за върховенството на закона в държавите — членки на Съвета на Европа“ продължава да бъде актуална.⁸²

2.1.2. Европейски съюз

Принципите на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт са изразени в правото на Европейския съюз (ЕС) като основни ценности, върху които се гради ЕС.⁸³ Тези принципи са залегнали в **учредителните договори на ЕС**⁸⁴ и в **Хартата на основните права на ЕС**,⁸⁵ която признава независимостта на съдебната власт като предпоставка за ефективната защита на правата на човека и защитава правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес от независим и безпристрастен съд в член 47.⁸⁶ Съгласно тези разпоредби, както се тълкуват от **Съда на Европейския съюз**, държавите членки не могат да променят организацията на своята правосъдна система по начин, който намалява равнището на защита на принципите на върховенството на закона — задължение, което отразява принципа на запазване на равнището на защита на принципите на върховенството на закона.⁸⁷

С Договорите на ЕС се създава рамка за определяне на стандарти и гарантиране на надзора върху независимостта на съдебната власт, а пред Съда на ЕС се водят важни съдебни дела за независимост на съдебната власт с цел спазване на тези стандарти. Достъпът до този съд обаче по принцип не е възможен за физическите лица, за разлика от ЕСПЧ, където жертвите имат право да предявяват иски за нарушения от държави — членки на Съвета на Европа, или от повечето органи по договорите на ООН, които са на разположение, като същевременно се предвижда, че държавите са приели такава юрисдикция съгласно съответните разпоредби на съответните договори на ООН.⁸⁸ Вместо това повечето дела достигат до Съда на ЕС чрез **преюдициалното запитване**, при което Съдът на ЕС отговаря на въпроси относно тълкуването и прилагането на правото на ЕС, възникващи в рамките на национални производства.⁸⁹ Поради това страните по делото могат да се опитат да отнесат делото си до Съда на ЕС, като формулират делото си така, че да се позоват на въпроси или на правото на ЕС, и поискат от националния съд, който

⁸² Парламентарна асамблея на Съвета на Европа, [Нови заплахи за върховенството на закона в държавите — членки на Съвета на Европа: избрани примери](#), Резолюция 2188 (2017).

⁸³ Член 19 от Договора за Европейския съюз (консолидиран текст), Официален вестник С 326/13 [наричан по-нататък ДЕС], дава конкретен израз на върховенството на закона като ценност, утвърдена в член 2 от ДЕС, и възлага отговорността за осигуряване на пълното прилагане на правото на ЕС и съдебната защита на правата на физическите лица съгласно това право както на националните съдилища и трибунали, така и на Съда на ЕС. Член 19, параграф 1 от ДЕС предвижда, че „Съдът на Европейския съюз (...) осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите. Държавите-членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.“

⁸⁴ Вж. например член 2 от ДЕС, който постановява, че „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите-членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.“

⁸⁵ Харта на основните права на Европейския съюз (2007/С 303/01), С 303/1, 14 декември 2007 г.

⁸⁶ Вж. преамбюла на Хартата на ЕС, който гласи: „Тази харта потвърждава (...) правата, произтичащи по-специално от общите конституционни традиции и международни задължения на държавите членки, Договора за Европейския съюз, Договорите на Общността, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, социалните харти, приети от Общността и от Съвета на Европа, както и съдебната практика на Съда на Европейските общности и на Европейския съд по правата на човека.“ Вж. също Доклад за върховенството на закона за 2024 г., Съобщение, стр. 1;

⁸⁷ *Repubblika*, Съд на ЕС, С-896/19, решение от 20 април 2021 г., т. 65. 65.

⁸⁸ В член 263 от ДФЕС се посочва, че Съдът на ЕС може да преразглежда законодателни актове на европейските институции по искане на държавите членки, Европейския парламент, Съвета или Комисията, Сметната палата или Централния резерв. Въпреки че физическите и юридическите лица също могат да обжалват даден акт, актът трябва да го засяга пряко и лично или, ако не го засяга, не следва да включва мерки за изпълнение, които ги засягат пряко и лично. НПО обикновено нямат пряк достъп до Съда на ЕС, освен ако могат да докажат, че са пряко и лично засегнати от дадена мярка (дело С-25/62, *Plaumann Co. срещу Комисията на Европейската икономическа общност*, Решение на Съда от 15 юли 1963 г., [1963] ECR 95, повторено през годините). Договор за функционирането на Европейския съюз (консолидиран текст), Официален вестник С 326 [наричан по-нататък ДФЕС].

⁸⁹ Член 19 ДЕС и член 267 ДФЕС.

го разглежда, да сезира Съда на ЕС с преюдициално запитване. Съдът на ЕС разглежда и **производства за установяване на нарушение**, които могат да бъдат образувани от Европейската комисия⁹⁰ или от друга държава членка, ако счита, че дадена държава членка не е изпълнила задължение, произтичащо от Договорите.⁹¹ Съдът на ЕС може също така да постановява **временни мерки** за предотвратяване на непоправима вреда за независимостта на съдебната власт или на други ключови институции или системи в условията на криза, свързана с принципите на върховенството на закона.⁹² По принцип временни мерки се постановяват, когато са изпълнени три условия: i) искът в главното производство изглежда разумен по същество, ii) съществува риск от значителна и непоправима вреда и iii) временната мярка претегля интересите на страните и на обществеността.⁹³

Когато държава членка системно нарушава „основополагащите ценности“ на ЕС, **процедурата по член 7 от Договора за Европейския съюз (ДЕС)** предвижда важна мярка за отчетност, на която институциите на ЕС могат да се позовават, за да гарантират спазването на принципите на върховенството на закона и правата на човека.⁹⁴ Процедурата по член 7 беше започната от Комисията срещу Полша през декември 2017 г. и от Европейския парламент срещу Унгария през септември 2018 г.⁹⁵ През май 2024 г. Комисията обяви приключването на процедурата срещу Полша след промяна в правителството и приемането на планове за разрешаване на проблемите, свързани с принципите на върховенството на закона в страната.⁹⁶

От януари 2021 г. в **Регламента относно Механизма за обвързване с условия**⁹⁷ се предвижда възможност за спиране на плащанията или финансови корекции за държавите — членки на ЕС, в случаи на нарушения на принципите на върховенството на закона, които засягат или има сериозна опасност да засегнат доброто финансово управление на бюджета на ЕС. В контекста на кризата с принципите на върховенството на закона в Унгария през декември 2022 г. Европейският съвет реши да приложи механизма по препоръка на Европейската комисия, като спре плащанията за Унгария в размер на около 6,3 милиарда евро.⁹⁸ Тъй като до момента Унгария е предприела само частично коригиращи действия, спирането остава в сила.⁹⁹ Финансирането от ЕС за Унгария също беше спряно по линия на Фонда за възстановяване и устойчивост.¹⁰⁰ Като цяло финансирането, което остава блокирано за Унгария по линия на различни фондове на ЕС, възлиза на около 21 милиарда евро (към декември 2023 г.).¹⁰¹

⁹⁰ Европейската комисия е институцията на ЕС, която има за задача да гарантира прилагането на Договорите на ЕС и на мерките, приети от институциите. Тя съблюдава прилагането на правото на Съюза под контрола на Съда на ЕС и изпълнява бюджета и управлява програмите, като упражнява функции по координиране, изпълнение и управление на ЕС. Член 17 ДЕС.

⁹¹ Член 258 ДФЕС.

⁹² Член 279 ДФЕС.

⁹³ Вж. напр. Съд на ЕС, „Съобщение за медиите № 204/18: Люксембург, 17 декември 2018 г., Определение на Съда по дело C-619/18 R, *Комисия срещу Полша*, 2018 г., ОВ С 204/18.

⁹⁴ Предвидено в член 2 от ДЕС.

⁹⁵ Европейска комисия, [Предложение за решение на Съвета относно констатирането на очевиден риск от сериозно нарушение на принципите на правовата държава от страна на Република Полша](#), 2017/0360 (NLE), 20 декември 2017 г.; Европейски парламент, [Резолюция на Европейския парламент от 12 септември 2018 г. относно предложението, с което Съветът се призовава да констатира, в съответствие с член 7, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, наличието на очевиден риск от сериозно нарушение от страна на Унгария на ценностите, на които се основава Съюзът](#) (2017/2131 (INL)).

⁹⁶ Европейска комисия, [„Комисията възнамерява да приключи процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС за Полша“](#), 6 май 2024 г.

⁹⁷ Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г. относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза)

⁹⁸ Европейски съвет, Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2506 на Съвета от 15 декември 2022 г. относно мерки за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на върховенството на закона в Унгария; Съвет на ЕС, [„Механизъм за обвързване с условия за спазване на върховенството на закона: Съветът реши да спре 6,3 милиарда евро, като се имат предвид само частичните корективни действия от страна на Унгария“](#), съобщение за медиите от 12 декември 2022 г.

⁹⁹ Условията за размразяване на това финансиране включват предприемането на коригиращи мерки за предотвратяване на риска от присвояване и присвояване на средства чрез корупция и неправилно възлагане на обществени поръчки в страната, *пак там*.

¹⁰⁰ Европейска комисия, Решение С (2023) 8999 final на Комисията от 13 декември 2023 г.

¹⁰¹ Европейска комисия, [„Комисията счита, че съдебната реформа на Унгария е отстранила недостатъците в независимостта на съдебната власт, но запазва мерките относно обвързаността с бюджетни условия“](#), съобщение

От 2020 г. насам **Европейската комисия** публикува и годишен доклад относно **върховенството на закона**, който от 2022 г. насам включва препоръки към държавите членки.¹⁰² Организацията на гражданското общество се приканват да допринесат за тези доклади, като представят на Комисията становища, в които се подчертават опасенията относно спазването на принципите на върховенството на закона в конкретни държави — членки на ЕС.¹⁰³ Диалогът относно принципите на върховенството на закона, в който се обсъжда ситуацията в областта на върховенството на закона в държавите членки въз основа на доклада на Комисията относно върховенството на закона, се провежда редовно в рамките на Съвета по общи въпроси.¹⁰⁴

2.1.3. Организация на обединените нации (ООН)

Рамката на ООН включва много стандарти, свързани с принципите на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Съветът на ООН по правата на човека изложи своята концепция за съдържанието на принципите на върховенството на закона в своята Резолюция 19/36 от 2012 г. относно правата на човека, демокрацията и принципите на върховенството на закона (вж. карето по-долу).¹ Въпреки че защитата на всички международно признати права на човека е неразделна част от принципите на върховенството на закона, съществуват определени задължения в областта на правата на човека, които са особено критични за прилагането на принципите на върховенството на закона в по-пряко оперативен смисъл, особено тези, свързани със справедливото правораздаване. Правно обвързващите договори в областта на правата на човека на всеобщо равнище съдържат задължения за държавите да гарантират редица права, включително правото на компетентен, независим и безпристрастен съд, създаден със закон, и правото на ефективни правни средства за защита, включително правни средства за защита от независим съд.

Резолюция на Съвета на ООН по правата на човека относно принципите на върховенството на закона

Съветът на ООН по правата на човека изложи концепцията си за съдържанието на принципите на върховенството на закона в своята Резолюция 19/36 от 2012 г. относно правата на човека, демокрацията и принципите на върховенството на закона.¹ С резолюцията се установяват референтни стандарти за работата на Съвета, включително на периодични форуми по въпросите на принципите на върховенството на закона, демокрацията и правата на човека. Сред усилията, които държавите трябва да положат за укрепване на принципите на върховенството на закона, са:

- а) *Отстояване на разделението на властите чрез предприемане на подходящи конституционни, законодателни, съдебни и други институционални мерки;*
- б) *Поддържане на независимостта и почтеността на съдебната система;*
- в) *Гарантиране на достатъчна степен на правна сигурност и предвидимост при прилагането на закона, за да се избегне произвол;*
- г) *Предприемане на активни и последователни мерки, насочени към повишаване на осведомеността сред населението относно неговите права на човека и възможностите му да прибягва до правни средства за защита, както е*

за медиите, 13 декември 2023 г. Друг инструмент, който насърчи реформите, свързани с принципите на върховенството на закона и правата на човека, е хоризонталното благоприятстващо условие съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби (НЕС за Хартата), съгласно което от държавите членки се изисква да въведат ефективни механизми, за да гарантират спазването на Хартата на ЕС на всички етапи от изпълнението на програмите на ЕС. Това включва зачитане на предвиденото в Хартата право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес пред независим и безпристрастен съд. Доклад за върховенството на закона за 2024 г., Съобщение, стр. 7.

¹⁰² Вж. Европейска комисия, [Доклад относно върховенството на закона за 2024 г.](#), 24 юли 2024 г.; Европейска комисия, [Доклад относно върховенството на закона за 2023 г.](#), 5 юли 2023 г.

¹⁰³ Европейска комисия, [Доклад относно върховенството на закона за 2024 г. — целева консултация със заинтересованите страни](#), 24 юли 2024 г.

¹⁰⁴ За повече подробности относно работата на ЕС в областта на върховенството на закона вж. напр. Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., Съобщение, стр. 2–9.

установено от закона и международните инструменти и механизми в областта на правата на човека, когато правата му са нарушени;

д) Ангажиране с организации и институции на гражданското общество и предоставяне на възможност за участие в обществения дебат относно решенията, които биха допринесли за насърчаването и защитата на правата на човека и принципите на върховенството на закона, както и на всички други имащи отношение решения;

е) Осигуряване на по-голям обществен достъп до информация по начин, който може да бъде разбран от хората и групите в обществото по отношение на упражняването на техните права;

ж) Предприемане на активни мерки за осигуряване на равен достъп на хората с увреждания чрез средства като идентифициране и премахване на пречките и пречките пред достъпността, за да се гарантира пълноценното им участие във всички аспекти на демократичните процеси;

з) Предприемане на подходящи мерки и стъпки за изменение на изборителните закони, за да се даде възможност на хората да гласуват и да участват в избори без неоправдани ограничения;

и) Създаване или укрепване на национални институции за правата на човека в съответствие с Парижките принципи;

й) Да се гарантира, че нито една отделна, публична или частна институция не е над закона, като се гарантира, че:

(i) Принципите на еднаква защита пред съдилищата и по закон се спазват в рамките на техните правни системи и се прилагат без дискриминация спрямо всички лица в рамките на тяхната юрисдикция;

(ii) Безнаказаността не се толерира за нарушения на правото в областта на правата на човека и на международното хуманитарно право и че тези нарушения са надлежно разследвани и санкционирани по подходящ начин, включително чрез подвеждане под съдебна отговорност на извършителите на всякакви престъпления, чрез национални механизми или, когато е целесъобразно, международни механизми, в съответствие с международните задължения в областта на правата на човека и ангажиментите на държавите;

(iii) Всички държавни служители, независимо от техните длъжности, незабавно носят пълна отговорност, в съответствие с приложимото национално право и международните задължения, за всяко нарушение на закона, което извършват;

(iv) Правораздаването не е обект на каквато и да е форма на дискриминация;

(v) Всеобхватни стратегии и мерки за борба с корупцията се разработват и прилагат по подходящ начин, за да се поддържа независимостта и непристрастността на съдебната власт и да се гарантира моралният интегритет и отчетност на членовете на съдебната власт, законодателната и изпълнителната власт;

(vi) Военните продължават да се отчетат пред съответните национални граждански органи;

(vii) Военните съдилища или специалните трибунали са независими, компетентни и непристрастни и че тези съдилища или трибунали прилагат установени процедури за справедлив съдебен процес и гаранции за справедлив съдебен процес в съответствие с националното право, международните задължения в областта на правата на човека и международното хуманитарно право;

к) Зачитане на равноправната защита съгласно закона чрез:

(i) Гарантиране на правото на живот, свобода и сигурност на лицата без дискриминация, като се гарантира напълно правото на всеки човек да бъде признат за лице пред закона;

(ii) Гарантиране, че всеки има равен достъп до информация относно своите права и равен достъп до правосъдие, включително чрез извънсъдебни мерки;

(iii) Предприемане на активни мерки за подобряване на достъпа до правосъдие за всички, включително малцинствата, чието пълно упражняване на правата на човека е възпрепятствано, наред с другото, от липсата на информация и/или ресурси и всякакви дискриминационни или произволни мерки;

(iv) Включване на принципа на равенство между мъжете и жените в закона;

(v) Гарантиране на правото на справедлив съдебен процес и на справедлив

съдебен процес без дискриминация, включително правото на лицата да се считат за невинни до доказване на вината им в съответствие със закона, както и правото на осъждането и наказанието на всяко лице, осъдено за престъпление, да бъде преразгледано от по-висш съд в съответствие със закона;

(vi) Непрекъснато насърчаване на независимостта, безпристрастността и почтеността на съдебната власт;

(vii) Гарантиране на жертвите на нарушения на правата на човека на правото на ефективни правни средства за защита, включително обезщетения, при условие че компетентните органи определят това и са в съответствие с международните задължения;

(viii) Насърчаване на непрекъснатото обучение на държавните служители, военния персонал, парламентарните експерти, адвокатите, съдиите на всички равнища и персонала на съдилищата, в зависимост от тяхната област на компетентност, относно международните задължения и ангажименти в областта на правата на човека, по-специално по отношение на правните аспекти и процедурите, свързани с равенството съгласно закона;

(ix) Подкрепа за приобщаващи и демократични подходи при изготвянето и преразглеждането на основни закони и разпоредби, които са в основата на демокрацията и принципите на върховенството на закона, правата на човека и основните свободи;

Основните всеобщи стандарти по отношение на независимостта на съдебната власт се съдържат по-специално в **Основните принципи на ООН за независимост на съдебната власт**.¹⁰⁵ Тези принципи предвиждат, че „[н]езависимостта на съдебната власт се гарантира от държавата и е заложена в Конституцията или в законодателството на страната. Задължение на всички правителствени и други институции е да зачитат и спазват независимостта на съдебната власт.“¹⁰⁶ Основните принципи засягат основните елементи на съдебната независимост, включително: свободата на изразяване и сдружаване на съдиите; съдебен капацитет, квалификации и обучение; процедури за назначаване; условия за работа и обучение, професионална тайна и имунитет; и дисциплина, временно отстраняване и отстраняване, като всички те са свързани със защитата на независимостта на съдебната власт.

Основните принципи се допълват и доразвиват от други инструменти, като например **Принципите за съдебно поведение от Бангалор**,¹⁰⁷ приети през 2006 г. Тези принципи формулират „основни ценности“ за върховенството на закона, включително независимост, безпристрастност, почтеност, добросъвестност, равенство, компетентност и старание. Те също така предоставят насоки относно приложимостта на тези ценности и тяхното прилагане. Принципите от Бангалор се считат широко за водещ универсален инструмент, насочен към съдебната отчетност, и следва да се разглеждат заедно с придружаващия го коментар¹⁰⁸ и мерките за ефективно прилагане на принципите от Бангалор,¹⁰⁹ разработени от Групата по почтеност в съдебната система към Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН). Що се отнася до съдебната отчетност, от решаващо значение е също така да се отбележи Конвенцията на ООН срещу корупцията, член 11, параграф 1 от която изисква от държавите да укрепват почтеността и да предотвратяват корупцията сред съдебната власт, като се има предвид значението на независимостта на съдебната власт.¹¹⁰

¹⁰⁵ Организация на обединените нации, [Основни принципи за независимост на съдебната власт](#), 6 септември 1985 г., одобрени с резолюции на Общото събрание 40/32 от 29 ноември 1985 г. и 40/146 от 13 декември 1985 г.

¹⁰⁶ Основни принципи относно независимостта на съдебната власт, принцип 1.

¹⁰⁷ Принципи на съдебното поведение от Бангалор, приети от Икономическия и социален съвет на Организацията на обединените нации (ECOSOC), Резолюция 2006/23, юли 2006 г., Принцип 1.

¹⁰⁸ Група за съдебна почтеност, [Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct \(„Коментари относно принципите на съдебното поведение от Бангалор“\)](#), март 2007 г.

¹⁰⁹ Група за съдебна почтеност, [Мерки за ефективно прилагане на принципите на Бангалор](#), 21–22 януари 2010 г.

¹¹⁰ По-конкретно в него се посочва: „Като се има предвид независимостта на съдебната власт и решаващата ѝ роля в борбата с корупцията, всяка държава — страна по конвенцията, в съответствие с основните принципи на своята правна система и без да се засяга независимостта на съдебната власт, предприема мерки за укрепване на почтеността и за предотвратяване на възможностите за корупция сред членовете на съдебната власт. Тези мерки

Договорите на ООН за правата на човека се контролират от органи по договорите, които могат да се занимават с въпроса за независимостта на съдебната власт, правото на справедлив съдебен процес и други ключови предписания относно принципите на върховенството на закона, и да играят квазисъдебна роля наред с други припокриващи се или допълващи се функции. Например **Комитетът на ООН по правата на човека**, надзорният орган на МПГПП, разглежда задължението на държавата да зачита и гарантира независимостта на съдебната власт чрез трите си основни правомощия. Те са: 1) мониторинг и оценка на спазването от страна на държавите — страни по Конвенцията, на всички разпоредби на МПГПП чрез функцията на държавата за докладване и преглед; 2) изготвяне на декларации за авторитетно тълкуване на МПГПП в консолидирана форма чрез общи коментари, които разглеждат конкретни разпоредби или теми на МПГПП; и 3) приемане на решения и становища в отговор на отделни петиции, в които се твърди, че са нарушени МПГПП. Последната функция е приложима за държавите, които са ратифицирали Факултативния протокол към МПГПП.¹¹¹ Повечето от другите договори на ООН за правата на човека имат сходна компетентност да се произнасят по индивидуални съобщения (жалби) или чрез незадължителни протоколи, или чрез незадължителни разпоредби в самите основни договори.¹¹²

В множество общи коментари се разглеждат подробно естеството и обхватът на задълженията на държавата, свързани с конкретни права и договорни разпоредби, като се предоставят подробни нормативни инструменти за справяне с предизвикателствата пред независимостта на съдебната власт. Те включват например ОС 32 на Комитета по правата на човека, в който се доразвива член 14 от Международния пакт за граждански и политически права, в който се разглеждат правата на справедлив съдебен процес. Комитетът пояснява, че „изискването за компетентност, независимост и безпристрастност на съда [...] е абсолютно право, което не подлежи на никакво изключение“¹¹³ и че то „води до липса на каквото и да е пряко или косвено влияние, натиск или сплашване или намеса от каквато и да е страна и за каквато и да е причина“ в съдебната функция. В него също така се посочва, че „решенията относно отстраняването или санкционирането [на съдии] трябва да се вземат изцяло независимо от изпълнителната власт“.¹¹⁴

Много други общи коментари и съдебната практика на Съвета на ООН по правата на човека по отделни жалби относно независимостта на съдебната власт предоставят доста подробен набор от международни стандарти за сравнителен анализ на това, което се изисква от държавите.¹¹⁵ Въпреки че механизмът за индивидуални жалби е достъпен само за жертвите на нарушения на Международния пакт за граждански и политически права и

могат да включват правила по отношение на поведението на членовете на съдебната власт.“

¹¹¹ По отношение на държавите, които са страни по първия факултативен протокол към МПГПП. Факултативен протокол към Международния пакт за граждански и политически права, 17 септември 1966 г., Резолюция 2200А (XXI) на Общото събрание. Вж. например [делото Garzón](#);

¹¹² За общ преглед вж. напр. ООН по правата на човека, [Индивидуални съобщения: Органи по договорите за правата на човека](#) (посетен на 9 декември 2024 г.).

¹¹³ Съвет на ООН по правата на човека, [Общ коментар 32](#), точки 19 и 25. Точка 19 допълнително предвижда, че: „Изискването за независимост се отнася по-специално до процедурата и условията за назначаване на съдиите, както и до гаранциите, свързани със сигурността на техния мандат до навършване на задължителна пенсионна възраст или до изтичането на техния мандат, когато има такива, условията за повишаване, преместване, временно прекратяване и прекратяване на функциите им, както и действителната независимост на съдебната власт от политическа намеса от страна на изпълнителната и законодателната власт. Държавите следва да предприемат конкретни мерки, гарантиращи независимостта на съдебната власт, като защитават съдиите от всякаква форма на политическо влияние при вземането на решения чрез конституция или приемане на закони, установяващи ясни процедури и обективни критерии за назначаване, възнаграждение, заемане на длъжност, повишаване, временно отстраняване от длъжност и освобождаване от длъжност на членовете на съдебната власт и дисциплинарни санкции срещу тях. Ситуация, при която функциите и компетенциите на съдебната и изпълнителната власт не са ясно разграничени или когато последната е в състояние да контролира или ръководи първата, е несъвместима с понятието за независим съд. Необходимо е съдиите да бъдат защитени от конфликти на интереси и заплахи. За да се гарантира тяхната независимост, статутът на съдиите, включително техният мандат, тяхната независимост, сигурност, адекватно възнаграждение, условия на работа, пенсии и възраст за пенсиониране, се гарантират по подходящ начин със закон.“

¹¹⁴ Съвет на ООН по правата на човека, [Общ коментар 32](#), §25. Други общи коментари разглеждат конкретни права, които са предмет на разглеждане по делото, напр. [Общ коментар 35](#).

¹¹⁵ Вж. напр. Съвет на ООН по правата на човека, [Общ коментар № 35](#), документ на ООН CCPR/C/GC/35, 16 декември 2014 г.; Съвет на ООН по правата на човека, [Общ коментар № 34](#), документ на ООН CCPR/C/GC/34, 12 септември 2011 г.; [Garzón срещу Испания](#), Съвет на ООН по правата на човека, съобщение № 2844/2016, Документ на ООН CCPR/C/132/D/2844/2016, 23 май 2023 г.

когато държавите — страни по конвенцията, са ратифицирали Факултативен протокол 1, позволяващ такива жалби, пред Съвета на ООН по правата на човека бяха заведени редица важни дела за независимост на съдебната власт чрез механизма.¹¹⁶ Въпреки че органите по договорите на ООН може да не предлагат същите механизми за правоприлагане като съдилищата, те също така разполагат с механизъм за последващи действия¹¹⁷ и могат да се окажат полезна алтернатива или допълнение към регионалните съдебни инстанции.

В допълнение към Договорите на ООН „основаните на Хартата механизми“, създадени под егидата на **Съвета на ООН по правата на човека**, разглеждат и въпроси, свързани с принципите на върховенството на закона, включително отделни петиции. Сред тях от ключово значение са специалните процедури, състоящи се от независими експерти, натоварени със задачата да разглеждат конкретни въпроси, свързани с правата на човека, или положението с правата на човека в отделните държави, както и универсалният периодичен преглед, чрез който държавите в рамките на Съвета редовно и периодично оценяват резултатите на всяка държава в областта на правата на човека. Тези механизми допринасят значително за определянето на стандарти. Съветът на ООН по правата на човека също така прие множество резолюции по въпроси, свързани с принципите на правовата държава, включително 19/36 относно правата на човека, демокрацията и принципите на правовата държава и последващите резолюции; резолюции относно независимостта на съдиите и адвокатите;¹¹⁸ и относно правораздаването.¹¹⁹

Сред мандатите по специалните процедури е **специалният докладчик за независимостта на съдиите и адвокатите** (специалният докладчик), който насърчава и защитава независимостта на съдебната власт. Всички специални процедури обаче имат мандати, които или са тясно свързани с независимостта на съдебната власт, или зависят от независимостта на съдебната власт, като се има предвид основната ѝ роля в прилагането на всички права на човека, правото на ефективни правни средства за защита или съдебен контрол на законодателството, което засяга правата на човека.¹²⁰

Специалният докладчик за независимостта на съдиите и адвокатите е изиграл множество важни роли. Те включват тълкуване на правната и концептуалната рамка и елементите, свързани с независимостта на съдебната власт и ролята на практикуващите юристи, коментари относно развитието на правото и политиката и препоръки към отделните държави, които могат да предоставят източници на доказателства или подкрепа за инициативи за съдебни дела.¹²¹ Всеобхватните или подробните тематични доклади на

¹¹⁶ Вж. напр. *Garzón срещу Испания*, Съвет на ООН по правата на човека, Съобщение № 2844/2016, Документ на ООН ССРР/С/132/Д/2844/2016, 23 май 2023 г.; *Mikhail Ivanovich Pastukhov срещу Беларус*, UN Doc. ССРР/С/78/Д/814/1998 (2003).

¹¹⁷ Вж. напр. Международна служба по правата на човека, Академия по правата на човека, органи по договорите, [1.10 Последващи действия — Какво правят органите по договорите?](#) (посетен на 27 ноември 2024 г.).

¹¹⁸ Съвет на ООН по правата на човека, Резолюция 29/6. Независимост и безпристрастност на съдебната власт, съдебни заседатели и оценители, както и независимост на адвокатите, Документ на ООН А/НRC/RES/29/6, 21 юли 2015 г.; Съвет на ООН по правата на човека, Резолюция 44/9 Независимост и безпристрастност на съдебната власт, съдебни заседатели и оценители и независимост на адвокатите, Документ на ООН А/НRC/RES/44/9, 16 юли 2020 г.

¹¹⁹ Съвет на ООН по правата на човека, Резолюция 24/12. Правата на човека в правораздаването, включително правораздаването при непълнолетни лица, Документ на ООН А/НRC/RES/24/12, 8 октомври 2013 г. Съветът на ООН по правата на човека прие и редица други съответни резолюции, свързани например с принципите на върховенството на закона, произволното задържане, демокрацията и правата на човека. Вж. документ 10252/07 ADD1.

напр. Съвет на ООН по правата на човека, Резолюция 50/15. Свобода на мнение и изразяване, Документ на ООН А/НRC/RES/50/15, 8 юли 2022 г.; Съвет на ООН по правата на човека, Резолюция 44/12. Свобода на мнение и изразяване, Документ на ООН А/НRC/RES/44/12, 24 юли 2020 г.; Съвет на ООН по правата на човека, Резолюция 15/21. Правото на свобода на мирни събрания и на сдружаване, Документ на ООН А/НRC/RES/15/21, 6 октомври 2010 г.

¹²⁰ Да се разгледа например [работната група по произволното задържане, специалният докладчик относно насърчаването и защитата на правото на свобода на мнение и изразяване и специалният докладчик по правото на свобода на мирни събрания и на сдружаване](#).

¹²¹ Коментарите относно законодателството и политиката са на разположение на Службата на Върховния комисар по правата на човека (СВКПЧ), [„Специални процедури: Коментари относно законодателството и политиката“](#) (посетен на 23 ноември 2024 г.).

специалния докладчик често допринасят за сравнителния анализ на международните стандарти по конкретни недостатъчно застъпени въпроси или за актуалното състояние по тези въпроси в световен мащаб.¹²² Всички заинтересовани страни, включително участници от гражданското общество и засегнати съдии, могат също така да предоставят информация за конкретна ситуация, включително съобщения, които са равностойни на жалби. Въпреки че специалният докладчик не изпълнява правораздавателна функция, той може да се свърже със съответната държава по въпроса и да предложи свои собствени становища. На свой ред тези доклади често се вземат предвид от механизмите за правата на човека при вземането на решения по дела, свързани с независимостта на съдебната власт. Например ЕСПЧ се позова на доклада на специалния докладчик от 2019 г.,¹²³ когато постанови, че правото на свобода на изразяване на съдиите може да се превърне в задължение за изразяване на позиция в защита на принципите на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, когато те са застрашени.¹²⁴ Мандатите за специални процедури все повече се стремят да засилят въздействието си чрез изготвяне на съвместни изявления и доклади.

2.2. Взаимодействието между независимостта на съдебната власт и правата на човека

Независимостта на съдебната власт при справедливото правораздаване е от съществено значение за защитата на правата на човека. Защитата на правата на човека от своя страна е абсолютно необходима, за да се гарантира независимостта на съдебната власт. Независимостта на съдебната власт и върховенството на закона се допълват и взаимно се подсилват, както и принципите на върховенството на закона като цяло и правата на човека. Когато независимостта на съдебната власт е застрашена или по друг начин не е гарантирана, правата на човека не могат да бъдат защитени. Намесата в независимостта на съдебната власт засяга неблагоприятно правата на всички, които влизат в контакт с правосъдната система или зависят от достъпа до правосъдие, за да се гарантира прилагането на пълния набор от граждански, политически, икономически, социални и културни права.

На съдиите, както и на всички останали лица, трябва да се гарантира защитата на пълния набор от права на човека без дискриминация. Често се оказва натиск върху упражняването на няколко права, по-специално що се отнася до съдебната власт. На практика правото на справедлив съдебен процес, свободата, зачитането на личния живот и свободата на изразяване на мнение, на сдружаване и на събрания, правото на публично и политическо участие са особено разпространени в съдебните дела за независимост на съдебната власт. Това може би се дължи на факта, че тези права са особено податливи на необосновани ограничения или нарушения, или на факта, че те са най-лесните за водене на съдебен процес.¹²⁵

Правата на човека, с някои изключения, обаче не са абсолютни, а някои права подлежат на дерогация или ограничения. Например МПГПП и ЕКПЧ съдържат ограничаващи клаузи, които позволяват тясно адаптирани **ограничения** на редица права, като например свободата на движение, свободата на изразяване на мнение, свободата на сдружаване или на мирни събрания. Такива ограничения обаче са допустими само когато са ясно и точно предвидени в закона (принцип на **законност**); когато е **необходимо** за една от изброените законни цели, изброени в Договорите, включително „зачитане на правата или

¹²² Вж. напр. Margaret Satterthwaite (Маргарет Сатъртвейт), [Преосмисляне на правосъдието: посрещане на съвременните предизвикателства пред независимостта на съдиите и адвокатите](#), доклад на специалния докладчик за независимостта на съдиите и адвокатите, Документ на ООН A/HRC/53/31, 10 юли 2023 г.; Diego García-Sayán (Диего Гарсия-Саян), [Съдебна независимост в контекста на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г.](#), Доклад на специалния докладчик относно независимостта на съдиите и адвокатите, Документ на ООН A/77/160, 13 юли 2022 г.

¹²³ Съвет по правата на човека, [„Независимост на съдиите и адвокатите: Доклад на специалния докладчик относно независимостта на съдиите и адвокатите](#), A/HRC/41/48, 29 април 2019 г. (посетен на 23 ноември 2024 г.).

¹²⁴ *Zurek срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 39650/18, решение от 10 октомври 2022 г., точка 222.

¹²⁵ Вж. напр. Организацията на обединените нации, [Основни принципи за независимост на съдебната власт](#), 6 септември 1985 г., одобрени с резолюции на Общото събрание 40/32 от 29 ноември 1985 г. и 40/146 от 13 декември 1985 г., принцип 8.

репутацията на другите“ и „защита на националната сигурност, обществения ред или общественото здраве или морал (принципи на необходимост и легитимност); и само когато прилаганата ограничителна мярка е най-малко ограничителната мярка (принцип на **пропорционалност**)“.¹²⁶ ЕКПЧ изрично посочва „авторитета и безпристрастността на съдебната власт“ като интерес, обосноваващ ограничения на свободата на изразяване,¹²⁷ докато Принципите от Бангалор съдържат твърдението, че защитата на достойнството и почтеността на съдебната власт и безпристрастността на съдебната власт могат да оправдаят някои ограничения.¹²⁸

Принципът, че ограниченията на правата могат да преследват само определени законни мотиви, а не други мотиви, е особено важен, когато привидно допустими мерки се използват за застрашаване на независимостта на съдебната власт.¹²⁹ ЕСПЧ например е установил нарушение на член 18 от ЕКПЧ, забраняващ използването на ограничения за цели, различни от предвидените в Конвенцията; Съдът установи, че съдия е бил отстранен от длъжност, не поради нарушение на съдебната етика, както твърди органите, а въз основа на по-силния мотив да бъде наказан за проверка на законосъобразността на назначенията в съдебната система.¹³⁰

Съдебната отчетност сама по себе си е измерение на върховенството на закона, като гарантира, че съдиите не злоупотребяват или злоупотребяват със своята власт. Същевременно се изисква строг контрол на мерките, които могат да накърнят независимостта на съдебната власт, като се има предвид основното ѝ значение. Както бе отбелязано по-горе, ограниченията на правата трябва да преследват легитимна цел, да са ясно предвидени в закона, да са необходими и пропорционални, да са недискриминационни и да са придружени от процесуални гаранции.

Съдебните дела относно независимостта на съдебната власт в държавите — членки на ЕС, са свързани с предполагаеми нарушения на едно или няколко от следните права на съдиите:

2.2.1. Право на справедлив съдебен процес и право на ефективни правни средства за защита

Достъпът до независим и безпристрастен съд е основен аспект на правото на справедлив съдебен процес, правото на ефективни правни средства за защита и достъпа до правосъдие (членове 6 и 13 от ЕСПЧ, член 47 от Хартата на ЕС (във връзка с член 2 от ДЕС), членове 2 (3) и 14 от МПГПП). Правото на справедлив съдебен процес пред независим и безпристрастен съд е абсолютно право, което не подлежи на изключение, и основно неотменимо право, приложимо по всяко време и признато като международно обичайно право.¹³¹ Това право гарантира, че съдиите трябва да решават делата справедливо, независимо и безпристрастно, без страх или предпочитание, за да защитят правата на всички лица под юрисдикцията на дадена държава, включително самите съдии.

Съгласно правото в областта на правата на човека държавите са задължени не само да се

¹²⁶ Вж. например членове 19 (3), 21, 22 (2) от МПГПП. Вж. също Общи коментари 34 и 37 на Комитета по правата на човека, в които условията за ограниченията са изложени по-подробно. Подобен език може да бъде намерен и в ЕКПЧ, вж. например членове 8 (2) и 10 (2). Освен това се прилага специален режим на ограничения по време на обявена извънредна ситуация, когато могат да бъдат допустими необходими и пропорционални дерогации, вж. член 15 от ЕКПЧ, член 4 от МПГПП; ICJ, *Женевската декларация на ICJ относно спазването на принципите на върховенството на закона и ролята на съдиите и адвокатите по време на криза*; ICJ, *Правен коментар към Женевската декларация на ICJ*, поредица „Права на човека и върховенство на закона“: № 3, 2011 г.; Американска асоциация на Международния съд, *Принципи от Сиракуза относно разпоредбите за ограничаване и дерогация в Международния пакт за граждански и политически права*, 1984 г.

¹²⁷ Член 10, точка 2 от ЕКПЧ.

¹²⁸ Вж. напр. Икономическият и социален съвет на ООН (ECOSOC), Резолюция 2006/23 на Икономическия и социален съвет на ООН: Укрепване на основните принципи на съдебното поведение (Принципите от Бангалор), Документ на ООН E/RES/2006/23, 2006 г., точка 2.4 и 3.

¹²⁹ Вж. член 18 от ЕКПЧ, членове 52 и 54 от Хартата на ЕС, член 5 от МПГПП.

¹³⁰ *Juszczyszyn срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 35599/20, решение от 6 октомври 2022 г., точка 338.

¹³¹ Комитет по правата на човека, Общ коментар № 32, член 14: Право на равенство пред съдилищата и трибуналите и на справедлив съдебен процес, ООН док. CCPR/C/GC/32, 23 август 2007 г., точка 19.

въздържат от намеса в независимостта на съдебната власт, но и да я защитават и насърчават. За да изпълнят това задължение, държавите трябва да въведат правни, институционални, политически и практически мерки, които да гарантират защитата на този основен елемент на върховенството на закона. Специалният докладчик относно независимостта на съдиите и адвокатите подчерта задължението за „приемане на всички подходящи мерки“, за да се гарантира институционална независимост и безпристрастно вземане на решения от съдиите.¹³² Това включва установяване на ясни **процедури** за назначаване, възнаграждение, повишаване, временно отстраняване от длъжност, освобождаване от длъжност или дисциплинарно преследване на съдии, както и създаване на правни и институционални рамки, които гарантират независимостта на съдебната власт.

Изпълнението на това задължение обикновено ще изисква създаването на подходящи, независими национални институции, като например независими съдебни съвети, съставени най-малко от мнозинството от съдиите.¹³³ Те със сигурност включват гаранции срещу произволното санкциониране на съдиите; принципът на несменяемост, който Венецианската комисия е изразила, следва да бъде включен в националните конституции;¹³⁴ изискването органите, участващи в дисциплинарните производства, да бъдат независими; и ясни стандарти, определящи кое поведение може да доведе до отстраняване на съдия или промяна в неговия статут.¹³⁵ Много съдилища, органи и стандарти подчертават значението на независимостта от изпълнителната и законодателната власт по отношение на процедурите за назначаване на органа, „гаранциите „и „привидността“ за независимост.¹³⁶ По същия начин при разрешаването на предполагаеми посегателства срещу собствените им права е наложително съдиите да имат достъп до независим и безпристрастен съд и строги гаранции за справедлив съдебен процес, които не е изненадващо да бъдат компрометирани в ситуации, в които независимостта на съдебната власт е застрашена.

Много други форми на намеса в независимостта на съдебната власт бяха повдигнати по конкретни дела, обсъдени в следващия раздел. Например съображения като адекватното възнаграждение на съдиите също могат да бъдат от значение за запазването на достойнството на професията, като същевременно се гарантира бюджетна автономност, за да се намалят възможностите за неправомерно външно влияние.¹³⁷

2.2.2. *Право на зачитане на правото на неприкосновеност на личния живот и на личен и семеен живот*

Правото на неприкосновеност на личния живот и на зачитане на личния живот (член 8 от ЕКПЧ, член 7 от Хартата на ЕС, членове 1.1 и 17 от МПГПП) е широко право, което обхваща развитието на професионалния живот, кариерата, репутацията и отношенията с другите.¹³⁸ Той защитава от неоправдани посегателства срещу честта, репутацията, здравето и благосъстоянието и изисква от държавите да приемат „подходящо законодателство „и други мерки, за да гарантират, че лицата са „в състояние ефективно да се защитават от всякакви незаконни нападения, които се извършват, и да разполагат с

¹³² Вж. напр. Доклад на специалния докладчик относно независимостта на съдиите и адвокатите, Документ на ООН А/НРС/38/38 от 2 май 2018 г. ([доклад от 2018 г.](#)).

¹³³ [Общ коментар № 32 на Комитета по правата на човека; Пак там](#) (жалба 017/2021), решение (22 септември 2022 г.), § 97 относно задължението за създаване на подходящи национални институции и за гарантиране на независимостта на съдилищата. Доклад на специалния докладчик относно съдебните съвети. ДА СЕ ДОБАВИ РЕФ. НД

¹³⁴ [Пак там](#).

¹³⁵ Венецианска комисия, „Европейски стандарти за независимостта на съдебната власт: Системен преглед“ (European Standards on the Independence of the Judiciary: A Systematic Overview), проучване № 494/2008, CDL-JD (2008) 002, 3 октомври 2008 г., стр. 5.

¹³⁶ [Волков срещу Украйна](#), ЕСПЧ, жалба № 21722/11, решение от 9 януари 2013 г., т. 72, 77, 79, 81 и 84: В точка 103 се отбелязва, че за да се установи дали даден съд е „независим“, трябва да се вземе предвид начинът на назначаване на членовете, гаранциите срещу външен натиск и впечатлението за независимост.

¹³⁷ [Пак там](#), стр. 6.

¹³⁸ [Taliadorou и Stylianou срещу Кипър](#), ЕСПЧ, жалби № 39627/05 и 39631/05, решение от 16 октомври 2008 г., точка 53. Вж. също [Sidabras и Dziutas срещу Литва](#), ЕСПЧ, жалби № 55480/00 и 859330/00, решение от 27 юли 2004 г., точка 48.

ефективни правни средства за защита срещу отговорните лица¹³⁹.

В съответствие с правната рамка някои ограничения на кариерата и личностното развитие на съдиите могат да бъдат допустими (или дори необходими), но само ако отговарят на критериите да бъдат предвидени в ясен закон, преследвайки „легитимна цел“ за защита на съдебните институции, и са необходими и пропорционални на тази цел и се прилагат с подходящи гаранции. Оценяването на такива ограничения изисква оценка на всички относими факти, включително естеството и продължителността на мерките, причините, които ги обосновават, дали е било възможно и е трябвало да бъдат предприети стъпки за смекчаване на тяхното въздействие върху правата на съдиите и дали ограниченията са били пропорционални при всички обстоятелства.¹⁴⁰ Както подчертава ЕСПЧ, уволнението на съдия за корупция след справедлив съдебен процес може да бъде оправдано ограничение, докато ограничителните мерки, основани на неясни или необосновани обвинения в нарушения на деонтологичните норми и „неподходящи нагласи“, не биха били достатъчно ясни и следователно биха довели до нарушение.¹⁴¹

Когато е налице намеса в правото на зачитане на личния живот на съдиите, съдилищата са посочили фактори, които трябва да се вземат предвид, за да се определи дали е извършено нарушение, включително степента на намеса в правото, неговата продължителност и въздействие.¹⁴² Тези преценки обаче трябва да бъдат направени с оглед на конкретните обстоятелства по всеки отделен случай.

2.2.3. Свобода на изразяване

Съдиите имат право на свобода на изразяване (член 10 от ЕКПЧ, член 11 от Хартата на ЕС, член 19 от МПГПП) както в рамките на съдебния процес, така и извън него. Всъщност ЕСПЧ и други органи подчертават решаващото значение на способността на съдиите да упражняват правото на свобода на изразяване на мнение, по-специално да коментират въпроси, свързани с правораздаването. Изказването в отговор на посегателствата срещу независимостта на съдебната власт може да бъде не само право, но и задължение на съдиите.¹⁴³ Свободата на изразяване е свързана и с необходимостта съдиите да взаимодействат с обществото, да вдъхват доверие в правораздаването и да подобряват разбирането на контекста на своето вземане на решения. Законното упражняване на правата на съдиите, включително да предлагат анализи, включително критики, по въпроси, засягащи независимостта и функционирането на съдебната система, трябва да бъде строго защитено, тъй като то е от съществено значение за функционирането на правосъдната система, която защитава всички лица.¹⁴⁴

Правото на свобода на изразяване на мнение, както и правото на личен живот, могат да бъдат предмет на тесни ограничения. Както беше отбелязано по-горе, ЕКПЧ изрично включва „авторитета и безпристрастността на съдебната власт“ като легитимно основание

¹³⁹ [Общ коментар 16](#) на Съвета на ООН по правата на човека, § 11. Вж. също [Komarovski срещу Туркменистан](#), HRC, Съобщение № 1450/2006, U.N. Doc. CCPR/C/93/D/1450/2006, 24 юли 2008 г., § 3.8 и 7.7.

¹⁴⁰ [Пак там](#), точки 228–237.

¹⁴¹ [Özriņar срещу Турция](#), ЕСПЧ, жалба № 20999/04, решение от 19 октомври 2010 г., точка 48.

¹⁴² Вж. например [дело Juszczyzsyn срещу Полша](#), жалба № 35599/20 на ЕСПЧ, точка 222: въздействието върху репутацията на съдията на отстраняването му от полския съдебен съвет на фона на обвинения в неправомерно поведение и престъпност е достатъчно, за да се наруши член 8. В подкрепа на това бяха посочени различни фактори, включително: i) необоснованият характер на твърденията за неправомерно поведение и наказуемост, ii) твърдения, които са „свързани с съзнатата на неговата почтеност в съдебната система и професионалната му репутация“, и iii) факта, че временното отстраняване „го лишава от възможността да продължи съдебната си дейност и да живее в професионалната среда, в която би могъл да преследва целите си за професионално и личностно развитие“, и iv) продължителността на спирането (2 години 3 месеца и 18 дни). При всички обстоятелства мерките са засегнали личния живот на уволнения съдия в „много значителна степен“ в нарушение на член 8. Факторите по делото [Xhoxhaj срещу Албания](#) включват загубата на възнаграждение, последиците за „вътрешния кръг“ на кандидата, благосъстоянието и семейството, както и социалната стигматизация. Вж. също [Ertényi срещу Унгария](#), ЕСПЧ, жалба № 22254/14, решение от 22 ноември 2016 г., точка 30; вж. също [Gumenyuk и др. срещу Украйна](#), ЕСПЧ, жалба [11423/19](#), решение от 22 юли 2021 г.

¹⁴³ [Вака срещу Унгария](#), ЕСПЧ, жалба № 20261/12, решение от 23 юни 2016 г.), точки 162–167.

¹⁴⁴ [Zurek срещу Полша](#), ЕСПЧ, жалба № 39650/18, решение от 10 октомври 2022 г., точка 224. Вж. също [Вака срещу Унгария](#), ЕСПЧ, жалба № 20261/12, решение от 23 юни 2016 г., точка 165.

за ограничаване на свободата на изразяване,¹⁴⁵ в съответствие с по-широките международни стандарти.¹⁴⁶ Макар изискването за независимост и безпристрастност на съдиите несъмнено да оставя възможност за подходящи ограничения на свободата на изразяване на мнение на съдиите, тези ограничения трябва да бъдат ясно и точно определени от закона, да преследват посочените по-горе законни цели, да бъдат недискриминационни и да представляват необходима и пропорционална намеса в техните права.¹⁴⁷ Общите ограничения на способността на съдиите да упражняват правото си на свободно изразяване вероятно ще представляват нарушение на правата на човека.

Беше установено, че необоснованата намеса в способността на съдията да комуникира, например чрез писане на съобщения до държавни служители, даване на речи или публикуване на публични изявления, нарушава това право.¹⁴⁸ Освен това ЕСПЧ отбелязва, че „възпиращият ефект“ върху други съдии е един от многобройните фактори, които трябва да се вземат предвид при претеглянето на пропорционалността на наложените санкции или наказателни мерки.¹⁴⁹

2.2.4. Свобода на сдружаване

Подобно на други лица, съдиите имат право на свобода на сдружаване (член 11 от ЕКПЧ, член 12 от Хартата на ЕС, член 22 от МПГПП), включително правото да се присъединяват към сдружения на съдии или сдружения от подобно естество, например за да насърчават или защитават своите професионални интереси и независимостта на съдебната власт.¹⁵⁰ Комитетът на министрите на Съвета на Европа препоръчва свободата на сдружаване на съдиите да бъде ограничена само до степента, необходима за запазване на неговата независимост и безпристрастност. В закона трябва да се формулират изискванията по начин, който отговаря на критерия за законност, яснота и предвидимост, така че частноправният субект да може разумно да стигна до заключението дали действията му биха нарушили ограниченията, наложени от закона на ролята му на съдия. Освен това самата съдебна система следва да играе роля при установяването на ограниченията, за да се гарантира, че те са в съответствие с принципите на независимост на съдебната власт.¹⁵¹

Разглеждането на този въпрос от ЕСПЧ се съсредоточава главно върху липсата на правно основание за ограниченията на правото на съдиите свободно да се присъединяват и не обсъжда по същество дали дадено членство е съвместимо с независимостта на съдебната власт.¹⁵² Например ЕСПЧ е отбелязал, че порицание, издадено на съдия за членство в тайно общество, може да бъде валидно само ако възможността за дисциплинарни санкции въз основа на такова членство е ясно определена в закона.¹⁵³

Понастоящем липсва ясен международен консенсус относно някои области, свързани със свободата на сдружаване на съдиите, и различни практики, например по отношение на

¹⁴⁵ Член 10, точка 2 от ЕКПЧ.

¹⁴⁶ Принцип 8 от [Основните принципи на ООН за независимост на съдебната власт](#) (1985), който гласи, че „членовете на съдебната власт са като други граждани, които имат право на свобода на изразяване, убеждения, сдружаване и събрания; при условие обаче, че при упражняването на тези права съдиите винаги действат по начин, който запазва достойнството на тяхната длъжност и безпристрастността и независимостта на съдебната власт;“ вж. също Икономически и социален съвет на ООН (ECOSOC), Резолюция 2006/23 на Икономическия и социален съвет на ООН: Укрепване на основните принципи на съдебното поведение (Принципите от Бангалор), Документ на ООН E/RES/2006/23, 2006 г., точка 2.4 и 3.

¹⁴⁷ Член 19 от МПГПП и [Общ коментар 10 на Комитета по правата на човека](#).

¹⁴⁸ *Вака срещу Унгария*, ЕСПЧ, жалба № 20261/12, решение от 23 юни 2016 г., точка 145.

¹⁴⁹ *Вака срещу Унгария*, ЕСПЧ, жалба № 20261/12, решение от 23 юни 2016 г., точка 107, 227; *Кудешкина срещу Русия*, ЕСПЧ, жалба № 29492/05, решение от 14 септември 2009 г., точка 98.

¹⁵⁰ Организация на обединените нации, [Основни принципи за независимост на съдебната власт](#), 6 септември 1985 г., одобрени с резолюции на Общото събрание 40/32 от 29 ноември 1985 г. и 40/146 от 13 декември 1985 г., принципи 8 и 9.

¹⁵¹ Обяснителен меморандум към Препоръка CM/Rec(2010)12 относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, точки 19, 21 и 25.

¹⁵² Съвет по правата на човека, „Независимост на съдиите и адвокатите: Доклад на специалния докладчик относно независимостта на съдиите и адвокатите, A/HRC/41/48, 41-ва сесия, Общо събрание, 29 април 2019 г., точка 58.

¹⁵³ *Maestri срещу Италия*, ЕСПЧ, жалба № 39748/98, решение от 17 февруари 2004 г., точка 42.

членството в политически партии. По-специално в **коментара относно принципите на Бангалор се предвиждат конкретни** случаи, в които съдии могат да се присъединят към определени организации като синдикални организации или организации с нестопанска цел, които могат да помогнат за насочване на прилагането на това право.¹⁵⁴

2.2.5. Право на участие в обществени дела

Съдиите имат право да участват в провеждането на обществени дела (член 25, буква а) от МПГПП, член 3 от Протокол № 1 към ЕКПЧ). Упражняването на това право може да се припокрива с други права, включително правото на свобода на изразяване на мнение, на сдружаване и на събрания. Съветът на ООН по правата на човека подчерта, че без упражняването на тези права демократичният процес е застрашен,¹⁵⁵ и призна, че посегателствата срещу независимостта на съдебната власт засягат неблагоприятно упражняването на това право в няколко случая.¹⁵⁶ Публичната служба е широко понятие¹⁵⁷ и най-малкото ще обхваща „всички длъжности в изпълнителната, съдебната, законодателната и други области на държавната администрация (подчертаването е добавено)“.¹⁵⁸ В своя Общ коментар № 25 Съветът на ООН по правата на човека също така пояснява, че всички ограничения на правото на заемане на публична длъжност съгласно член 25 от Международния пакт за граждански и политически права трябва да бъдат установени със закон и да се основават на обективни и разумни критерии.¹⁵⁹

Възможно е да има ограничения по отношение на някои партийни политически дейности или участие, като например активна роля в дейностите на политическа партия или застъпничество по спорни политически въпроси, за които основателно може да се очаква, че ще дойдат пред тях в качеството им на съдебни органи. От съдиите се очаква да се въздържат от действия, които биха могли да поставят под съмнение тяхната безпристрастност.¹⁶⁰ Мерките за избягване на конфликти на интереси и за защита на независимостта на съдебната власт обаче не трябва да се използват като инструмент за възпрепятстване на способността на съдиите да участват в обществени дела.¹⁶¹

2.2.6. Свобода при избор на професия, право на труд и право на справедливи и благоприятни условия на труд

Правото на свобода при избор на професия, правото на труд и правото на справедливи и благоприятни условия на труд (членове 15 и 30 от Хартата на ЕС, членове 1 и 4 (и 24) (преработена) Европейска социална харта, 6 и 7 МПИСКП) също се отнасят до съдиите. Въпреки че ЕКПЧ е съсредоточена основно върху гражданските и политическите права и следователно разглежда нарушенията, свързани с работата, чрез други разпоредби, като например член 8 относно личния живот, други инструменти, като Хартата на ЕС, Европейската социална харта и Международния пакт за икономически, социални и културни права, се отнасят пряко до трудовите права.¹⁶² Както е отбелязано в раздел 5, тези стандарти и свързаните с тях механизми все още не са напълно използвани в

Група „¹⁵⁴Съдебна почтеност“, [Коментар относно принципите от Бангалор за съдебно поведение](#), приет от Икономическия и социален съвет на Организацията на обединените нации (ECOSOC), Резолюция 2006/23, точки 127, 135, 167–168 и 176.

¹⁵⁵ *López Lone et al./Хондурас*, *Междоамерикански съд по правата на човека, серия С № 302, решение от 5 октомври 2015 г.*, точка 160.

¹⁵⁶ *Adrien Mundy Busyo et al. срещу ДРК*, HRC, Съобщение № 933/2000, Документ на ООН ССРР/С/78/D/933 (2003), точка 5.2; *Михаил Иванович Пастухов срещу Беларус*, HRC, Съобщение № 814/1998, документ на ООН ССРР/С/78/D/814/1998 (2003), точка 7.3.

¹⁵⁷ Комитет по правата на човека, [Общ коментар 25](#), Документ на ООН ССРР/С/Rev.1/Add.7 (1996), точки 1–2 и сл.

¹⁵⁸ Joseph, Schultz, Castan, *Материали по дела и коментари на МПГПП (Cases material and Commentary ICCPR)*, 2-ро издание, стр. 671, § 22.49

¹⁵⁹ Комитет по правата на човека, [Общ коментар 25](#), точка 4.

¹⁶⁰ Съвет по правата на човека, „Независимост на съдиите и адвокатите: Доклад на специалния докладчик относно независимостта на съдиите и адвокатите, А/HRC/41/48, 41-ва сесия, Общо събрание, 29 април 2019 г., точка 66.

¹⁶¹ Комитет по правата на човека, [Общ коментар 25](#), Документ на ООН ССРР/С/Rev.1/Add.7 (1996), точка 16.

¹⁶² Съвет на Европа, Европейска социална харта, ETS № 035, 1961 г. и преработена Европейска социална харта, ETS № 163, 1996 г.; Общо събрание на Организацията на обединените нации, Международен пакт за икономически, социални и културни права, 16 декември 1966 г., United Nations, Treaty Series, том 993, стр. 3.

съдебните дела, но предлагат допълнителна потенциална възможност за правна защита.

2.2.7. Свобода на събранията и право на протест

Въз основа на международната съдебна практика¹⁶³ и международни стандарти¹⁶⁴ съдиите имат правото и при определени обстоятелства могат да се считат за отговорни да упражняват правото си на свобода на събранията и протестите (член 21 от МПГПП, член 11 от ЕКПЧ, член 12 от Хартата на ЕС). Когато съдиите считат, че имат задължение да говорят открито, те следва да могат да участват в мирни демонстрации.¹⁶⁵ В ситуации на отстъпление от принципите на върховенството на закона съдиите действително могат да имат задължение да действат в защита на независимостта на съдебната власт.¹⁶⁶

Принципите на независимост и безпристрастност, и по-специално необходимостта да изглеждат безпристрастни на разумен наблюдател, могат обаче да оправдаят някои ограничения на правото на съдиите да упражняват правото си на свобода на събранията. Подобно на свободата на изразяване на мнение и свободата на сдружаване, всички подобни ограничения трябва да отговарят на строги условия за законност, необходимост, легитимна цел, пропорционалност и недискриминация.¹⁶⁷ Във всеки случай, ако съществува риск определена принадлежност да застраши тяхната независимост и безпристрастност, необходимостта от запазване на достойнството на службата и нейната ефективност при правораздаването могат да изискват от тях да се въздържат от участие в определени социални въпроси.¹⁶⁸

2.2.8. Равенство и недискриминация

Основни принципи на върховенството на закона и правото в областта на правата на човека са принципите на равенство, еднаква защита на закона и недискриминация въз основа на раса, цвят на кожата, сексуална ориентация или полова идентичност, възраст, пол, религия, език, политически или други възгледи, гражданство, националност или миграционен статут, национален, социален или етнически произход, здравен статус, увреждане, имуществено състояние, социално-икономическо положение, рождение или друг статус (напр. член 14 и Допълнителен протокол 12 към ЕКПЧ, член 20 и 21 от Хартата на ЕС, член 2, 4 и 26 от МПГПП, член 2, параграф 2 от МПИСКП).¹⁶⁹ Недискриминацията е характеристика на всички всеобщи договори в областта на правата на човека.

Например член 26 от МПГПП гарантира „еднаква законна закрила“, защита срещу дискриминация и забранява дискриминацията на каквото и да е основание.¹⁷⁰ Член 26 забранява прилагането на законодателство „по произволен или дискриминационен начин“¹⁷¹, което означава, че се отнася за декрети, политики и мерки, насочени срещу

¹⁶³ Вж. например *López Lone et al. срещу Хондурас*, Междумерикански съд по правата на човека, серия С № 302, решение от 5 октомври 2015 г., точки 184–186.

¹⁶⁴ Коментар относно принципите на съдебното поведение от Бангалор, 2002 г., точка 140.

¹⁶⁵ Коментар относно принципите на съдебното поведение от Бангалор, 2002 г., точка 140.

¹⁶⁶ *Zurek срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 39650/18, решение от 10 октомври 2022 г., точка 222.

¹⁶⁷ Вж. Съвет на ООН по правата на човека, Общ коментар № 37 (2020) относно правото на мирни събрания (член 21), Документ на ООН CCPR/C/GC/37, 17 декември 2020 г.

¹⁶⁸ Съвет по правата на човека, „Независимост на съдиите и адвокатите: Доклад на специалния докладчик относно независимостта на съдиите и адвокатите, А/НRC/41/48, 41-ва сесия, 29 април 2019 г., точка 57.

¹⁶⁹ ICJ, *Декларация от Тунис относно укрепването на принципите на правовата държава и правата на човека*, март 2019 г., точка 9, буква Л), отразяващ основанията за дискриминация, признати в международното право. Вж. например член 2, параграф 2 от МПИСКП; Комитет по икономически, социални и културни права, Общ коментар № 20: Недискриминация по отношение на икономическите, социалните и културните права (член 2, параграф 2 от МПИСКП); член 21 от Хартата на ЕС; член 2 от Конвенцията за правата на детето.

¹⁷⁰ Член 26 от МПГПП: „Всички лица са равни пред закона и имат право, без всякаква дискриминация, на еднаква законна закрила. В това отношение законът трябва да забранява всякаква дискриминация и да осигурява на всички лица еднаква и ефикасна закрила против всякаква дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци.“

¹⁷¹ Sarah Joseph (Сара Джоузеф) и Melissa Caston Мелиса Кастън), *Международен пакт за граждански и политически права: Дела, материали и коментари*, 3-то издание (2013 г.), стр. 768, цитирайки Манфред Новак, *Пакт на ООН за граждански и политически права: Коментар на CCPR*, стр. 605–606.

лица на дискриминационни основания, включително например политически убеждения, противопоставящи се на конкретно действие на изпълнителната власт. Значението на гарантирането на недискриминация във връзка с назначенията в съдебната система е подчертано в основните принципи на ООН.¹⁷²

Международното право забранява пряката и непряката дискриминация, както и системната и множествената дискриминация, основана на повече от едно основание, и пояснява, че диференцираното третиране, основано на забранени основания, ще се разглежда като дискриминационно, освен ако основанието за диференциация не е разумно и обективно.¹⁷³

Въпреки че дискриминация на множество основания може да възникне, когато съдиите са насочени или непропорционално засегнати от мерки, нарушаващи тяхната независимост, в такива случаи дискриминацията, основана на политически възгледи, е от особено значение. Това е например основанието за констатацията на ЕСПЧ за нарушение на забраната за дискриминация във връзка с нарушения на членове 10 и 11, когато органите не са оценили адекватно твърденията на жалбоподателката, че в хода на процедурите по назначаване тя е била дискриминирана поради критичното ѝ отношение към Висшия съдебен съвет.¹⁷⁴

3. Оспорване на независимостта на съдебната власт: Разработване на практики в държавите — членки на ЕС

Стратегическите съдебни дела във връзка с ерозията, посегателството или незачитането и неприлагането на независимостта на съдебната власт в държавите — членки на ЕС, са под много форми. Тя е разгледала редица въпроси, използвала е редица правни инструменти, описани по-горе, и е била представена на различни национални, регионални или международни форуми от и с подкрепата на различни лица и групи. Въпреки че опасенията относно „независимостта и безпристрастността „на трибуналите най-често са изразявани „отбранително“ от кандидати, оспорващи справедливостта на съдебните процеси, през последните години се наблюдава тенденция към съдии и други участници в правосъдието, които изразяват такива опасения като носители на права.

Съдебните дела в целевите държави отразяват основните аспекти на независимостта на съдебната власт. В настоящия доклад въпросът ще бъде разгледан в следните широки припокриващи се категории: първо, дела за оспорване на произволни и необосновани **уволнения и санкции**, често в отговор на или репресивни мерки за съдебно или друго поведение или за упражняване на независимостта на съдебната власт; второ, **неправомерни наказателни разследвания и/или наказателни преследвания** срещу отделни съдии; трето, процедури за **назначаване**, които дават неправомерен контрол или влияние и потенциал за злоупотреба на политическите участници; четвърто, посегателства върху **свободата на изразяване на мнение на съдиите и други основни свободи**; пето, **неподходящи условия на труд и промени в сигурността на мандата**, понякога изразявани като промени в пенсионната възраст или в условията на труд, които застрашават независимостта на съдебната власт; шесто, **несправедливо или дискриминационно третиране** на съдиите; и седмо, системна **реорганизация** на съдилищата и ограничаване на ролята на съдиите, които подкопават правомощията на съдебната власт.

Съдебните дела също така възприеха много други форми, като обикновено оспорваха **справедливостта** на производствата и **ефективността на средствата за правна**

¹⁷² Член 10 от [Основните принципи на ООН за независимост на съдебната власт](#), 1985 г.

¹⁷³ Общ коментар № 20 на Комитета на ООН за икономически, социални и културни права Недискриминация по отношение на икономическите, социалните и културните права (член 2, параграф 2 от МПИСКП), точки 10, 12, 13 и 17.

¹⁷⁴ *Bakradze срещу Грузия*, ЕСПЧ, жалба № 20592/21, решение от 7 ноември 2024 г., точка 85.

защита (включително разследването) по отношение на различните начини, по които участниците в правосъдието са подкопани в своята работа. Въпреки че има много повече контексти, в които независимостта на съдебната власт е застрашена, правните предпоставки за предявяване на иск и икономическият и политическият натиск върху съдиите да не го правят, наред с други предизвикателства, означават, че съдебните дела често са ограничени до крайни случаи, при които съдиите вече са претърпели сериозни вреди.

3.1. Уволнения и дисциплинарни санкции

Съдебните дела, образувани от съдии, често оспорват злоупотребата с дисциплинарни производства и произтичащите от това санкции или уволнения, наложени в отговор на тяхното съдебно поведение, публично изразяване на мнение относно правораздаването или критика към влиятелни участници. Тези искове често се припокриват с други твърдения, посочени по-долу, като например във връзка със свободата на изразяване на мнение в съда и справедливостта на производството. Оспорването на дисциплинарни производства често е свързано и с предизвикателства, свързани с назначаването на съдии, например когато назначените лица не разполагат с необходимата независимост, за да вземат безпристрастни дисциплинарни решения. Едно такова дело е *Juszczyszyn срещу Полша*¹⁷⁵ пред ЕСПЧ.

Juszczyszyn срещу Полша, ЕСПЧ

членове 6, 8 и 18 от ЕКПЧ

Общ преглед на случая

Това историческо дело оспори дисциплинарно производство срещу съдия, който е издал съдебно разпореждане за информация относно назначенията на съдии чрез оспорвания „нов“ Национален съдебен съвет (НСС) вследствие на реформите в неговата структура и управление, както и въздействието на проблемните процедури за назначаване върху легитимността на тези производства. Полската дисциплинарна колегия на Върховния съд констатира на първа инстанция, че действията на съдия Juszczyszyn не са оправдали отстраняването му от длъжност, но с решение на втора инстанция съдията е „нарушил достойнството“ на съдебната длъжност и е отговорен за дисциплинарни нарушения съгласно Закона за организацията на общите съдилища от 2001 г. Той временно отстранява съдия Juszczyszyn от изпълнение на съдебните му функции и налага намаление на заплатите с 40 %.

Съдебно дело пред ЕСПЧ

Пред ЕСПЧ жалбоподателят твърди нарушения на членове 6 (1) (право на справедлив съдебен процес), 8 (право на зачитане на личния и семейния живот), 18 (ограничаване на използването на ограничения на права) и член 1 от Протокол № 1 към Конвенцията (защита на собствеността).

Преценка и въздействие

Съдът установи, че дисциплинарната колегия на Върховния съд не е „независим и безпристрастен съд, създаден със закон“ в нарушение на член 6. В него изрично се посочва, че: i) процедурата за назначаване на съдии в Дисциплинарната колегия е опорочена, тъй като препоръчващият орган — НСС — не е независим; ii) Законът за изменение от 2017 г. е компрометирал независимостта на съдебната власт, наред с другото, като е премахнал компетентността на съдиите да избират членове на Националния съдебен съвет; и iii) в полското право не е имало процедура за оспорване на твърдените пороци в процеса на назначаване на съдии в Дисциплинарната колегия.

Що се отнася до правото на жалбоподателя на зачитане на личния и семейния живот (член 8), ЕСПЧ подчертава, че твърдяното нарушение, което е основание за отстраняването от длъжност на съдията, не е очевидно. При оценката на качеството на

¹⁷⁵ *Juszczyszyn срещу Полша, ЕСПЧ, жалба № 35599/20, решение от 10 май 2021 г.*

правните изисквания ЕСПЧ констатира, че направената от Дисциплинарната колегия квалификация е проблематична, тъй като не разглежда първоинстанционния извод, че искът не може да се квалифицира като нарушение, нито се позовава на съдебна практика в подкрепа на констатацията си и тъй като е установил, че жалбоподателят е извършил професионално нарушение, за което не е повдигнато обвинение. Следователно констатацията за наличие на нарушение от втора инстанция не е била предвидима за жалбоподателя. Освен това той подчертава, че налагането на дисциплинарна отговорност във връзка с постановяването на съдебно решение е извънредна мярка, която следва да се тълкува ограничително. Накрая Съдът констатира, че не са въведени процесуални гаранции срещу произвол. След като установи нарушение на член 8 поради липса на качество на закона, съдът счита, че не е разгледал легитимната цел на спирането.

ЕСПЧ също така установява нарушение на член 18 във връзка с член 8, тъй като стига до заключението, че крайната цел на спирането е несъвместима с ЕКПЧ. Макар да признава наличието на други легитимни цели, съдът е убеден, че основната цел на дисциплинарните мерки е да го санкционират и да го разубедят да прецени статута на съдиите, назначени в рамките на производство, в което участва новият НСС. За да стигне до този извод, съдът отбелязва общия контекст на реорганизацията на съдебната власт в Полша, целта на акта за постигане на решаващо влияние върху състава на НСС и факта, че срещу съдията са били предприети други ограничителни мерки преди отстраняването от длъжност поради дисциплинарни обвинения. Съдът постановява, че дисциплинарното производство и временното отстраняване от длъжност на *Juszczyszyn* противоречат на основните принципи на независимост на съдебната власт и на върховенството на закона.

В няколко други дела съдебните дела на ЕСПЧ са оспорили **процеса** пред дисциплинарните съдилища (както и независимостта на тези съдилища) и Съдът е анализирал дали в тези производства са спазени стандартите по член 6. В *решението си по дело Волков срещу Украйна* (2013) той признава, че липсата на независимост в дисциплинарния съд, по-голямата част от който се състои от несъдебни членове, назначени пряко от изпълнителната и законодателната власт, нарушава правата на съдията.¹⁷⁶ Съдът също така постанови, че „последващото решаване на делото от парламента не отстранява структурните недостатъци на липсата на „независимост и безпристрастност“, а по-скоро само допринася за политизирането на процедурата и утежнява несъответствието на процедурата с принципа на разделение на властите“.¹⁷⁷ В това отношение в няколко неотдавнашни дела Съдът потвърди значението на строгите гаранции във всички дисциплинарни производства срещу съдии.¹⁷⁸

3.2. Оспорване на криминализирането на съдебната роля

Прибягването до наказателно преследване на съдии за престъпления, свързани с упражняването на техните съдебни функции, като форма на санкция, остава изключение в Европейския съюз, въпреки че, както беше отбелязано по-горе, съществуват закони, които го позволяват в няколко държави — членки на ЕС. *По делото Garzón срещу Испания* бивш съдия оспорва уволнението си и наказателното преследване пред Комитета на ООН по правата на човека. Комитетът установи, наред с другото, че Испания произволно е преследвала съдията за неговите съдебни тълкувания и не е предоставила основните гаранции за справедлив съдебен процес, независимост и безпристрастност.¹⁷⁹

Garzón срещу Испания, Комитет на ООН по правата на човека

¹⁷⁶ *Волков срещу Украйна*, ЕСПЧ, жалба № 21722/11, решение от 9 януари 2013 г. (уволнението на съдия от Върховния съд е отменено поради множество процесуални нарушения в дисциплинарния съд и гласуването в парламента, когато малко членове са заседавали и са били на разположение да гласуват на съдийската длъжност).

¹⁷⁷ *Волков срещу Украйна*, ЕСПЧ, точка 118.

¹⁷⁸ *Tuleya срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба No21181/19 и 51751/20, решение от 6 октомври 2023 г., точка 432.

¹⁷⁹ Вж. *Garzón срещу Испания*, Комитет по правата на човека, Съобщение № 1361/2005, UN Doc. CCRP/C/132/D/2844/2016 (2023). новини от 23 май 2023 г.

член 14, параграфи 1–3 и (5), член 15 от МПГПП

Общ контекст на делото

Дългата кариера на Baltasar Garzón (Балтазар Гарзон) в испанския Audiencia Nacional (Национален съд) е била прекъсната, когато е бил уволнен, разследван и преследван за престъплението „prevaricación“ (престъпно нарушение) във връзка със съдебната му роля в няколко политически спорни дела. Гарзон е най-известен с ролята си да упражнява универсална юрисдикция, да издава заповед за арест „Пиночет“ и да търси отговорност за международни престъпления, извършени в държави, в които правото на амнистия или давностните срокове не допускат правосъдие. Когато обаче се опитва да приложи тези принципи в Испания, той е отстранен от пейката и е поставен на подсъдимата скамейка.

В първото от наказателните дела срещу него твърдяното му престъпление е било решението да се разрешат предварителни действия по разследване на хиляди смъртни случаи и изчезвания по време на режима на Франко, в което се определя, че испанският закон за амнистията не се прилага за престъпления срещу човечеството. В отговор на това е подадена наказателна жалба от дясна организация, подпомагана от испански съдии, и е последвана продължителна наказателна процедура, която в крайна сметка приключва с оправдателна присъда. Докато делото „*Franquismo* „ е висящо, е образувано второ наказателно преследване за решението за предприемане на предварителни следствени действия в едно от най-големите до момента разследвания за корупция в Испания (делото *Gürtel*), засягащо управляващия орган „Partido Popular“ и други влиятелни участници. Въпреки че испанското право по онова време беше спорно и други съдии стигнаха до сходни решения, без да бъдат разследвани или преследвани по съдебен ред, съдия Гарзон беше осъден по това дело и временно отстранен от длъжност за срок от 11 години.

Съдебни дела пред Съвета на ООН по правата на човека

След изчерпване на националните правни средства за защита, на 31 януари 2016 г. в Съвета на ООН по правата на човека е внесена петиция. С иска се оспорва наказателното преследване на съдия единствено въз основа на неговите съдебни решения като нарушение на правата му и накърняване на независимостта на съдебната власт. Той беше подкрепен от значими експертни становища. Едно становище, представено от съдии от Латинска Америка и Южна Африка, се отнася до международните правни стандарти, уреждащи независимостта на съдебната власт. Друга група международни учени и съдии ясно посочват задължението за разследване и недопустимостта на амнистията и давността за престъпления срещу човечеството, като демонстрират разумността на съдебните тълкувания на Garzón и произвола на наказателното му преследване. Трета страна е представена от експерт по испанския закон за криминалните нарушения и е показала, че прилагането на закона по делото на съдия Гарзон е непредвидимо.

Решение и въздействие

На 25 август 2021 г. Съветът на ООН по правата на човека издаде новаторско [решение](#), с което установи, че Испания е отговорна за множество нарушения на правата на Балтазар Гарзон.¹⁸⁰ Той установи, че наказателното производство срещу Garzón по делата *Franquismo* и *Gürtel* е „произволно“ в нарушение на правото на справедлив съдебен процес (член 14 от МПГПП). По-специално това възниква независимо от това дали наказателното преследване е приключило с оправдателна или осъдителна присъда. В подкрепа на това той отбелязва, че съдебните решения на Гарзон безспорно са мотивирани, подкрепени са от други съдии и *Ministerio Publico* и са отменени при обжалване (когато евентуалните предполагаеми грешки могат да бъдат надлежно отстранени). Той установява, че испанският съд, който го е опитал, не е безпристрастен. Отричането на правото на обжалване, с мотива че първоинстанционният съдебен процес е бил пред висшестоящ съд, е нарушило правото

¹⁸⁰ *Garzón срещу Испания*, Съвет на ООН по правата на човека, Съобщение № 2844/2016, Документ на ООН CCPR/C/132/D/2844/2016, 25 август 2021 г.

му на справедлив съдебен процес. Комитетът подчерта, че когато съдиите се преследват на първа инстанция от висшия Върховен съд — независимо дали са предвидени като гаранция или не — те все пак трябва да имат право на обжалване, което е съществен елемент от правото на справедлив съдебен процес.¹⁸¹ Той също така установи нарушение на член 15 от МПГПП, тъй като присъдата му следва непредвидимо прилагане на широко формулиран закон за криминални нарушения. Комитетът счита, че законите на „prevaricación“, които дават основание за наказателно преследване, не са достатъчно ясни, конкретни и предвидими, за да отговорят на изискванията на наказателното право.¹⁸²

По-специално Съветът на ООН по правата на човека призова Испания да направи „цялостно обезщетение“ за тези многобройни нарушения, включително да предприеме стъпки за предотвратяване на подобни нарушения в бъдеще.¹⁸³ За съжаление обаче отговорът на испанското правителство беше разочароващо мълчание. През август 2023 г. докладчикът на Съвета на ООН по правата на човека докладва, че Испания напълно не е предприела необходимите мерки за изпълнение на решението на Съвета на ООН по правата на човека.

Делото *Garzón* разкрива както забележителни въздействия, така и ограничения. То илюстрира както предимствата, така и ограниченията за водене на съдебни дела пред органите по договорите на ООН, като най-очевидната от тях е, че самите решения нямат задължителен ефект в тесен смисъл, а прилагането и последващите действия понякога са крайно недостатъчни.

Това беше новаторско дело по някои начини, което бележи едно от първите решения на органа по Договора на ООН, с което се установява, че държава нарушава задълженията в областта на правата на човека за наказателно преследване на съдия за действия в хода на изпълнението на неговите съдебни задължения. То също така даде важна индикация за ролята на Гарзон като съдия, като разкри и илюстрира някои от сериозните проблеми с независимостта на съдебната власт в Испания — включително нападенията от самата съдебна власт — и подчерта необходимостта от реформа. Тъй като съдебните дела бяха придружени от съобщения с пресата и правната общност по време на делото и след него, [на етапа на изпълнение](#) той привлече значително внимание. Въпреки това на Комитета по правата на човека бяха необходими и пет години, за да стигне до решение и неговото въздействие е драстично намалено поради явното неизпълнение от страна на Испания.¹⁸⁴

Автор: Проф. Хелън Дъфи, Human Rights in Practice (Права на човека на практика), съветник на Балтазар Гарзон

Предполагаеми нарушения на принципа на законност бяха оспорени и пред *румънските съдии (I)*, където Съдът на ЕС установи нарушения, произтичащи от румънските законодателни промени, с които се създава специална прокуратура за разследване на съдии и налагане на лични глоби срещу тях за „съдебни грешки“. Възникнаха нарушения на член 19 от ДЕС, тъй като новите механизми могат „да се използват като инструмент за оказване на натиск върху съдебната дейност“ и да накърнят общественото доверие в съдебната система.¹⁸⁵

Едно висящо национално дело е *Kolíková срещу Doláková*, по което¹⁸⁶ словашкият министър на правосъдието образува дисциплинарно производство срещу съдия Долакова във връзка с нейните съдебни решения, за които се твърди, че неоснователно

¹⁸¹ *Garzón срещу Испания*, Съвет на ООН по правата на човека, точка 5.5.

¹⁸² *Garzón срещу Испания*, Съвет на ООН по правата на човека, точка 5.17.

¹⁸³ *Garzón срещу Испания*, Съвет на ООН по правата на човека, точка 7.

¹⁸⁴ Вж. напр. Human Rights in Practice (Права на човека на практика), [„Garzón срещу Испания: в доклада на ООН се посочва, че Испания не е успяла да изпълни решението на Комитета на ООН по правата на човека“](#), съобщение за медиите, 21 август 2023 г. (посетен на 3 декември 2024 г.).

¹⁸⁵ *Румънски съдии (I)*, Съд на ЕС, C-83/19 и др., решение от 18 май 2021 г.)

¹⁸⁶ *Kolíková срещу Doláková*, Върховен административен съд на Словакия.

облагодетелстват ищец по искане на друг съдия. Съдията е бил дисциплинарно преследван и преследван за престъпление злоупотреба с власт от страна на държавен служител. Първоначалното съдебно заседание не откри причина за отстраняване на Doláková от длъжност, понастоящем делото е висящо по обжалване, но закъсненията се дължат на невъзможността да се избере съдия, който да разгледа жалбата.¹⁸⁷

3.3. Назначения в съдебната система

Успешните предизвикателства пред предполагаемото произволно или по друг начин неправомерно използване на процедурите за назначаване на съдии с цел застрашаване на независимостта на съдебната власт са относително необичайни, но това е възникнало по няколко национални и международни дела, включително *делото Juszczyzyp* ЕСПЧ, разгледано по-горе. ЕСПЧ по принцип не е разглеждал решенията на държавните органи относно назначаването на съдии, които по принцип попадат в обхвата на свободата на преценка и правомощията на държавите да правораздават. Когато обаче процедурите по назначаване са под неправомерното влияние на изпълнителната власт, така че всички обстоятелства означават, че съдилищата са политически заловени или компрометирани, Съдът категорично осъжда съда.¹⁸⁸

В контекста на предполагаемото системно завладяване на полската правна система по делото *Xero Flor c/у Полша*¹⁸⁹ Съдът мотивира, че политическото вмешателство в избора на трима съдии в Конституционния съд на Полша „накърнява легитимността на изборния процес „до такава степен, че той „подрива самата същност на правото на „Съд, създаден със закон“.¹⁹⁰ В няколко други дела, отнасящи се до Полша, ЕСПЧ подчертава, че решението на съда е незаконно, ако процедурите за създаване на този съд или за подбор на неговите съдии сами по себе си са незаконни.¹⁹¹

ЕСПЧ също така е разглеждал процедурите за назначаване на съдии в няколко други дела във връзка с по-ограничени и специфични проблеми, както и в отговор на системните проблеми в Полша. В един случай, засягащ Исландия, той установи, че решение, постановено от съдия, назначен чрез процедури, които нарушават конституцията на дадена държава, не е валидно съдебно решение.¹⁹² Въпреки че процедурите за проверка в Албания не бяха непременно в нарушение на Конвенцията, когато съдия, заседаващ в органа, който взема решение за освобождаване от длъжност на прокурори, е назначен в нарушение на закона и процедурите за назначаване на съдии, Съдът установи нарушение на член 6.¹⁹³

Въпреки че Съдът на ЕС е създал основа за икове за независимост на съдебната власт, включващи например неправомерно отстраняване или дисциплинарно преследване на съдия, досега той е отказал да установи изискване за силни гаранции, за да се гарантират независими процедури за назначаване на съдии.¹⁹⁴ Съдът на ЕС не счита, че малтийската система за назначаване на съдии от министър-председателя по своята

¹⁸⁷ Šipulová, K. и Spáč, S. (2023 г.) „(No) Ghost in the Shell: The Role of Values Internalisation in Judicial Empowerment in Slovakia“ („Няма Дух в кутията: Ролята на интернализацията на ценностите в съдебната власт в Словакия“), *Журнал по германско право*, 24 (8), стр. 1412–1431 (посетен на 18 декември 2024 г.).

¹⁸⁸ Вж. *Xero Flor срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 4907/18, решение от 7 май 2021 г. (в което се констатира, че съдебните решения в система, в която съдиите нямат независимост, не са легитимни, окончателни решения по даден иск).

¹⁸⁹ *Xero Flor срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 4907/18, решение от 7 май 2021 г.

¹⁹⁰ *Пак там.*, на стр. 77, точка 287.

¹⁹¹ Вж. също напр. *Advance Pharma sp. z o.o. срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 1469/20, решение от 3 февруари 2022 г.

¹⁹² *Guðmundur Andri Ástráðsson срещу Исландия*, ЕСПЧ, жалба № 26374/18, решение от 12 март 2019 г. (не е валидно решение, постановено от съдия, назначен чрез процедури, с което се нарушава конституцията на държавата).

¹⁹³ *Besnik Cani срещу Албания*, ЕСПЧ, жалба № 37474/20, решение от 4 октомври 2022 г. Жалбоподателят подава жалба пред ЕСПЧ за нарушение на правата му по член 6 от ЕКПЧ. Съдът приема, че е налице нарушение на правото на жалбоподателя на съд, създаден със закон, поради несъответствие на назначаването на съдия от ВАС с националното право.

¹⁹⁴ Вж. Rafal Mańko (Рафал Манко), „Court Case Law on Judicial Independence: A Chronological Overview“ („Съдебна практика на Съда относно съдебната независимост: хронологичен преглед“), Служба на Европейския парламент за парламентарни изследвания (октомври 2023 г.); *Republika*, Съд на ЕС, C-896/19, решение от 20 април 2021 г.

същност е в нарушение на правото на ЕС, като отбелязва, че законът изисква единствено съдиите да бъдат „свободни от каквито и да било отношения на подчинение или йерархичен контрол от страна на изпълнителната или законодателната власт“, а не да бъдат назначавани без участието на изпълнителната или законодателната власт.¹⁹⁵ Това решение изглежда противоречи на стандартите на Съвета на Европа.¹⁹⁶ Съдът на ЕС обаче е постановил, че държавите членки не могат да променят организацията на своите правосъдни системи по начин, който би понижил равнището на защита на принципите на върховенството на закона.¹⁹⁷

C-896/19 Repubblica срещу Il-Prim Ministru, Съд на ЕС¹⁹⁸

Общ контекст на делото

Repubblica, неправителствена организация, регистрирана в Малта, завежда дело *actio popularis* срещу министър-председателя и министъра на правосъдието на Малта пред малтийските граждански съдилища в тяхната конституционна компетентност.¹⁹⁹

Repubblica твърди, че системата за назначаване на членове на съдебната власт, уредена от малтийската конституция, нарушава задълженията на Малта по член 39, параграф 2 от Конституцията, член 6 от ЕКПЧ, член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и член 47 от Хартата на ЕС. Искът им е съсредоточен върху решаващата власт на министър-председателя в процедурата за назначаване на съдебната власт, както е предвидено в малтийската конституция след измененията, приети през 2016 г. Repubblica оспорва конкретно назначаването на редица членове на съдебната власт през 2019 г., което е направено без оглед на становище на Венецианската комисия, в което се посочва, че съставът на Комитета по назначенията в съдебната система не е в съответствие с европейските стандарти и че министър-председателят не следва да има правомощия да влияе върху назначенията.²⁰⁰

Съдебни дела пред Съда на ЕС

В хода на производството пред районния съд малтийският граждански съд отправя преюдициално запитване²⁰¹ относно тълкуването на член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата. По-специално той иска да се установи i) дали цитираните разпоредби на правото на Съюза са приложими в настоящия случай, ii) дали решаващата власт на министър-председателя в процеса на назначаване на съдии е в съответствие с правото на ЕС; и iii) ако това не е така, дали това следва да се вземе предвид само по отношение на бъдещи назначения, или също и по отношение на предишни назначения.

Що се отнася до приложимостта на член 19, параграф 1 от ДЕС, Съдът на ЕС стигна до заключението, че член 19, параграф 1 изисква от Малта да гарантира, че съдилищата и трибуналите, които могат да се произнасят по въпроси, свързани с правото на ЕС, предоставят ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на ЕС. Макар Хартата да е приета за неприложима към настоящото дело, член 47 от Хартата (право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес) следва да се вземе предвид при тълкуването на член 19, параграф 1 ДЕС.

¹⁹⁵ *Repubblica*, Съд на ЕС, C-896/19, решение от 20 април 2021 г. Вж. карето за разглеждане на казуса на право по-долу.

¹⁹⁶ [Европейската харта за статута на съдиите](#) подчертава, че назначаването на съдии следва да се извършва от независим орган или орган със значително съдебно представителство, за да се гарантира независимостта на съдебната власт. По подобен начин в [Становище № 1 \(2001\) на КСЕС](#) се подчертава значението на независимите назначения в съдебната система, като се препоръчва решенията относно подбора и кариерата на съдиите да бъдат възлагани на независим орган, за да се предотврати неправомерно влияние от страна на изпълнителната или законодателната власт.

¹⁹⁷ *Repubblica*, Съд на ЕС, C-896/19, решение от 20 април 2021 г., т. 65. 65.

¹⁹⁸ *Repubblica*, Съд на ЕС, C-896/19, решение от 20 април 2021 г.

¹⁹⁹ *Pace Asciak Marion et срещу L-Onor Prim Ministru et* - [63/2019](#)— Civili Prim Awla (Sede Kostituzzjonali), Малта, решение от 22 май 2019 г.

²⁰⁰ Венецианска комисия, Становище № 940/2018, [Малта — Становище относно конституционните договорености и разделенията на властите и независимостта на съдебната власт и правоприлагането](#), CDL-AD (2018) 028-е, прието на нейната 117-а пленарна сесия, 2018 г. Системата за назначаване на съдебната власт беше допълнително изменена през 2020 г., Закон No XLIII от 2020 г. — [Закон за \(изменение на\) малтийската конституция](#).

²⁰¹ *Repubblica*, Съд на ЕС, C-896/19, решение от 20 април 2021 г.

По втория въпрос Съдът на ЕС призна, че макар организацията на правосъдието да е от национална компетентност, държавите са длъжни да спазват задълженията, произтичащи от правото на ЕС. По този начин независимостта е от основно значение и съдебната власт трябва да бъде защитена от външен натиск, бил той пряк или косвен.²⁰² Следователно държавите не могат да приемат разпоредби, които намаляват защитата на принципите на върховенството на закона, по-специално гаранциите за независимост на съдебната власт.²⁰³ Съдът на ЕС взе предвид, че преди измененията от 2016 г., с които се създава Комисията по назначенията в съдебната система, правомощията на министър-председателя са били ограничени само от изискванията за допустимост, които трябва да бъдат изпълнени, както е посочено в Конституцията. Съдът на ЕС подчерта, че последните разпоредби са били в сила, когато Малта се присъедини към ЕС с ангажимент към общите ценности на ЕС, включително принципите на върховенството на закона, както е посочено в член 2 от ДЕС. Съдът на ЕС постанови, че измененията от 2016 г. не представляват регресия на законите, които биха подкопали независимостта на съдебната власт, за разлика от тях измененията допринасят за обективността на процеса на назначаване.²⁰⁴ Този процес беше счетен за достатъчен, за да не породи основателни съмнения относно независимостта на съдиите, които се назначават.

Съдът на ЕС не се произнесъл по третия въпрос. *Repubblika* прехвърля делото през април 2021 г. след решението на Съда на ЕС.

Въздействие на съдебното дело

На европейско равнище делото въвежда принципа на *запазване на равнището на защита* по отношение на принципите на върховенството на закона, като се основава на връзката между член 2²⁰⁵ и член 49²⁰⁶ от ДЕС. Това означава, че на държавите членки се забранява да въвеждат или изменят законодателство, когато това би довело до влошаване на защитата на принципите на върховенството на закона.²⁰⁷ Освен това Съдът на ЕС отново изтъкна значението на независимостта на съдебната власт. От процедурна гледна точка допустимостта на самото преюдициално запитване показва, че позоваванията, свързани с независимостта на съдебната власт и член 19, параграф 1, ще бъдат приети от Съда на ЕС, без да е необходимо да се доказва какъвто и да било личен интерес от резултата на жалбоподателя.

На национално равнище решението оказва отрицателно въздействие върху работата по застъпничество, извършвана от гражданското общество за укрепване на принципите на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт в Малта, вследствие на сериозни проблеми, свързани с корупцията, управлението и убийството на Дафне Каруана Галиция. Това доведе до засилване на посланията за борба с принципите на върховенството на закона в Малта и до запазване на система, в която евентуално политически пристрастни членове на съдебната власт продължават да работят. Освен това то отслаби позицията и значението на препоръките и докладите на Европейския парламент,²⁰⁸ Европейската комисия²⁰⁹ и Венецианската комисия, чиито 2018 препоръки за сериозна реформа бяха явно пренебрегнати при назначаването на шестима членове на съдебната власт през 2019 г. Въпреки че опасенията на генералния адвокат, свързани с правната сигурност и натрупването на висящи дела, в случай че Съдът на ЕС установи, че малтийската система е несъвместима с правото на ЕС, са разбираеми, той повдига въпроса дали впечатлението за безпристрастност и

²⁰² *Repubblika срещу Il-Prim Ministru*, Съд на ЕС, С-896/19, решение от 20 април 2021 г., точки 51–55.

²⁰³ *Repubblika срещу Il-Prim Ministru*, Съд на ЕС, С-896/19, решение от 20 април 2021 г., точка 65.

²⁰⁴ *Repubblika срещу Il-Prim Ministru*, Съд на ЕС, С-896/19, точка 69.

²⁰⁵ Съгласно член 2 от ДЕС „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства.“

²⁰⁶ Съгласно член 49 от ДЕС „Всяка европейска държава, която зачита ценностите, посочени в член 2, и се ангажира да ги насърчава, може да поиска да членува в Съюза.“

²⁰⁷ *Repubblika срещу Il-Prim Ministru*, Съд на ЕС, С-896/19, точка 57.

²⁰⁸ Резолюция на Европейския парламент от 18 декември 2019 г. [относно принципите на върховенството на закона в Малта след неотдавнашните разкрития за убийството на Дафне Каруана Галиция](#) (2019/2954(RSP))

²⁰⁹ Европейска комисия, [Доклад относно върховенството на закона — Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Малта](#), SWD (2020) 317 final.

независимост на съдебната власт е достатъчно, за да се счита, че съдилищата са в съответствие с правото на ЕС, за да се избегне катастрофа. Иронично е, че същата система, силно защитавана от малтийската държава в това производство, беше променена през 2020 г.,²¹⁰ за да се отговори на опасенията, изтъкнати от институциите на ЕС и Венецианската комисия, които бяха пренебрегнати от Съда на ЕС в неговото решение.

Автор: Carla Camilleri (Карла Камилери), фондация aditus, Малта

3.4. Дела, свързани с упражняването на основните свободи от страна на съдиите

Някои дела, свързани с дисциплинарни производства или освобождаване от длъжност, са свързани с упражняването на основни свободи от съдиите, по-специално свободата на изразяване на мнение, включително *публичното* изразяване на мнения, както и с подходящите ограничения, които могат да бъдат поставени върху това изразяване, и необходимите гаранции. Емблематични дела като *Vaka срещу Унгария* и *Žurek срещу Полша*, подчертани по-късно в настоящия доклад, доведоха до успешно оспорване на незаконната намеса в свободата на изразяване. В резултат на това по няколко дела ЕСПЧ подчертава значението на защитата на свободата на изразяване на мнение от страна на съдиите, като констатира, че съдиите имат не само правото, но и в някои случаи *задължението* да говорят открито, за да защитават принципите на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, когато тези основни ценности са застрашени.²¹¹

Един такъв национален пример е *Kydalka срещу Общинския съд в Прага*, където в решението си чешкият съд е взел предвид националната съдебна практика, съдебната практика на Съда на ЕС и ЕСПЧ, но в крайна сметка се е произнесъл срещу съдията.²¹² Съдията е бил обект на дисциплинарно производство за публично изразяване на политически мнения, като е позволил разпространението на политически брошури на негово име, в които се посочва позицията му във връзка с общинските избори и се публикуват отзиви в местен вестник, в който се коментират изборите и потенциалните коалиции, за които е установено, че противоречат на политиките, изискващи дискретност сред съдиите. Конституционният съд е отхвърлил твърденията на вносителя на петицията за нарушения на свободата му на изразяване, като е приел, че ограниченията са разумни предвид необходимостта от безпристрастна съдебна система. Конституционният съд установи, че други твърдения относно справедлив съдебен процес също са неоснователни, тъй като съдията е бил надлежно информиран за правата си преди дисциплинарното изслушване, а едноинстанционният характер на дисциплинарното изслушване е законосъобразен, тъй като няма право на обжалване по дисциплинарни граждански дела съгласно Конституцията на Чешката република или ЕКПЧ.

В други случаи откритите съдии са били обект на внимание под претекст за други основания. По *делото Тодорова срещу България* например българският Висш съдебен съвет (ВСС) се позова на натрупване на неприключени дела за образуване на дисциплинарно производство срещу съдия, тогава председател на българския Съюз на съдиите, вследствие на публични изявления на съдията, критикуващи висши съдии и министри от правителството за корупция.²¹³ Въпреки че ЕСПЧ признава, че броят на

²¹⁰ Законът за назначаването на съдебната власт беше изменен през 2020 г., като бяха премахнати решаващите правомощия на министър-председателя и беше променен съставът на комитета по назначенията, за да се гарантира независимост.

²¹¹ *Zurek срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 39650/18, решение от 10 октомври 2022 г., точка 222. За резюме на делото вж. по-долу решение по дело *Zurek срещу Полша*.

²¹² *Kydalka срещу Общински съд в Прага*, Конституционен съд на Чешката република, ÚS 2617/15, решение от 5 септември 2016 г.

²¹³ *Мирослава Тодорова срещу България*, ЕСПЧ, жалба № 40072/13, решение от 19 октомври 2021 г. Вж. също *Kovesi срещу Румъния*, ЕСПЧ, жалба № 3594/19, решение от 5 май 2020 г. (Прокурор, освободен от длъжност преди края на мандата си без възможност за съдържателно обжалване след критиките ѝ срещу правителствените

неприключените дела на съдията може да е бил реален, наложените наказания предполагат, че репресиите срещу критиките, а не общата административна неефективност, са мотивирали неправилно дисциплинарното производство.²¹⁴

Тодорова срещу България, ЕСПЧ²¹⁵

членове 6, 10 и 18 от ЕКПЧ

Кратък преглед на фактите по делото и контекста

Мирослава Тодорова, съдия в Софийски градски съд и председател на Съюза на съдиите в България (ССБ), беше подложена на дисциплинарни санкции вследствие на своите публични критики във връзка с твърдени корумпирани и пристрастни практики сред политици и високопоставени членове на съдебната власт. Тя осъжда предполагаемо непрозрачните процедури, използвани за назначаване на заместник-председателя на Софийския апелативен съд, позицията на Висшия съдебен съвет (ВСС) по сериозно дело за корупция в съдебната система и усилията на министъра на вътрешните работи за застрашаване на независимостта на съдебната власт. След критиката на Тодорова през 2012 г. Висшият съдебен съвет е намалил заплатата ѝ с 15 % за период от две години — предполагаемо поради забавяне на разглеждането на делата — и по-късно е разпоредил уволнението ѝ от Софийски градски съд.

Тодорова обжалва уволнението и печели пред Върховния административен съд (ВАС). Въпреки че ВАС не отменя всички дисциплинарни мерки, той приема, че уволнението е непропорционално наказание за нейното предполагаемо нарушение. Уволнението е заменено с две години понижаване в по-нисшестоящ съд.

През 2013 г. Тодорова подава жалба до ЕСПЧ, като твърди, че дисциплинарното производство не е било образувано пред безпристрастен съд (член 6 от ЕКПЧ) и че производството е образувано в отговор на критиките ѝ срещу ВСС и изпълнителната власт (член 10). Тя също така твърди, че дисциплинарното производство е образувано срещу нея за неразрешени цели — в отговор на нейните политически критики, а не на действителни процесуални грешки — в нарушение на член 18.

Констатации на ЕСПЧ

ЕСПЧ е установил нарушения на правото на Тодорова на свобода на изразяване на мнение (член 10) и неправомерно ограничаване на нейните права (член 18), но не е установил нарушения на правото ѝ на справедлив съдебен процес (член 6) и не е оказал достатъчно отрицателно въздействие върху личния ѝ живот, за да оправдае нарушение на член 8. Въпреки че ЕСПЧ е постановил, че образуванията срещу нея дисциплинарни производства са били „предвидени от закона“ и са се прилагали за всички съдии в Софийския градски съд, контекстът на дисциплинарните действия, включително техният график и тежестта на наложените санкции, по-специално намаляването на заплатата и опитът за уволнение, предполагат умишлена и неоправдана намеса в правото ѝ на свобода на изразяване. Освен това Съдът постанови, че подобни непропорционални наказания заплашват да подкопаят упражняването на свободата на изразяване на мнение от всички български съдии, които не са съгласни с ВСС и ВАС.

По отношение на справедливия съдебен процес и минималната намеса в личния ѝ живот (членове 6 и 8) Съдът постанови, че съдебните производства не са били явно несправедливи и съдиите, които разглеждат делото, дори и да не са били разпределени на случаен принцип, са изглеждали достатъчно обективни. Той също така приема, че макар намаляването и понижаването на заплатата да са несъразмерни и да са оказали въздействие върху личния и личния живот на Тодорова, отрицателният ѝ опит е бил

реформи).

²¹⁴ Неправомерното използване на дисциплинарно производство в *Тодорова* контрастира с правилното използване на такива производства по делото *Kydalka срещу Общински съд Прага, Конституционен съд на Чешката република*, ÚS 2617/15, решение от 5 септември 2016 г. (в което се постановява, че съдия е бил правилно дисциплиниран за изразяване на политически възгледи, които не са свързани със съдебната власт или с работата му като съдия).

²¹⁵ *Мирослава Тодорова срещу България*, ЕСПЧ, жалба № 40072/13, решение от 19 октомври 2021 г.

компенсиран от огромната обществена подкрепа, която е получила, и че следователно не е налице нарушение на член 8.

Въздействие на съдебното дело

Реалното и потенциалното въздействие на *Тодорова срещу България* е тройно. Първо, съдия Тодорова, като пряка жертва, получава лично потвърждение за статута си на жертва и претърпените вреди. Второ, съдебното дело предлага полезен прецедент за защита на свободата на изразяване на съдиите в България и в други европейски държави. Въпреки че ЕСПЧ признава, че понякога изразяването на мнение в съдебната система може да бъде ограничено, то предлага силна и ясна основа за защита на изразяването на мнение в съда, особено когато е съчетано с публична роля или с конституционно признато вземане на решения от съдията. Трето, той също така разкри и осъди използването на административни дисциплинарни производства в отговор на политически действия и публични изявления на съдия — общ инструмент в режимите, потискащи несъгласието и други форми на публично изразяване и преминаване към автократия.

По-широките въздействия на случая все още са до голяма степен неопределени. Успехът на Тодорова в ЕСПЧ настъпва много след завеждането на делото и е понижен, като тя не е поискала, нито е получила обезщетение за годините си въз основа на неправомерно намалена заплата. Към момента на постановяване на решението на ЕСПЧ Тодорова се връща на предишната си длъжност в Софийски градски съд и остава член на ССБ, макар и не толкова открито. Наложените на Тодорова санкции изглежда продължават да имат възпиращ ефект върху българските съдии дори след решението на ЕСПЧ в нейна полза.²¹⁶ На етапа на изпълнение Комитетът на министрите взе предвид значението на съдебното решение и насърчи органите да приемат конкретни мерки за задълбочена реформа на съдебната система.²¹⁷ Неправомерното влияние върху съдебната власт и подозрителните механизми за провеждане на съдебни избори продължават и въпреки силната обществена подкрепа на Тодорова, по-широката политическа съпротива срещу намесата в съдебната система продължава да бъде слаба.²¹⁸ Въпреки че решението предизвика някои призови за съдебни и конституционни реформи, въпросът дали тези най-дълбоки и благоприятни последици от решението на ЕСПЧ ще се проявят, остава въпрос на спекулации.

Автор: Адела Качаунова, Български хелзинкски комитет, България

3.5. Промени в пенсионната възраст, квалификацията, условията на труд или заплащането в съдебната система, които застрашават независимостта на съдебната власт

Съдебните дела в националните съдилища и ЕСПЧ успешно оспориха промените в мандата, квалификацията или условията на труд на съдиите, които могат да се използват за сплашване или отстраняване на съдиите, като по този начин се компрометираща независимостта на съдебната власт.²¹⁹ Както ЕСПЧ²²⁰, така и Съдът на ЕС също

²¹⁶ Вж. напр. становище на Българския хелзинкски комитет до Комитета на министрите за предстоящо преразглеждане на делото *Мирослава Тодорова срещу България*, жалба № 40072/13, 19 април 2024 г., точки 16 и 26.

²¹⁷ Вж. Комитет на министрите, 1468-о заседание, 5—7 юни 2023 г. (ДН) *H46—7 Мирослава Тодорова срещу България* (жалба № 40072/13), [Решение CM/Del/Dec \(2023\) 1468/H46—7](#), 7 юни 2023 г.; Комитет на министрите, 1501-во заседание, 11—13 юни 2024 г. (ДН) *H46—9 Мирослава Тодорова срещу България* (жалба № 40072/13), [Решение CM/Del/Dec \(2024\) 1501/H46—9](#), 13 юни 2024 г.

²¹⁸ Вж. напр. ICJ, Подкаст за съдебната независимост, [Епизод 9 за България с Адела Качаунова](#), 10 декември 2024 г.; [Изявление на Българския хелзинкски комитет до Комитета на министрите за предстоящо преразглеждане на делото Мирослава Тодорова в България \(№40072/13\)](#), 19 април 2024 г.; [Допълнение към предишно изявление на Българския хелзинкски комитет от 19/04/2024 г. до Комитета на министрите за предстоящия преглед на Мирослава Тодорова срещу България](#) (жалба № 40072/13), 5 юни 2024 г.

²¹⁹ *Kolíková срещу Doláková*, Върховен административен съд на Словакия Вж. *Kornasová срещу министъра на правосъдието*, Върховен административен съд на Чешката република (NSS), решение от 15 септември 2022 г. (с което се определя, че отстраняването на прокурор след създаването на неправомерни условия на труд от министъра на правосъдието нарушава принципа на независимост на прокуратурата и не е достатъчно обосновано);

²²⁰ *Raják и други срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 25226/18 и 3 други, решение от 24 януари 2024 г.

многократно са разглеждали непрякото отстраняване на съдии чрез мерки, като например промяна на пенсионната възраст на съда.

По дело *Европейска комисия срещу Полша*²²¹ Европейската комисия заведе дело срещу Полша за намаляване на задължителната **пенсионна възраст** на съдиите във Върховния съд от 70 на 65 години, което на практика намалява сроковете на много от съдиите. Новият закон също така разрешава на президента да удължи назначаването на съдии след новата пенсионна възраст. Комисията образува производство за установяване на неизпълнение на задължения съгласно член 19, параграф 1 от ДЕС (задължение за спазване на Договорите на ЕС) и член 47 от Хартата на ЕС (независима и безпристрастна съдебна система). Съдът на ЕС установи, че намаляването на пенсионната възраст на съдиите и по този начин намаляването на техния мандат е довело до намеса в техния мандат. Той критикува едностранното правомощие на президента да удължава сроковете след пенсионната възраст без надзор или ограничения по отношение на справедливостта. Тя също така изрази съмнения относно целите за уеднаквяване на пенсионната възраст на съдиите, като посочи, че това е метод за застрашаване на независимостта на съдебната власт. Беше установено, че Полша не е спазила член 19, параграф 1 от ДЕС, който изисква от държавите членки да установят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита съгласно правото на Съюза.

Промените в съдебните **условия за заемане на длъжност и заплащане** също бяха оспорени по няколко дела, които показват, че това може да породи и въпроси, свързани с независимостта, в зависимост от фактите и обстоятелствата. Решението на Съда на ЕС за основополагаща независимост на съдебната власт при *португалските съдии* установи, че мандатът по член 19 от ДЕС за „ефективна съдебна защита“ изисква минимален стандарт за независимост на съдебната власт и че неспазването на този стандарт имплицитно нарушава член 47 от Хартата на ЕС за справедлив съдебен процес.²²² В конкретния случай обаче Съдът на ЕС прие, че законодателят може да намали заплатите на съдиите предвид достатъчна икономическа необходимост.²²³

На национално равнище в *Рау XV (Чешката република)*²²⁴ общинският съд в Бърно оспорва законодателни действия за намаляване на заплатите на съдиите. Конституционният съд постанови, че предложеното намаление на заплащането е противоконституционно. В него се посочва, че съдиите трябва да притежават определени материални гаранции, за да останат независими както от политическите, така и от стопанските субекти, и че те трябва да бъдат: 1) предсказуеми; 2) определени на по-висок процент от средната заплата в публичния сектор, за да се отрази експертният опит на съдията и да се привлекат най-заслужилите кандидати; и 3) коригирани в съответствие с корекциите в публичния сектор. Ключов фактор е, че намаляването на заплатите на съдиите е непропорционално на това на другите служители в публичния сектор. Като цяло тя не може да бъде оправдана от належаща икономическа необходимост и следователно е противоконституционна. Освен това съдът постановява, че на съдиите не се дължи възстановяване на заплатата за периода на намалението, като отбелязва, че макар процесуалните правила да предполагат друго, противоконституционната схема на заплащане не е толкова ниска, че да направи заплатата на съдиите по-ниска от разумната издръжка на живота и че възстановяването със задна дата на съдиите би добавило непредсказуемост към държавните бюджети и би отклонило средства, необходими за други обществени цели. От делото става ясно, че промените в заплатите на съдиите могат да бъдат въпрос, свързан с независимостта, но може също така да илюстрират напрежението и как може да се наложи съдиите да бъдат предпазливи, за да не се възприемат като обслужващи собствения си интерес или да повлияят на общественото мнение в такива случаи.

²²¹ Решение на Съда на ЕС от 24 юни 2019 г. по дело [C-619/18](#), *Европейска комисия срещу Република Полша (I) (Независимост на Върховния съд)*, решение на Съда (голямо отделение). Съдът на ЕС установи подобни нарушения по свързано дело, *Комисия срещу Полша (II)*, по отношение на пенсионната възраст на общинските съдии в Полша.

²²² *Португалски съдии*, Съд на ЕС, C-64/16, решение от 27 февруари 2018 г.

²²³ *Португалски съдии*, Съд на ЕС, C-64/16, решение от 27 февруари 2018 г.

²²⁴ PL.ÚS 28/13 от 10 юли 2014 г.

Когато на съдиите се налагат нови **квалификации** като условия за **продължаване на служебното правоотношение**, това също може косвено да попречи на гаранциите за независимост по отношение на заемането на съдийска длъжност. В *PL ÚS. 21/2014* (2019 г.) пред Конституционния съд на Словакия бяха оспорени законодателни изменения, които предвиждат нови изисквания за съдиите — включително възрастови граници, квалификационни изпити и подготвителни доклади относно кандидатите за съдии от полицейските служби. Съдебните органи, включително Съдебният съвет, се противопоставиха на изменението, като го изпратиха за преразглеждане от Конституционния съд на Словакия. Конституционният съд отмени предложеното изменение, като определи, че като цяло измененията значително разширяват правомощията на законодателя върху съдебната власт и оказват натиск върху заседаващите съдии да напуснат, като по този начин нарушават независимостта на съдебната власт.²²⁵ По този начин съдът е установил и правомощието си да преразглежда конституционните изменения, а не само законодателството, включително измененията, уреждащи съдебната власт.²²⁶ Впоследствие обаче делото е било осуетено от изменение на конституцията, внесено от законодателя, с което се установява, че Конституционният съд не е компетентен да проверява съответствието на конституционните актове с други конституционни актове или със самата конституция.

Както показва настоящият случай, стратегическите успехи на съдебните дела могат да бъдат краткотрайни. Въпреки че Конституционният съд попречи на изменението да промени системата на съдийските назначения и дисциплината в Словакия в краткосрочен план, законодателят отговори, като прие допълнителни изменения, ограничаващи способността на Конституционния съд да преразглежда конституционните изменения, свързани с ролята на съдебната власт.²²⁷ Мандатът на много съдии в Конституционния съд приключи скоро след това решение и оттогава съдът предприе по-разрешителен път в своя конституционен контрол на новото законодателство, изправен пред критики за това, че се вслушва в политически натиск.²²⁸

3.6. Дискриминационно или различно третиране

Дискриминационното третиране на съдия или прокурор, основано например на техните политически убеждения, произход или идентичност,²²⁹ може да бъде трудно за установяване, но може да доведе до нарушения на правото на равенство, когато публични изявления или съдебни тълкувания водят до ограничения на правата. На практика по-често, както показват както националните, така и международните съдилища, ищците могат да подкрепят твърденията си за произволна намеса в независимостта, като докажат, че въпросният съдия е бил третиран различно от други съдии в сходни ситуации, което предполага индивидуализирано и несправедливо прилагане на закона.²³⁰

По делото *Тодорова срещу България* твърдението²³¹ на съдията за свобода на изразяване се основава на различно и необичайно третиране, за което тя твърди, че е дискриминационно в нарушение на член 14 от ЕКПЧ, макар и без да се уточняват основанията за дискриминация. Макар ЕСПЧ да е приел, че предприетите дисциплинарни действия далеч надхвърлят тези в подобни административни производства и представляват нарушения на други права, той не разглежда въпроса за дискриминацията,

²²⁵ Вж. *PL ÚS. 21/2014*, Конституционен съд на Словакия, решение от 30 януари 2019 г. Вж. също Томаш Деалик, „Словашкият конституционен съд за изменение на Конституцията на Словаката република“, *Преглед на европейското конституционно право*, том 16. юни 2020 г.

²²⁶ Tomáš Ľalík (Томаш Лалик), „Словашкият конституционен съд относно противоконституционно изменение на конституцията (PL ÚS 21/2014)“, *European Constitutional Law Review* (Преглед на европейското конституционно право), 16(2), 2020 г., стр. 328–343.

²²⁷ Вж. Петер Чурош, „[Мария Коликова напуска](#)“, *Verfassungsblog*, 28 септември 2022 г.

²²⁸ Вж. напр. Петер Чурош, „[Slovak Constitutional Court kneeled before Robert Fico](#)“ (Словашкият конституционен съд на колена пред Роберт Фицо), *IACL-AIDC Blog*, 24 октомври 2024 г.

²²⁹ Вж. също и точка 2. 2. по-горе, в която се прави преглед на забраната за дискриминация, включително списък на приложимите основания за дискриминация, и правото на еднаква защита по закон.

²³⁰ Напр. *Garzon срещу Испания*, Съвет на ООН по правата на човека.

²³¹ *Тодорова срещу България*, ЕСПЧ, жалба № 40072/13, решение от 19 октомври 2021 г.

която счита за ненужна при обстоятелствата.²³²

За разлика от това, *Vakradze срещу Грузия* пред ЕСПЧ е рядък случай, в който успешно е установено нарушение на забраната за дискриминация. В случая жалбоподателката твърди, че в хода на процедурите по преназначаване на съдийска длъжност е била дискриминирана поради политическото си мнение, изразяващо се в критичното ѝ отношение към Висшия съдебен съвет и членството ѝ в ОГО, която също има критични възгледи. ЕСПЧ установи нарушение на член 14 във връзка с правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на сдружаване (членове 10 и 11) поради недостатъчния съдебен контрол на нейните твърдения за дискриминация на национално равнище и неуспеха да се опровергае *prima facie* случай на дискриминация.²³³

В няколко дела пред Съвета на ООН по правата на човека също се твърди, че е налице дискриминация, което е накарало Комитета да установи нарушение на правото на достъп до обществени услуги по принцип от гледна точка на равенството (член 25, буква в) от МПГПП във връзка с членове 14 и 2) в случай на предсрочно освобождаване от длъжност на съдия.²³⁴

3.7. (Пре)организацията на съдебната власт, включително съдебните съвети, и ограничаването на съдебните правомощия

Съдебните дела са насочени не само към нарушения на правата на определени съдии, но и към системни въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт. Един от начините, по които е направил това, е да оспори *институционалните и процедурните* промени, които засягат състава на съдебната власт и съдебните съвети, натоварени с поддържането на нейната независимост. Сред тях са делата, свързани с пенсионната възраст, които отстраняват по-възрастни, потенциално повече дисиденти,²³⁵ и други мерки, които принуждават съществуващите съдии да се оттеглят от длъжност или да запазят мълчание, като например намаляване на заплащането,²³⁶ както е отбелязано по-горе. Съдебните дела също така се противопоставиха на усилията за ограничаване на правомощията и правомощията на съдебната власт да преразглежда мерките, които оказват въздействие върху неговата независимост.

Намесата в правомощията или правомощията на съдилищата приема много форми и също така води до съдебни дела в отговор на това. Съдебните дела например оспориха конституционни изменения или законодателство, които стесняват юрисдикцията на съдиите или възпрепятстват способността им да вземат решения относно независимостта на съдебната власт. В *Решение № 3/2014* Конституционният съд на Румъния стеснява обхвата на консултативните становища на Висшия съдебен съвет (ВСС) — инструмент, използван отдавна от ВМС за издаване на необвързващи, но убедителни становища по законопроекти.²³⁷

Няколко дела оспориха „реформата“ на **съдебните съвети**. В Румъния добавянето на

²³² *Тодорова срещу България*, ЕСПЧ, точка 186.

²³³ *Vakradze срещу Грузия*, ЕСПЧ, жалба № 20592/21, решение от 7 ноември 2024 г., точка 85.

²³⁴ Вж. напр. *Михаил Иванович Пастухов срещу Беларус*, Съобщение № 814/1998, документ на ООН ССРР/С/78/D/814/1998 (2003). Непотвърден пример, по който това е било обсъждано, е делото *Bouzheker срещу Тунис*, Съвет на ООН по правата на човека, заведено през февруари 2024 г.; вж. Международната комисия на юристите, [„Жалба до Комитета на ООН по правата на човека: Тунис трябва да даде отговор относно посегателства срещу независимостта на съдебната власт“](#), 12 февруари 2024 г.

²³⁵ Вж. PL. ÚS. 21/2014, Конституционен съд на Словакия, решение от 30 януари 2019 г. (определяне, че новите възрастови граници и квалификации, наложени на съдебната власт, застрашават в достатъчна степен независимостта на съдебната власт, за да бъде противоконституционна);

²³⁶ Вж. *съдиите Рау XV*, Конституционен съд на Чешката република, Решение No Pl. ÚS 28/13, решение от 10 юли 2014 г. (в което се постановява, че намаленията на заплатите, които са насочени единствено към съдии, а не към други държавни служители със сходна квалификация, неправомерно отслабват независимостта на съдебната власт).

²³⁷ *Решение № 3/2014*, Конституционен съд на Румъния, решение 2014 (констатация, че компетентността за консултативно становище на ВСС не обхваща закони извън организацията на съдебната власт, като по този начин се стеснява съдебният орган). Вж. също Bianca Seleşan-Guţan (Бианка Сележан-Гуцан), [„Румъния: Рискове от „Перфектния европейски модел“ на Съдебния съвет“](#), Жерлан по германско право, том 19.07. 2018 г.

нови места към съдебен съвет чрез законодателно изменение засегна пропорционалното представителство на лица, които не са съдии, във Върховния съдебен съвет, а Конституционният съд на Румъния установи, че изменението нарушава Конституцията.²³⁸ ЕСПЧ също така е установил множество нарушения на правата на съдиите, освободени или санкционирани от съдебни съвети на друго място, при обстоятелства, при които тези съвети са действали под влияние на изпълнителната власт, така че на засегнатите съдии е бил отказан достъп до съд.²³⁹

Масщабните промени в състава на Националния съдебен съвет (НСС) в Полша и неблагоприятното въздействие върху независимостта на цялата съдебна система бяха оспорени пред Съда на ЕС и ЕСПЧ. *AK срещу Krajowa Rada Sadownictwa C-585/18, C-624—18 и C-625/18* пред Съда на ЕС, са поредица от такива дела, разглеждани заедно от група полски съдии, които оспорват „закона за ранно пенсиониране“ и липсата на независимост на съдебния съвет след неговата реформа, в резултат на което НСС се състои почти изцяло от членове, назначени от законодателя. Съдът на ЕС анализира делото съгласно член 47 от Хартата на ЕС относно независимостта на съдебната власт, тълкуван в светлината на ЕКПЧ, и установи сериозен дефицит на независимост. Това накара Върховния съд на Полша в крайна сметка да отговори, като обяви, че дисциплинарната колегия на Върховния съд не може да се счита за „съд“ съгласно полското право или правото на ЕС, тъй като тя и Националният съдебен съвет не са безпристрастни и независими.²⁴⁰ Правителството обаче не предприе коригиращи действия в отговор, а вместо това прие закони, които не позволяват на съдилищата да поставят под въпрос независимостта на други съдилища и съдии.

Подходът на ЕСПЧ се илюстрира допълнително, наред с другото, от по-скорошното *дело Żurek срещу Полша*, обобщено по-долу.²⁴¹

Żurek срещу Полша, ЕСПЧ²⁴²
членове 6 и 13 от ЕКПЧ

Общ контекст на делото

Waldemar Żurek (Валдемар Зурек) е опитен полски съдия, член на Националния съдебен съвет (НСС). През 2010 г. е избран от представителите на общите събрания на окръжните съдилища за четиригодишен мандат и е преизбран през март 2014 г. Той е назначен и от Националния съдебен съвет за негов говорител. Той е и член на Сдружението на съдиите „Themis“.

След парламентарните избори, спечелени от партия „Право и правосъдие“ през 2015 г., се засили общественият дебат по въпроси, свързани с функционирането на правораздаването. Съдия Зурек многократно се изказва критично по отношение на реформите в областта на правосъдието, необходимостта от защита на принципите на върховенството на закона, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

Като част от общата реорганизация на полската съдебна система от правителството през 2017 г. *Сеймът* (парламентът) прие три нови закона: Закон за организацията на общите съдилища, Закон за Националния съдебен съвет и Закон за Върховния съд. В

²³⁸ Вж. *Висш съдебен съвет срещу румънския законодател*, Конституционен съд на Румъния; Решение № 80/2014, Конституционен съд на Румъния, решение от 16 февруари 2014 г. (в което се констатира, че законодателно изменение на пропорционалното представителство на лица, които не са съдии във Върховния съдебен съвет, нарушава Конституцията на Румъния).

²³⁹ Вж. множество дела от Турция, напр. *Eminağaoğlu срещу Турция*, ЕСПЧ, жалба № 76521/12, решение от 9 март 2021 г.; *Bilgen срещу Турция*, ЕСПЧ, жалба № 1571/07, решение от 9 март 2021 г.; *Kozan срещу Турция*, ЕСПЧ, жалба № 16695/19, решение от 1 март 2022 г. Турски закон № 6524 (2014) разширява правителствения контрол върху Висшия съвет на съдиите и прокурорите.

²⁴⁰ Вж. Върховен съд на Полша, *дело III PO 7/18*, решение от 5 декември 2019 г., точки 79 и 88.

²⁴¹ Вж. също *Grzeda срещу Полша*, точки 124–142, като се цитира например резолюцията на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (2359 (2021)) и доклада на Венецианската комисия относно независимостта на съдебната система (CDL-AD(2010)004) по отношение на съдебните съвети.

²⁴² *Żurek срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 39650/18, решение от 16 юни 2022 г.

законопроекта за НСС се предлага членовете на НСС да се избират от *Сейма* вместо от съдебни събрания, а мандатът на заседаващите съдии да бъде прекратен. Законопроектът за изменение на Закона за НСС влезе в сила в началото на 2018 г., въпреки че беше широко критикуван от НСС, Върховния административен съд, Националната адвокатска колегия, комисаря по правата на човека и Бюрото за демократични институции и права на човека (БДИПЧ) на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ). В становищата се изразяват различни мнения, но като цяло се изразява съгласие, че предложените изменения нарушават Конституцията, особено разделението на властите, и водят до противоконституционно прекратяване на четиригодишния мандат на членовете на Националния съдебен съвет.

На 6 март 2018 г. Сеймът избра с единно гласуване петнадесет съдии за нови членове на НСС с мнозинство от три пети. На същата дата мандатът на жалбоподателя като член на НСС е прекратен *ex lege* съгласно Закона за изменение и допълнение. Законът не предоставя на освободените от длъжност членове на НСС начин да обжалват тяхното отхвърляне.

Съдебно дело пред ЕСПЧ:

През август 2018 г. съдия Зурек подава жалба, като се позовава на член 6, параграф 1 (право на достъп до съд) и член 13 (право на ефективни правни средства за защита) от ЕКПЧ, съдия Зурек твърди, че му е бил отказан достъп до съд и че не е имало съдебно или друго производство за оспорване на преждевременното прекратяване на мандата му. Позовавайки се на член 10 (свобода на изразяване), той твърди също, че уволнението му като говорител на окръжния съд, съчетано с решенията на органите да проверяват финансовите му декларации и да инспектират съдебната му дейност, е имало за цел ефективно да го санкционира за изразяването на критики към законодателните промени на правителството и да предупреди други съдии да не правят същото.²⁴³

В решението си ЕСПЧ постановява с 6 гласа „за „и 1 гласа „против“, че е налице нарушение на член 6, параграф 1 и единодушно, че е налице нарушение на член 10 от ЕКПЧ. Установявайки нарушение на правото на жалбоподателя на достъп до съд, за да прецени легитимността на отстраняването му от Националния съдебен съвет (НСС), съдът счете за необходимо да вземе предвид „силния обществен интерес от поддържане на независимостта на съдебната власт и принципите на върховенството на закона „и „цялостния контекст на различните реформи, предприети от полското правителство, които доведоха до отслабване на независимостта на съдебната власт и придържане към стандартите за върховенство на закона“.²⁴⁴

По отношение на правото на свобода на изразяване Съдът заявява, че общото право на свобода на изразяване на съдиите по въпроси, свързани с функционирането на съдебната власт, може също така да бъде придружено от **съответното задължение да се говори открито** в защита на принципите на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, когато тези основни ценности са застрашени. Съдът установява, че действията на публичните органи са насочени към сплашване или дори заглушаване на съдия Żurek, който се опитва да защити върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Действията на държавните служби и институции имат за цел да създадат „възпиращ ефект“ — не само срещу съдия Зурек, но и срещу други съдии, участващи в обществения дебат.

Въздействие на съдебното дело:

Решението е едно от поредицата решения, критикуващи промените в полската съдебна област през последните години, и неговото въздействие може да се разбере заедно с

²⁴³ Вж. писмените коментари, представени от различни участници, които илюстрират значението на въпроса: Европейската мрежа на съдебните съвети, комисарят по правата на човека на Република Полша, Амнести Интернешънъл съвместно с Международната комисия на юристите, Фондацията „съдии за съдии“ (Нидерландия) съвместно с професор L. Pešč, Хелзинкската фондация за правата на човека (Полша), Асоциацията на съдиите Themis и Сдружението на полските съдии Iustitia.

²⁴⁴ *Żurek срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 39650/18, решение от 16 юни 2022 г., точка 148.

други. В контекста на продължаващите репресии срещу съдии, които се борят да отстояват принципите на върховенството на закона, да изразяват мнения и да критикуват управляващите, е важно въпросите да бъдат поставяни многократно пред Съда. Съдия Зурек има и други неприключени дела пред ЕСПЧ.

Автори: Адв. Sylwia Gregorczyk-Abram (Силвия Грегорчик-Абрам), адв. Małgorzata Majewska (Малгожата Маевска), адв. Katarzyna Wiśniewska (Катаржина Вишневска), докторска степен, фондация „Свободни съдилища“, Полша

3.8. Междудържавно сътрудничество

Съдебните дела също така оспориха **междудържавното сътрудничество** по наказателноправни въпроси, при което се твърди, че независимостта на съдебната власт е компрометирана, пред ЕКПЧ²⁴⁵ и Съда на ЕС.²⁴⁶ В решението на Съда на ЕС *Minister of Justice and Equality (Министър на правосъдието и равенството)*²⁴⁷ е издадена европейска заповед за арест от полски длъжностни лица на ирландски съд, който отказва да предаде лицето, като се позовава на доклади на Венецианската комисия²⁴⁸ относно отстъплението от независимостта на полската съдебна система и опасенията относно правото на лицето на справедлив съдебен процес в Полша съгласно член 6 от ЕКПЧ. Делото пред Съда на ЕС беше заведено отчасти съгласно член 7 от ДЕС (риск от тежко нарушение от страна на държава членка), член 47 от Хартата на ЕС (право на справедлив съдебен процес) и член 37, параграф 1 от Закона за европейските заповеди за арест (предвиждащ изключения за предаване, което би било несъвместимо с ЕКПЧ). В крайна сметка Съдът на ЕС стига до заключението, че когато определят дали да предадат дадено лице, съдилищата трябва да преценят дали са налице сериозни основания да се счита, че лицето ще бъде подложено на несправедлив съдебен процес, ако бъде предадено на молещата държава.²⁴⁹ По-късно ирландският Върховен съд постановява, че няма основания да се счита, че въпросното конкретно лице ще бъде лишено от справедлив съдебен процес в Полша.²⁵⁰ Въпреки това делото разкрива интересен пример за това как една държава може да се противопостави на отстъплението от принципите на върховенството на закона в друга държава.

3.9. Независимост на прокуратурата

Въпреки че настоящият доклад е съсредоточен основно върху съдебните дела за независимост на съдебната власт, различни видове съдебни дела също са се опитали да гарантират функционалната независимост на прокурорите, които в някои юрисдикции играят квазисъдебна роля със значителни правомощия за вземане на решения. Подобни съдебни дела често повдигат сходни въпроси и играят роля за гарантиране на независимостта на съдебната власт и почтеността на правосъдната система. Въпреки че прокурорските органи могат да бъдат администрирани под ръководството на министерство или отдел на изпълнителната власт, те трябва да имат капацитета да действат и да вземат решения без намеса или неправомерно влияние от страна на политически участници, като се гарантира, че те могат да изпълняват своята роля в правосъдната система.²⁵¹

²⁴⁵ Много дела за забрана за връщане пред ЕСПЧ са оспорили законосъобразността на прехвърлянето на лица, за да бъдат изправени пред трибунали, които не са независими и безпристрастни, като „флагрантен отказ от правосъдие“; вж. напр. *Abu Qatada срещу Обединеното кралство* ЕСПЧ, 2012 г.

²⁴⁶ Дело No C-216/18 *Minister of Justice and Equality, Съд на ЕС*. Някои критикуваха прекомерно високия праг, прилаган от Съда в сравнение със стандарта на ЕКПЧ; вж. „How Flagrant is Flagrant? (Колко е грубо грубото?)“. Последното решение по дело *Celmer Saga* Leiden Law Blog (2018)

²⁴⁷ Пак там.

²⁴⁸ Вж. напр. Венецианската комисия, Становище № 904/2017, *Полша — Становище относно проекта на закон за изменениена Закона за Националния съдебен съвет; относно проекта на закон за изменение на Закона за Върховния съд, предложен от президента на Полша, и относно Закона за организацията на общите съдилища*, CDL-AD (2017) 031-е, 113-о пленарно заседание, 8—9 декември 2017 г.

²⁴⁹ Бележка под линия 3 по-горе, Решение.

²⁵⁰ Върховен съд на Ирландия, *The Minister for Justice and Equality срещу Artur Celmer и The Irish Human Rights and Equality Commission* (Министърът на правосъдието и равенството срещу Артур Селмер и Ирландската комисия за правата на човека и равенството), решение от 12 ноември 2019 г.

²⁵¹ Вж. напр. Gabriela Knaul (Габриела Кнаул), Доклад на специалния докладчик относно независимостта на

По конституционно дело № 15/2019 г. (България)²⁵² Министерският съвет поиска конституционно тълкуване относно обхвата на прокурорските правомощия по отношение на разследванията на поведението на главния прокурор и/или неговата длъжност. Съдът постанови, че главният прокурор не трябва да упражнява правомощия по отношение на правните или методологическите подходи, възприети от прокурорите по дела, които включват разследвания, разследвания и други дейности, пряко свързани с главната прокуратура или техните лични действия. Решението на Конституционния съд инициира нов набор от реформи, насочени към търсене на отговорност от главния прокурор за потенциални нарушения. Той също така установи конституционната необходимост да се гарантира, че прокурорите запазват известна степен на независимост, особено в случаи, в които участват други юридически лица или политици.

По делото *Колеви срещу България*²⁵³ високопоставен прокурор твърди, че е бил обвинен за престъпления, свързани с наркотици, от главния прокурор. Той завежда дело в ЕСПЧ по силата на правото на свобода (член 5 от ЕКПЧ), но е застрелян преди решаването на делото. Семейството му е продължило разглеждането на молбата и е подало допълнителни молби, включително твърдения за нарушаване на правото на живот на г-н Колев (член 2). ЕСПЧ постановява, че България е нарушила член 5, като неправомерно е лишила жалбоподателя от свобода по обвинения в наркотични вещества, и член 2, като не е провела подходящо разследване на смъртта му, тъй като проведеното разследване е било лишено от независимост и безпристрастност. Съдът отбелязва, че контролът на главния прокурор върху всички останали прокурори е възпрепятствал разследването на собственото му нарушение, както твърди г-н Колев преди убийството му. Поради това системните причини правят невъзможно за прокурорите да действат независимо, особено когато главният прокурор може да има конфликт на интереси. Въпреки че решението по делото разкрива необходимостта от реформи за укрепване на независимостта на прокуратурата и предоставяне на по-голяма свобода на действие на отделните прокурори, в продължение на много години България се противопоставя на въвеждането на необходимите промени в прокуратурата, което позволява потенциалните конфликти на интереси да продължат да разколебават действията на прокуратурата.²⁵⁴ В случая обаче беше установено, че структурата на прокуратурата в България е правно погрешна и че са необходими допълнителни правни гаранции, за да се гарантира независимостта на прокуратурата, особено по дела, по които е повдигнато политическо обвинение.

***Wróbel срещу Полша, ЕСПЧ (неприключено)*²⁵⁵**

членове 6, 8, 10 и 18 от ЕКПЧ

Общ контекст на делото

Съдия Włodzimierz Wróbel (Влодимирц Вробел) е съдия в наказателната колегия на Върховния съд на Полша. Назначен е във Върховния съд през 2011 г. В края на 2015 г. полското правителство започва обща реорганизация на полската съдебна система. Съдия Вробел е съдокладчик по решение на Върховния съд²⁵⁶, в което наред с другото се констатира, че Националният съдебен съвет (НСС) не е независим и че дисциплинарната колегия, действаща във Върховния съд, не отговаря на изискванията за „независим и безпристрастен съд, създаден със закон“.

На 16 март 2021 г. прокуратурата иска да отнеме имунитета на съдия Вробел, за да му повдигне обвинение за неволна престъпна небрежност²⁵⁷ във връзка с присъда на наказателната колегия на Върховния съд, постановена от тричленен състав, сред които е и жалбоподателят. Съдебният състав е отменил обжалваното съдебно решение и е

съдиите и адвокатите, Съвет по правата на човека, UN Doc. A/HRC/20/19, 7 юни 2012 г.

²⁵² Решение 11/2020.

²⁵³ *Колеви срещу България*, ЕСПЧ, жалба № 1108/02, решение от 5 ноември 2009 г.

²⁵⁴ Вж. напр. Комитет на министрите, [Временна резолюция CM/ResDH \(2019\) 367](#), Изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека: С.З. и Колеви срещу България, приети от Комитета на министрите на 5 декември 2019 г.; Комитет на министрите, Изпълнение на решенията, [Колеви срещу България](#).

²⁵⁵ *Wróbel срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 6904/22, неприключено, [съобщена през март 2022 г.](#)

²⁵⁶ Резолюция на Върховния съд от 23 януари 2020 г., № BSA I-4110–1/20.

²⁵⁷ Член 231, параграф 3 от Наказателния кодекс на Полша.

върнал делото. Според прокурора жалбоподателят не е изпълнил задължението си да провери дали обвиняемият вече е изтърпял наказанието си лишаване от свобода, което е довело до неправомерното му задържане. На 31 май 2021 г. дисциплинарната колегия на Върховния съд, заседаваща като първа инстанция, отказва да отнеме имунитета на жалбоподателя. Той приема, че жалбоподателят е проявил небрежност, която е могла да бъде разследвана в рамките на редовно дисциплинарно производство. Представянето на резолюцията и устното представяне на мотивите за него са излъчени от полските медии. Жалбоподателят е описан като „извършител „и е установено, че „неволно не е изпълнил задълженията си“. Прокуратурата обжалва решението, а жалбоподателят — мотивите му.

Съдебно дело пред ЕСПЧ

Съдия Вробел започва производството пред Европейския съд по правата на човека на 4 февруари 2022 г., като подава молба за постановяване на временни мерки. На 8 февруари 2022 г. съдът решава да посочи временна мярка в съответствие с правило 39 от Процедурния правилник на Съда по делото.²⁵⁸ Съдът поиска от правителството да гарантира, че производството за снемане на съдебния имунитет на съдия Wróbel отговаря на изискванията за „справедлив съдебен процес“, както е гарантирано в член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, и по-специално на изискването за „независим и безпристрастен съд, създаден със закон“, и че дисциплинарната колегия няма да взема решение по отношение на имунитета му до окончателното произнасяне по жалбите му от ЕСПЧ. Делото е съобщено на правителството на 31 март 2022 г. и все още не е приключило.²⁵⁹

Въздействие на съдебното дело

Решението относно временните мерки, постановено от ЕСПЧ, е новаторско по редица причини, включително поради факта, че това е първата временна мярка, която до голяма степен защитава интересите на дадена страна, като разпорежда на държавата да не предприема никакви действия в производство пред орган, който не отговаря на критериите за съд съгласно член 6 от ЕКПЧ.

Освен това към онзи момент временната мярка е била приложима за всички дела, висящи пред Дисциплинарната колегия (въпреки че е била постановена по отделно дело на съдия от Върховния съд). С настоящото ЕСПЧ заявява, че ако членовете на Дисциплинарната колегия, в нарушение на такова решение, продължат да разглеждат дела, това би представлявало друго сериозно нарушение на европейските стандарти и основите на Съвета на Европа и те следва да бъдат подведени под отговорност в бъдеще. Освен това това е важно в контекста на внесения от президента Анджей Дуда законопроект за премахване на дисциплинарната колегия, който предвижда премахването на самата колегия, но оставя във Върховния съд т.нар. „нео-съдии“ (това са лица, назначени на съдебни длъжности с участието на Националния съдебен съвет, съставен в съответствие с изменените разпоредби на Закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет от 8 декември 2017 г.). Междувременно ЕСПЧ предвижда нарушение на Конвенцията именно при произнасянето по дела от страна на лица, които не отговарят на стандартите за независими и безпристрастни съдии.

Автори: Адв. Sylwia Gregorczyk-Abram (Силвия Грегорчик-Абрам), адв. Małgorzata Majewska (Малгожата Маевска), адв. Katarzyna Wiśniewska (Катаржина Вишневска), докторска степен, фондация „Свободни съдилища“, Полша

4. Стратегически съдебни дела: засилване на въздействието и преодоляване на

²⁵⁸ ЕСПЧ, „Временни мерки по делото за имунитета на съдия от Върховния съд на Полша“, съобщение за медиите, 8 февруари 2022 г.

²⁵⁹ *Wróbel срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 6904/22, неприключено, [съобщена през март 2022 г.](#) (актуално състояние към август 2024 г.).

предизвикателствата

Целта на стратегическите съдебни дела често е не само да се защитят правата и интересите на основния субект, но и да се обслужва по-широка група лица или да се насърчават структурни или системни промени в правото, политиката и практиката. Доколкото разгледаните в настоящия доклад случаи са насочени към укрепване на независимата съдебна система или противопоставяне на нейното застрашаване и по този начин към утвърждаване на принципите на върховенството на закона и правата на човека на много хора, те могат да се разглеждат като изключително важни „стратегически“ или „въздействащи“ съдебни дела.²⁶⁰

Един стратегически съдебен процес ни приканва да обмислим как правните процеси могат да повлияят на много видове промени, пряко и непряко, незабавно и често в много по-дългосрочен план. Това въздействие често се изразява в много повече от „печалба или загуба“; някои ползи произтичат от *процеса* на водене на съдебни спорове, а не винаги от *изхода* на тези дела. Случаите могат да бъдат загубени, но все пак допринасят по различни положителни начини за промяна или могат да бъдат спечелени, но решенията не се прилагат по подходящ начин или водят до неуспехи или враждебни реакции. Както става ясно от случаите в раздел 3, напредъкът рядко е линеен; краткосрочните трудности все още могат да доведат до напредък в дългосрочен план. Освен това съдебните дела не следва да се разглеждат като самостоятелна цел и да се разглеждат изолирано. Неговата сила често е в деликатните начини, по които може да укрепи и допринесе за други процеси или развития, които имат за цел да укрепят върховенството на закона извън съдебната зала.

Разбирането на приноса на съдебните дела за промяна е сложно и настоящият доклад не цели да предостави цялостна оценка на въздействието на съдебните дела по тази тема до момента. Консултациите по проекта ROLL обаче разкриха разнообразни начини, по които съдебните дела са допринесли за промяна, от които може да се научим за бъдещето.

В настоящия раздел се подчертават някои от тези форми на въздействие в част 4.1. След това в част 4.2 се разглеждат някои от многото предизвикателства пред ефективността на съдебните дела, които трябва да бъдат преодоленни, за да се постигне максимално въздействие.

4.1. Резултати и въздействие на съдебните дела върху независимостта на съдебната власт

Участниците в проекта по проекта установиха редица начини, по които горепосоченото съдебно дело е допринесло за положително въздействие.

4.1.1. Въздействие върху правните стандарти

Заедно увеличаващият се съдебен процес допринесе за установяването или изясняването на правни стандарти за независимост на съдебната власт. В настоящия доклад са представени много примери за начина, по който правата на човека в обвързващите договори са били тълкувани и прилагани по дела за независимост на съдебната власт. В област със сравнително ограничена съдебна практика в Европа до последните години подобни съдебни дела изясняват например обхвата на правата на съдиите и някои съществени елементи на независимата съдебна система. Съдебните дела също така оказаха важно въздействие върху постепенното развитие на международните стандарти, като ги въведоха в съдебната практика и препотвърдиха тяхната стойност.²⁶¹

По същия начин решенията на международните съдилища и органи са използвани и

²⁶⁰ Вж. общо Хелън Дъфи, *Strategic Human Rights Litigation (SHRL): Understanding and Maximising Impact (Стратегически съдебни дела в областта на правата на човека (SHRL): Разбиране и максимизиране на въздействието)*, Hart Publishing, 2018 г.

²⁶¹ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers —Върховенство на закона за адвокатите), 23—24 ноември 2023 г., Малта.

прилагани в съдебни дела и застъпничество на национално равнище, като по този начин се укрепват националните рамки и потенциално се проправи пътят за бъдещи дела.²⁶² По този начин лицата, които завеждат тези дела, допринесоха за нормативни инструменти и осигуриха възможности за други лица да предявяват искове в бъдеще.

4.1.2. Изобличаване, валидиране и преформулиране на проблемите

Съдебните дела разкриха и насочиха вниманието към критични проблеми, свързани с правораздаването, и ангажираха влиятелни участници в намирането на решения. Обемът на делата, свързани например с нарушаването на независимостта на съдебната власт в Полша, беше голям. Съдебните решения от своя страна могат да имат важна декларативна стойност и например са направили ясни констатации, че ситуации, които могат да бъдат представени като „реформа“ или като вина на самите съдии, всъщност представляват нарушения на задълженията в областта на правата на човека и принципите на върховенството на закона.

В зависимост от начина, по който се представят и съобщават случаите, те могат да помогнат за преосмисляне на ситуацията в общественото внимание. Някои мета дела подчертаха как въпросите, засягащи конкретни съдии, в действителност оказват по-широко въздействие върху съдебната система, принципите на върховенството на закона и правата на всички. Обратно, отделни случаи, свързани с правата на човека, могат да дадат възможност на човека да се изправи пред проблеми, като разкрият как абстрактните понятия действително оказват въздействие върху реалния живот.

4.1.3. Конкретни промени в политиката и институционалната практика

Някои случаи доведоха до преки действия и подобрения в законодателството, политиката и/или практиката. Например делото *Колеви срещу България*²⁶³, в което бяха установени недостатъци в централизираната структура на българската прокуратура и пречки пред безпристрастните разследвания, доведе до реформиране на усилията за ограничаване на правомощията на главния прокурор и на Висшия съдебен съвет. След решението по делото *Тодорова срещу България*,²⁶⁴ в което ЕСПЧ е установил нарушение на правото на свобода на изразяване, Върховният административен съд е отменил някои решения за налагане на дисциплинарни мерки на съдии или прокурори, които се основават на недостатъчни мотиви или процесуални нередности.²⁶⁵ Делото *Вака срещу Унгария* оказва влияние върху приемането на кодекс за съдебна етика.²⁶⁶ Тези резултати далеч не са неизбежни и често липсва пълно или подходящо прилагане,²⁶⁷ но съдебните дела могат да помогнат да се гарантира, че въпросът, който буди безпокойство, ще се превърне в приоритет в политическия или политическия дневен ред и може да насърчи усилията за реформи, ръководени от международните стандарти и правните констатации. От решаващо значение е, че съдебните дела могат също така да повлияят и подкрепят политиката и практиката на трети страни, като например други държави и международни институции, в усилията им да гарантират спазването на принципите на върховенството на закона.²⁶⁸

4.1.4. Засилване на политическия натиск

²⁶² Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел.

²⁶³ *Колеви срещу България*, ЕСПЧ, жалба № 1108/02, решение от 5 ноември 2009 г.

²⁶⁴ *Мирослава Тодорова срещу България*, ЕСПЧ, жалба № 40072/13, решение от 19 октомври 2021 г.

²⁶⁵ Вж. също *Kövesi срещу Румъния*, ЕСПЧ, жалба № 3594/19, решение от 5 май 2020 г.

²⁶⁶ Вж. по-долу карето за разглеждане на казуса.

²⁶⁷ Вж. допълнителните предизвикателства, разгледани по-долу в точка 4.2.

²⁶⁸ Например Бюрото на ОССЕ за демократични институции и права на човека (БДИПЧ) се позовава на решенията на ЕСПЧ в работата си относно независимостта и етиката на съдебната власт (например в [коментарите относно Кодекса за съдебна етика на Казахстан](#) БДИПЧ изтъква [делото Kudeshkina срещу Русия](#) като подходящ пример); Междуамериканският съд по правата на човека (IACtHR) се основава на съдебната практика на ЕСПЧ, за да укрепи независимостта на съдебната власт и да отстоява принципите на правата държава (например в делото [Конституционния съд \(Camba Campos et al.\) срещу Еквадор](#) IACtHR подчертава значението на сигурността на мандата и необходимостта от подходящи процедури за освобождаване от длъжност на съдии).

Понякога дори съдебни дела, завършили с отрицателно решение на съда, оказват въздействие на място, например като привличат вниманието на обществеността към даден въпрос и създават политически натиск и импулс за промяна.²⁶⁹ Съдилищата могат в крайна сметка да отхвърлят искове, но *начинът*, по който ги отхвърлят, също е от значение. Решенията могат да съдържат потвърждение на основните принципи или задължения, на които се основава делото, като се изпраща предупреждение до въпросната държава, дори ако съдът може да установи, че доказателствата не са убедителни или че жертвата не е достатъчно пряко засегната. Такива случаи могат също така да помогнат за оформянето на по-късни случаи и следователно да имат кумулативно въздействие върху редица случаи.

Например, въпреки че решението на Съда на ЕС по делото *Repubblika*²⁷⁰ беше сметено за разочароващо, усилията на гражданското общество, водещи до делото, и общественото внимание, привлечено към въпроса за върховенството на закона и назначенията в съдебната система, несъмнено бяха от решаващо значение за решението на правителството да се ангажира с промяна на системата. Правителството обеща да изпълни плановете за реформи до 2026 г., включително нова система за назначаване на съдии, при която министърът на правосъдието ще назначи комисия, която да разгледа кандидатите и да отправи препоръка.²⁷¹ Решението представлява също така значително развитие в съдебната практика на Съда на ЕС относно независимостта на съдебната власт, като се изясняват правните стандарти на ЕС, приложими за всички държави членки, и се установява принципът на запазване на равнището на защита по отношение на независимостта на съдебната власт.

В условията на неприлагане съдебните дела все още могат да доведат до промяна по различни начини. Тя може ясно да подчертае как съдебната практика и процедура *трябва* да се променят, дори ако това се случва едва по-късно, например след политически преход. В случая с Полша решенията относно независимостта на съдебната власт предоставят насоки за възстановяване на върховенството на закона в страната след смяната на правителството.

Дела като *наказателното производство срещу IS* подчертаха, че върховите съдилища не трябва да се намесват в преюдициалните запитвания до Съда на ЕС, въпреки че Унгария отказа да отстрани установения недостатък и процесуалните правила, позволяващи оспорване на необходимостта от преюдициално запитване пред *Kúria*, остават в сила.²⁷² Последващите съдебни производства или производствата за установяване на нарушение, съсредоточени върху неизпълнението, могат да изпратят ясно послание за степента на премахване на върховенството на закона в държавата.

4.1.5. Принос към протестите и мобилизацията

Съдебните дела допринесоха за други форми на застъпничество и мобилизация и бяха подпомогнати от тях. Полша може да бъде най-ясният пример за тази повтаряща се връзка. Съдебните дела помогнаха да се постави под въпрос легитимността на стотици съдии, назначени от Националния съдебен съвет, в светлината на *А.К. и др.*,²⁷³ наред с

²⁶⁹ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел.

²⁷⁰ *Repubblika срещу Il-Prim Ministru*, Съд на ЕС, C-896/19, решение от 20 април 2021 г.

²⁷¹ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел.

²⁷² *Наказателно производство срещу IS*, Съд на ЕС, ГО, C-564/19, решение от 23 ноември 2021 г. „1. Член 267 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска вследствие на протест в интерес на закона върховен съд на държава членка да установи незаконосъобразността на преюдициално запитване, отправено до Съда от съд от по-ниска инстанция на основание на посочената разпоредба, тъй като поставените въпроси не са относими и необходими за решаването на делото в главното производство, без обаче да засяга правните последици на съдържащия запитването акт. Принципът на предимство на правото на Съюза изисква съдът от по-ниска инстанция да не се съобразява с подобно решение на националния върховен съд. 2. Член 267 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска срещу национален съдия да бъде образувано дисциплинарно производство, с довода че е отправил до Съда преюдициално запитване на основание на тази разпоредба.

²⁷³ *А.К. и други срещу Krajowa Rada Sądownictwa*, Съд на ЕС, C-585/18, решение от 19 ноември 2019 г., в което Съдът на ЕС изтъкна опасенията относно независимостта на дисциплинарната колегия на Върховния съд и на тази, която се занимава с назначенията на съдии

други дела. В отговор правителството се опитва да ограничи последиците от решението и прибегва до допълнителни нападения срещу отделни съдии, които се опитват да го използват. Това доведе до масови **протести** и ескалираща криза в областта на върховенството на закона.²⁷⁴ Въпреки **враждебните реакции** от страна на правителството, решението даде възможност на полските съдии да вземат самостоятелни независими решения и доведе до приемането от Върховния съд на решение, с което се разрешават предложения за изключване на „не-съдиите“²⁷⁵ от висящи дела, като дисциплинарната колегия се освобождава от длъжност и се напомня на съдилищата за предимството на правото на ЕС.²⁷⁶ Това доведе до по-широки последици, което доведе до това съдилищата на всички равнища да започнат да изключват съдии, чиято независимост може да бъде разпитвана, от разглеждането на дела, за да се гарантира, че техните решения не могат да бъдат оспорвани на тази основа.²⁷⁷ Въпреки че решението по делото *А.К. и др.* не беше изпълнено и доведе до враждебни реакции от страна на правителството, то предостави на полските съдии инструментите за вземане на индивидуални независими решения.²⁷⁸

4.1.6. Въздействие върху жертвите и оцелелите

И накрая, независимо дали съдебните решения водят до пряка промяна в националното право, политика или практика, съдебните дела могат да имат други въздействия и последици както за жертвите, така и за обществото като цяло. Делата могат да доведат до съдебно признаване и преследване на засегнатите лица, да играят възстановителна и овластяваща роля и да доведат до обезщетения или други полезни резултати за жертвата.²⁷⁹ Те могат да включват редица конкретни ползи по отношение на заплатата или компенсацията.²⁸⁰ Например по делото *Вака срещу Унгария*, въпреки неизпълнението от страна на държавата на решението и продължаващия възпиращ ефект сред унгарските съдии, жалбоподателят изрази становището, че самото решение на ЕСПЧ води до значителен успех и признаване на неговите и други права на съдиите, наред с други въздействия.²⁸¹

Вака срещу Унгария, ЕСПЧ²⁸² членове 6 и 10 от ЕКПЧ

Кратък преглед на фактите по делото и контекста

През 2009 г. унгарският парламент избра Андрас Бака за председател на Върховния съд (Kúria) за мандат от шест години. През 2011 г. съдия Бака отправя критики към различни законопроекти, включително: проекта за нова конституция, предложението за намаляване на задължителната пенсионна възраст на съдиите от 70 на 62 години, което на практика принуждава около 10 % от съдиите да се пенсионират преди края на мандата им; проект на закон, с който се отменят определени съдебни решения; предложение за изменение на модела на съдебно самоуправление от Националния

²⁷⁴ Eva Zelazna (Ева Желазна), „[The Rule of Law Crisis dedepens in Poland after A.K. v Krajowa Rada Sadownictwa and CP, DO v. Sad Najwyzszy](#)“, в *European Papers*, том 4, 2019, № 3, *European Forum, Insight* от 12 януари 2020 г., стр. 907–912.

²⁷⁵ Терминът е широко използван в контекста на Полша за обозначаване на съдии, назначени или повишени по искане на политически заловения Национален съдебен съвет.

²⁷⁶ Вж. Върховен съд на Полша, решение от 5 декември 2019 г., *А.К.*, ПО 7/18.

²⁷⁷ Eva Zelazna (Ева Желазна), „[The Rule of Law Crisis dedepens in Poland after A.K. v Krajowa Rada Sadownictwa and CP, DO v. Sad Najwyzszy](#)“, в *European Papers*, том 4, 2019, № 3, *European Forum, Insight* от 12 януари 2020 г., стр. 907–912.

²⁷⁸ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел.

²⁷⁹ Вж. Хелън Дъфи, *Strategic Human Rights Litigation (SHRL): Understanding and Maximising Impact (Стратегически съдебни дела в областта на правата на човека (SHRL): Разбиране и максимизиране на въздействието)*, Hart Publishing, 2018 г.

²⁸⁰ *Kuczyński срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 42664/18, решение от 4 юни 2019 г.; *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. срещу Полша*, CJUE, дело C-621/18, решение от 16 юли 2020 г.; *Ciorbă срещу Румъния*, ЕСПЧ, жалба № 8666/18, решение от 1 октомври 2019 г.

²⁸¹ G. Szabó Dániel (Г. Чабо Даниел), „[Azért rúgták ki, mert bírálta a kormányt \(Уволнени заради критиките към правителството\)](#)“, *Index*, 27 май 2014 г..

²⁸² *Вака срещу Унгария*, ЕСПЧ, жалба № 20261/12, ГО, решение от 23 юни 2016 г.

съдебен съвет; и два законопроекта за организацията и правния статут на съдебната власт. Той също така оспорва новото законодателство относно съдебните производства пред Конституционния съд.

Мандатите на председателя и на заместник-председателя на Kúria бяха прекратени преждевременно на 1 януари 2012 г. Новият закон, с който се прекратяват мандатите им, не предвижда никакви правни средства за защита. Съдия Бака би могъл да продължи да работи като съдия.

Съдебните дела и резултатите на ЕСПЧ към момента

Съдът постанови, че член 6 от ЕКПЧ е приложим²⁸³, тъй като съдия Бака не е бил „изрично“ лишен от правото на достъп до съд. Тъй като преждевременното прекратяване на мандата на съдия Вака като председател на Върховния съд не е било преразгледано, нито е било предмет на контрол от обикновен съд или друг орган, упражняващ съдебни правомощия, то представлява нарушение на член 6.

Съдът също така постановява, че е налице нарушение на правото му на свобода на изразяване на мнение съгласно член 10 от ЕКПЧ. Съдът разгледа фактите по делото и поредицата от събития „в тяхната цялост“ и установи, че съдия Бака е изразил публично становището си по различни законодателни реформи, засягащи съдебната власт в качеството му на председател на Върховния съд. Прекратяването *ex lege* на неговия мандат беше „в рамките на изключително кратък период от време“ след речта, която е изключително критична за съдебната реформа на правителството. Следователно е налице „явно доказателство за причинно-следствена връзка между упражняването на свободата на изразяване на мнение от страна на жалбоподателя и прекратяването на неговия мандат“.

Изпълнението на решението по делото Вака все още не е приключило и Комитетът на министрите на Съвета на Европа редовно обсъжда отговорите на липсата на изпълнение. През март 2022 г. Комитетът, който не вижда действия от страна на правителството в продължение на шест години, прие временна резолюция по случая.²⁸⁴ Комитетът призова Унгария да разреши два допълнителни въпроса, а именно i) възможността за отстраняване на председателя на ЕСПЧ без ефективен надзор от независим съдебен орган и ii) „възпиращия ефект“ на нарушенията, засягащи свободата на изразяване на мнение на съдиите.²⁸⁵

Въздействие на съдебното дело

Съдия Вака коментира след решението на съдебния състав, че представлява „морално оправдание“ не само за него, но и за всички съдии.²⁸⁶ От сумата от 762,520 евро, която той претендира като парично и непарично обезщетение, Общият съд му присъжда обща сума в размер на 70,000 евро. Освен това от 153,532 евро, претендирани от съдия Бака Съдът му присъжда 30,000 евро за направените разходи и разноски. Унгарското правителство е изплатило тези суми на жалбоподателя. Съдия Бака не е възстановен на поста си. Не му е предложено извинение или друга форма на признаване на институционалната отговорност. Парламентът, правителството или Националната съдебна служба не са направили законодателни промени на национално равнище за отстраняване на нарушенията.

Член 9 последващи становища²⁸⁷ от унгарски НПО и сдружения, както и доклад от

²⁸³ Това е направено съгласно теста на *Eskelinen*, използван за определяне на приложимостта на правото на достъп до съд съгласно член 6 от ЕКПЧ по отношение на държавните служители; *Vilho Eskelinen и други срещу Финландия*, ЕСПЧ, жалба № 63235/00, GC, решение от 19 април 2007 г., точка 62.

²⁸⁴ Комитет на министрите на Съвета на Европа, H46 — 14, *Вака срещу Унгария*, жалба № 20261/12, Временна резолюция CM/ResDH (2022) 47, приета на 1428-то заседание, 8—9 март 2022 г.

²⁸⁵ Комитет на министрите на Съвета на Европа, H46—14, *Вака срещу Унгария*, жалба № 20261/12, Решение CM/Del/Dec (2024) 1501/H46—15, прието на 1501-вото заседание, 13 юни 2024 г.

²⁸⁶ G. Szabó Dániel (Г. Чабо Даниел), „*Azért rúgták ki, mert bírálta a kormányt (Уволнени заради критиките към правителството)*“, *Index*, 27 май 2014 г..

²⁸⁷ Вж. Комитет на министрите на Съвета на Европа, *Вака срещу Унгария*, документи по делото.

изследване на Амнести Интернешънъл от 2020 г.²⁸⁸ показват наличието на дългосрочен възпиращ ефект, причинен от прекратяването на мандата на съдия Бака, и други фактори. Те включват кампании за оклеветяване срещу отделни съдии или посегателства от политици срещу съдебни решения или съдебната власт.

Може да се твърди обаче, че решението по делото Вака е оказало положително въздействие върху приемането на нови вътрешни етични правила за съдиите. През 2021—2022 г. Националният съдебен съвет (НСС), с участието на всички съдии, изготви нов етичен кодекс. По време на обсъждането на проекта за кодекс²⁸⁹ имаше специално позоваване на неизпълнението на решението по *делото Вака срещу Унгария*, а приетият нов кодекс предоставя на съдиите по-свободно пространство за участие в публични дебати, като дава възможност на съдиите да защитават независимостта на съдебната власт чрез критикуване или изразяване на становища, свързани с правната или съдебната система. Тревожно развитие обаче е, че председателят на Kúria, като напълно съзнава, че изпълнението на решението Вака е тясно свързано с изготвянето на разпоредбите на Кодекса, позволяващи по-широка свобода на изразяване на съдиите, оспорва Кодекса пред унгарския Конституционен съд.²⁹⁰

Автор: Gábor Hasci (Габор Хаци), Амнести Интернешънъл Унгария, Унгария

4.1.7. Потенциални отрицателни въздействия

Съдебните дела също могат да имат неблагоприятни последици, както показва практиката в настоящия доклад. От стигматизирането на съдиите и кандидатите, от страна на правителствата или обществеността, вследствие на подаването на жалби, до по-широките враждебни реакции или промените в законите и политиките, така че да се подкопае по-ясно независимостта на съдебната власт или да се ограничи ролята на съдебната власт, отрицателните последици се проявяват под много форми. Може да се твърди, че загубените дела, макар и не цялата история на въздействието, могат да допринесат за влошаване на напредъка в застъпничеството и в общественото възприятие по отношение на проблемите, изложени по случая, както беше отбелязано в Малта и Румъния. Това е особено тревожно, когато правителството използва тези решения недобросъвестно и ги подтиква към по-нататъшно незначително на правилата и застрашаване на принципите на върховенството на закона.²⁹¹

Примерите в настоящия доклад говорят за всяка от тези последици.²⁹² Следва обаче да се припомни, че положителните и отрицателните въздействия рядко са линейни, а краткосрочните пречки могат да доведат до допълнителни съдебни дела, застъпничество или натиск и да допринесат за по-дългосрочни ползи. Несъмнено в много случаи липсва правилно изпълнение на съдебните решения, което сериозно възпрепятства въздействието, както е отбелязано по-долу.²⁹³ Съдебните дела действително могат да доведат до явен отказ за изпълнение на решения или дори до **враждебни реакции** от страна на властите, разкриващи мащаба на кризата с принципите на върховенството на закона в държавата.²⁹⁴

²⁸⁸ Amnesty International Hungary, *Fearing the unknown: How rising control is undermining judicial independence in Hungary* (Амнести Интернешънъл Унгария, Страх от неизвестното: Как нарастващият контрол застрашава независимостта на съдебната власт в Унгария), 2020 г.

²⁸⁹ Национален съдебен съвет (НСС), Протокол от заседанието от 6 октомври 2021 г., стр. 34.

²⁹⁰ Амнести Интернешънъл Унгария, „НПО се обръщат към Конституционния съд в подкрепа на независимостта на съдебната власт“ (NGOs turn to the Constitutional Court in support of judicial independence), 11 юли 2022 г.

²⁹¹ Това се наблюдава например в Малта. Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23—24 ноември 2023 г., Малта.

²⁹² Вж. *Paksas срещу Литва*, ЕСПЧ, жалба № 34932/04, решение от 6 януари 2011 г.; *Kövesi срещу Румъния*, ЕСПЧ, жалба № 3594/19, решение от 5 май 2020 г.; *Reczkowicz срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 43447/19, решение от 22 юли 2021 г.

²⁹³ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13—14 юни 2023 г., Брюксел.

²⁹⁴ Вж. напр. Ева Желазна, „*The Rule of Law Crisis deepens in Poland after A.K. v Krajowa Rada Sadownictwa and CP, DO v. Sad Najwyzszy*“ (Кризата на върховенството на закона в Полша се задълбочава след делата А.К. срещу Krajowa Rada Sadownictwa и CP, DO срещу Sad Najwyzszy), в *European Papers*, том 4, 2019, № 3, *European Forum, Insight* от 12 януари 2020 г., стр. 907—912, относно враждебните реакции на полските органи към съдебните дела на Съда на ЕС относно независимостта на съдебната власт.

Ограниченията напомнят за необходимостта от дългосрочно стратегическо мислене във връзка със съдебните дела и заобикалящото ги застъпничество, което следва да се вземе предвид преди започването на съдебното дело. Възможно е също така да има сериозни последици за съдиите, които преодоляват многобройните предизвикателства, свързани с образуването на съдебни дела, които се отхвърлят или не се прилагат, по начин, който утежнява увреждането и страданието. Поради това при разработването на стратегия за съдебните дела е от съществено значение да се разгледат внимателно разходите на различни равнища и отрицателните и положителните последици от съдебните дела, за да се даде възможност на жертвите и другите да вземат информирани решения дали, кога и как да водят съдебни дела.

4.2. Предизвикателства, напрежение и пречки

Планирането и разработването на стратегия за съдебните дела следва да се основава на разбирането и преодоляването на предизвикателствата, които възникват в тази област. Оспорването на посегателствата срещу независимостта на съдебната власт чрез съдилищата може да бъде сложно и обременяващо. В различен контекст възникнаха правни, институционални, практически, политически и социални предизвикателства. Някои от тях могат да бъдат преодолявани до известна степен чрез разработването на творчески, стратегически подходи към съдебните дела, докато други изискват бавна системна промяна и са просто реалности, които трябва да се имат предвид при реалистичната оценка на приноса на съдебните дела.

Някои от многобройните предизвикателства, установени в проекта ROLL, са подчертани по-долу.

4.2.1. Допълване на независимостта на съдебната власт с отчетност

Както беше отбелязано по-горе, особеностите на съдебната роля по необходимост могат да доведат до някои ограничения на правата на човека, както става ясно от Договорите.²⁹⁵ Договорите в областта на правата на човека и националните конституции се тълкуват като допускащи определени **ограничения на правата на съдиите** за общественения ред, които надхвърлят ограниченията, които по принцип не биха се прилагали за други, като²⁹⁶ например ограничения на свободата на изразяване и свободата на сдружаване, когато например това може да подкопае независимостта или безпристрастността или възприемането на съда или съдебната система.²⁹⁷ Както бе отбелязано, всички ограничения трябва да бъдат тясно съобразени с принципите на законност, легитимна цел, необходимост, пропорционалност и недопускане на дискриминация. От друга страна се отдава голямо значение на способността за изразяване в тези граници, особено по въпроси от обществено значение, свързани със съдебната власт и формирането на съдебни сдружения. В резултат на това в някои случаи може да е необходимо нюансирано прилагане на правото към конкретните факти и доказателства.

По същия начин, макар и напълно съвместима по принцип, независимостта на съдебната власт може също така да бъде подложена на напрежение по отношение на **съдебната отчетност** на практика, включително при противодействието на корупцията или потенциалното съучастие в нарушения на правата на човека. Подобно на други държавни служители, съдиите могат да извършат и да бъдат съучастници в престъпления и неетично поведение, което понякога може дори да доведе до нарушения на международното право, за които отговорност носи държавата. Следователно съдебната

²⁹⁵ Член 10, точка 2 от ЕКПЧ.

²⁹⁶ Вж. напр. Принципите от Бангалор за съдебно поведение, приети от Икономическия и социален съвет на Организацията на обединените нации (ECOSOC), Резолюция 2006/23, юли 2006 г., принципи 4.2, 4.6, както и 4.11.

²⁹⁷ Вж. *Kudalka срещу Общински съд в Прага*, Конституционен съд на Чешката република, ÚS 2617/15, решение от 5 септември 2016 г.; *Di Giovanni срещу Италия*, ЕСПЧ, жалба № 51160/06, решение от 9 юли 2013 г.; *Мирослава Тодорова срещу България*, ЕСПЧ, жалба № 40072/13, решение от 19 октомври 2021 г.

отчетност е от основно значение за върховенството на закона и защитата на правата на човека.²⁹⁸ Адвокатите по правата на човека и организациите на гражданското общество ще се стремят да вървят в съответствие с всички тези принципи. Необходимостта от двустранно прилагане на допълващите се цели за независимост и отчетност означава също така, че по този конкретен въпрос страните по делото често трябва да преодолеят привидно разумни мерки и да докажат, че те не се основават на легитимни, необходими или пропорционални ограничения или търсене на отговорност.

В резултат на това съдилищата често изискват нюансирана и сложна оценка на фактите, за да стигнат до заключението, че са извършени нарушения, като съответно тежестта за страните по делото е да докажат нарушенията във всички факти и обстоятелства. Възможно е да е трудно да се предвиди надеждно как ще се разгърне тази оценка от съда. Ясно е, че често това ще бъде много специфична за фактите решимост. То ще зависи от разглеждането на набора от фактори, разгледани в раздел 2, включително фактите, обосноваващи намесата, мерките, предприети срещу съдиите, и тяхното въздействие, контекстът и зачитането на правото на справедлив процес и гаранциите.²⁹⁹

Редица дела, прекратени поради липса на достатъчни или убедителни доказателства, показват значението на щателното разследване и подготовка на доказателствата. Това от своя страна може да бъде възпрепятствано от липсата на достъп до информация, например на основания, свързани с националната сигурност, или когато става въпрос за разследвания на ранен етап.

4.2.2. Независимост на националната съдебна система и достъп до правосъдие

Разбира се, едно присъщо предизвикателство при съдебното дело за липсата на независимост на съдебната власт може да бъде самата липса на независимост на тези, които биха се произнесли по делото. Разглеждането на тези въпроси пред **национална съдебна система, която не е независима и за която се счита, че** е съучастник в проблема или поне бенефициер на него, естествено е проблематично.³⁰⁰ Обхватът на тези проблеми е очевиден в полски дела, при които, както потвърждава ЕСПЧ, просто не е имало „съд, създаден със закон“ по смисъла на член 6 от ЕКПЧ, пред който да се предяви иск предвид липсата на независимост.³⁰¹

Освен това, когато се застрашава независимостта на съдебната власт, **често се налагат и правни ограничения по отношение на достъпа до правосъдие**. Изследваните дела илюстрират как законите понякога пряко отказват достъп на съдиите до ефективни правни средства за защита³⁰² или по друг начин налагат пречки пред достъпа до съответните съдебни процеси, например когато за достъп до Конституционния съд се изисква сезиране от Върховния съд.³⁰³ Понякога се предприемат мерки срещу отделни съдии успоредно с обсебването или задушаването на съдебния съвет или подобен орган,

²⁹⁸ Вж. също например Международна комисия на юристите, *Съдебна отчетност — Ръководство за практикуващи специалисти* (Ръководство за практикуващи специалисти № 13), юни 2016 г., глава 2.

²⁹⁹ Сравнете например два случая, свързани с проверката на прокурорите в Албания: *Nikëhasani срещу Албания*, ЕСПЧ, жалба № 58997/18, решение от 13 декември 2022 г. (освобождение на прокурор и доживотна забрана за повторно постъпване в правосъдната система поради сериозни съмнения относно нейната финансова надеждност въз основа на констатации от процес на проверка, липса на нарушение на член 8); и *Sevdari срещу Албания*, ЕСПЧ, жалба № 40662/19, решение от 13 декември 2022 г. (процедура за проверка, довела до освобождение на жалбоподателката от длъжността прокурор поради изолирана професионална грешка и неплащане от страна на съпруга ѝ на данък върху малка част от доходите му — непропорционално, нарушение на член 8).

³⁰⁰ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел. Вж. доклада от семинара.

³⁰¹ Напр. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 4907/18, решение от 7 май 2021 г.

³⁰² Например в Полша [Законът за Върховния съд \(2020\)](#) възпрепятства съдиите да търсят средства за правна защита, като им забранява да разпитват съдебни назначения или да сезират Съда на ЕС; в Унгария Законът за административните съдилища (Закон CXXVII от 2019 г., по-късно отложен) щеше да постави съдебния надзор под държавен контрол, ограничавайки средствата за правна защита за съдиите, подложени на политически натиск.

³⁰³ Например в Румъния за достъп до Конституционния съд се изисква сезиране от Върховния съд. Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел. Вж. доклада от семинара.

с което се премахва друга възможност за обжалване и подкрепа. Специфичните правила за справедлив съдебен процес, които оказват отрицателно въздействие върху достъпа на съдиите до правосъдие, включват невъзможността в няколко държави да обжалват осъдителна присъда срещу съдия. Такъв може да бъде случаят, когато срещу тях се води първоинстанционен съдебен процес, какъвто е случаят по *дело Garzón срещу Испания*. Следователно намирането на правна защита на национално равнище може да бъде трудно, ако не и невъзможно.

Макар че националните дела може да не водят до положителни резултати, те все пак могат да служат на значителни стратегически цели, като например разкриване на несправедливостта и естеството на проблема, разпалване на дебата и проправяне на пътя за други международни подходи. Когато вътрешните маршрути са възпрепятствани, наличието на международни места за стратегически съдебни дела става особено критично.

4.2.3. Възможности за международно правосъдие: Достъп, закъснения и отклонение

Изискването за изчерпване на средствата за правна защита на национално равнище, преди да се обърнем към международни съдилища, е правило в повечето международни юрисдикции, но може да наложи значителна тежест и понякога да доведе до реални забавяния при достъпа до правосъдие, особено когато националните закони и съдебни процеси създават химера за правораздаване, но на практика им липсва независимост.³⁰⁴ Както за ЕСПЧ, така и за Съвета на ООН по правата на човека правните средства за защита, които трябва да бъдат изчерпани, са тези, които са предвидени в закона и са ефективни на практика, така че особени обстоятелства могат да освободят жалбоподателя от задължението да изчерпи наличните правни средства за защита.³⁰⁵ Когато е налице „административна практика“, изразяваща се в повторение на несъвместими с ЕКПЧ действия, което прави производството безполезно или неефективно, не може да се изисква изчерпване.³⁰⁶ ЕСПЧ обаче не е разрешил категорично и окончателно въпроса за изчерпването на средствата за правна защита в случаите, когато върховните съдилища страдат от системни проблеми, свързани с независимостта на съдебната власт.³⁰⁷ На практика ЕСПЧ като цяло не е склонен да откаже на националните съдилища възможността да осигурят правосъдие, което също допринася за по-широк проблем със забавянията.

Във връзка с това международните юрисдикции обикновено предоставят известна степен **на защита пред националните съдилища** — практика, която понякога е обоснована в съответствие с предполагаемия принцип на субсидиарност. ЕСПЧ не е склонен да установи, че съдебната власт не е независима (както беше критикувано например от НПО в турския контекст)³⁰⁸ и са постановени редица различни решения относно това дали процедурата за назначаване на съдии е била достатъчна, за да направи съда ненезависим.³⁰⁹ Въпреки това, както показват няколко дела, разгледани в настоящия доклад, в определени контексти Палатата е убедена, че прагът очевидно е бил

³⁰⁴ Вж. например член 35 от ЕКПЧ.

³⁰⁵ *Sejdicović срещу Италия*, ЕСПЧ, Общ съд по правата на човека, жалба № 56581/00, решение от 1 март 2006 г., точка 55. 55.

³⁰⁶ Вж. напр. *Aksoy срещу Турция*, ЕСПЧ, жалба № 21987/93, решение от 18 декември 1996 г., точка 52; *Украйна срещу Русия (относно Крим)* (реш.), ЕСПЧ, ГО, жалби № 20958/14 и 38334/18, решение от 16 декември 2020 г., точки 260–263, 363–368.

³⁰⁷ Вж. напр. Mathieu Leloup (Матьо Льолоу), „[The Duty to Exhaust Remedies with Systemic Deficiencies \(„Задължението за средства за правна защита при загуби и системни недостатъци“\)](#)“, *Verfassungsblog*, 8 февруари 2022 г.; ЕСПЧ, „[Практическо ръководство относно критериите за допустимост](#)“, последно актуализирано на 31 август 2023 г., точки 122–141.

³⁰⁸ Вж. например доказателствата, показващи липсата на независимост на съдебната власт, представени от група НПО по делото *Kavala срещу Турция* след решението на ЕСПЧ от 2019 г.: <https://www.turkeylitigationssupport.com/s/Kavala-v-Turkiye-2-Third-Part-Intervention-by-TLSP-HRW-ICJ.pdf> (*Kavala срещу Турция*, ЕСПЧ, жалба № 28749/18, решение от 10 декември 2019 г.). Вж. също *Ahmet Hüsrev Altan срещу Турция*, ЕСПЧ, жалба № 12778/17, решение от 16 февруари 2018 г.

³⁰⁹ Вж. напр. *Campbell и Fell срещу Обединеното кралство*, ЕСПЧ, жалба № 7819/77 и 7878/77, решение от 28 юни 1984 г., точка 79; Решение на ЕСПЧ от 3 юли 2007 г. по дело *Flux (№ 2) срещу Молдова*, жалба № 31001/03, точка 27; *Filippini срещу Сан Марино*, ЕСПЧ, жалба № 10526/02, решение от 26 август 2003 г.

надхвърлен.

Това говори за общо предизвикателство как да се достигне високият праг, който възниква на практика в тези видове дела, както и за необходимостта да се осигурят достатъчно убедителни **доказателства** и аргументи, за да се убедят международните съдилища в необходимостта от намеса по отношение на националните правосъдни системи.

4.2.4. Съдиите като ищци и въпросът за процесуалната легитимация

Съдиите могат да се **въздържат от застъпници или активисти**, като предпочитат да останат от другата страна на съдебния състав. Тяхната роля и обучение са такива, че обикновено могат да се чувстват нелесни като ищци и да се въздържат от застъпническа роля. Чувствителността към защита и възприемане на защитата на почтеността и репутацията на съдебната власт може да оправдае и да ги принуди да говорят открито и, когато е необходимо, да водят съдебни дела, но може също така да доведе до предпазливост или загриженост. Както се подчертава в досегашните съдебни дела, може да има основателни опасения от потенциални репресии срещу определени съдии и от възпиращия ефект върху други съдии извън него. Опитът показва, че може да има последици за репутацията на съдиите, стигматизирането или конкретни професионални и икономически последици.

Възможно е също така да има отблъскване срещу съдии, които се позовават на решения на Съда на ЕС, както и срещу кандидати за съдии. Съдиите могат да се чувстват по-удобни да водят колективни съдебни дела като група жертви или заедно, когато фактите и графикът на нарушенията позволяват това. На практика обаче голяма част от съдебните дела в тази област зависят от това съдиите да са достатъчно ангажирани и уверени, за да предприемат противоречива и трудна стъпка. Както е отбелязано по-долу, част от предизвикателството пред адвокатите е как ефективно да им се окаже подкрепа, за да се сведе до минимум тяхната уязвимост.³¹⁰

Процесуалната легитимация на други лица да водят съдебни дела, например в обществен интерес, ще зависи от националните правила и процедури, които се различават значително между националните системи в рамките на ЕС. Някои юрисдикции дават възможност за завеждане на съдебни дела от НПО или органи по правата на човека, поне в някои случаи,³¹¹ но все още не съществува развита практика на позоваване или предоставяне на такава процесуална легитимация по дела за независимост на съдебната власт.³¹² Международните механизми също се различават по отношение на подхода си към процесуалната легитимация, както ще бъде разгледано по-долу.³¹³

4.2.5. Предизвикателства, свързани с капацитета и атаките срещу ОГО

Както беше отбелязано, като цяло са необходими убедителни **доказателства** за успешното решаване на дела за независимост на съдебната власт, включително на международно равнище. Често е трудно да се намери достатъчно солидна доказателствена подкрепа, за да се покажат последиците от конкретен модел или мерки за независимостта на съдебната власт.³¹⁴ Неподходящият натиск, например от страна на министерство на правосъдието или дори на други съдии, може да се окаже труден за доказване, което прави резултатите от съдебните дела несигурни. Например в Полша мигриращите съдии бяха санкционирани за това, че са твърде либерални в подхода си към молбите за убежище,³¹⁵ но доказването на тези връзки и прекомерна мотивация е

³¹⁰ Вж. раздел 5 относно стратегията по-долу.

³¹¹ Например в Словакия това може да се направи въз основа на Закона за борба с дискриминацията.

³¹² Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13—14 юни 2023 г., Брюксел. Вж. доклада от семинара. Такъв е случаят например в Испания, където организации като Greenpeace обаче са получили процесуална легитимация по други въпроси пред националните съдилища.

³¹³ Вж. точка 5. 5. по-долу.

³¹⁴ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23—24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 3.

³¹⁵ Това беше предложено по време на семинар на ROLL II, 23—24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от

изключително трудно, когато се посочват други причини.

Тези доказателствени и фактически предизвикателства са свързани с въпроси, свързани с **липсата на капацитет и ресурси на ОГО**, които на практика често правят възможни стратегически съдебни дела. **Липсата на финансиране** за стратегически съдебни дела и свързаните с тях усилия за застъпничество, включително по-специално във връзка с принципите на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, представлява истинско предизвикателство.³¹⁶ Стратегическите съдебни дела относно независимостта на съдебната власт в настоящия доклад понякога трябваше да се водят *pro bono* или с ограничени ресурси, въпреки тяхното значение и потенциално въздействие.

4.2.6. *Народно съчувствие и мобилизиране на независимостта на съдебната власт*

Стратегическите съдебни дела често оказват най-голямо въздействие, когато се съчетават с **мобилизиране на публична подкрепа и координирано застъпничество**. Съществуват обаче някои присъщи предизвикателства пред мобилизирането на обществеността по въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт.

От една страна, съществуват различни равнища на обществено доверие и подкрепа за съдебната власт.³¹⁷ Доверието може да бъде засегнато неблагоприятно от различни фактори, включително действията на отделните съдии и възприятията за корупция или неефективност на правосъдната система, често подклаждани от изображения на съдебната власт в медиите или от органите. В крайни случаи те могат да бъдат част от кампания за делегитимизиране или заобикаляне на съдебната власт.³¹⁸ Освен това съдиите често се възприемат като привилегировани, елитистични и далечни и като такива — професионална група, чиито права не е необходимо да бъдат защитавани. Трето, самите въпроси могат да се разглеждат като отдалечени и значението на върховенството на закона не е лесно достъпно или наложително. В някои държави, в които независимостта на съдебната власт е била ефективно нарушена, много от промените са приети с конституционно мнозинство, което означава, че те имат демократична легитимност.

Осигуряването на по-нюансирана оценка на ролята на съдиите в защитата на правата в рамките на демократичните принципи на върховенството на закона е от съществено значение, но е изключително предизвикателство в настоящия климат. Тези предизвикателства подчертават колко е важно да се обърне внимание на комуникацията, която е от съществено значение за всяка стратегия за съдебни дела и усилия за застъпничество, но е особено важна за тези въпроси. Очертаването на проблема, за да се подчертае значението на независимостта на съдебната власт за живота на хората и за гарантирането на обществените услуги, е от основно значение за осигуряването на ангажираност от страна на обществеността.

4.2.7. *Навременност и превенция*

Забавянията в правните процеси са постоянно предизвикателство. И съдебните дела почти винаги са реактивни по своята същност и рядко са превантивни.³¹⁹ При дела, свързани с независимостта на съдебната власт, забавяне от много години може да означава, че съдебните дела не могат да предотвратят постепенното застрашаване на сектора на правосъдието или да защитят кариерата и правата на отделните съдии. Това може да се случи твърде късно. Положението в Полша припомня колко е трудно да се

семинара, стр. 13.

³¹⁶ Трети семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 21–22 март 2024 г., Прага. Вж. доклада от семинара, стр. 8.

³¹⁷ Трети семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 21–22 март 2024 г., Прага. Вж. доклада от семинара, стр. 5.

³¹⁸ Трети семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 21–22 март 2024 г., Прага. Вж. доклада от семинара, стр. 5.

³¹⁹ Вж. стратегията по-долу, например относно временните мерки и ранната намеса.

премахнат последиците от посегателствата срещу независимостта на съдебната власт и подчертава необходимостта от своевременно търсене на превантивна справедливост.

Максималното използване на превантивния потенциал на съдебните дела може отчасти да изисква по-голяма ангажираност с творческите адвокати, за да се даде възможност за ранна намеса. Използването на временни мерки е оказало известно въздействие в този контекст, както показват полските дела, но това е по-трудно поради тесния подход към критериите за предоставяне на такива мерки, например от ЕСПЧ.

4.2.8. *Неизпълнение и правни средства за защита*

Неизпълнението на съдебните решения често се повдига като огромно предизвикателство за стратегическите съдебни дела в областта на правата на човека във връзка с независимостта на съдебната власт. То възпрепятства или поне ясно ограничава въздействието на отделните случаи както за конкретния заявител, така и за по-широката структурна или системна промяна.³²⁰ Липсата на политическа воля сред отговорните органи често е особено изразена по дела, свързани с принципите на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, при които пълното прилагане може да изисква системни промени в закона и политиката за укрепване и защита на независимостта на съдебната власт и където често са изложени на риск лични и силни политически интереси.³²¹ Формите на правна защита, които се използват за справяне със системни проблеми, най-често остават без прилагане.

4.2.9. *Използване като оръжие на стратегически съдебни дела срещу независимостта на съдебната власт*

Съществува нарастващ риск стратегическите съдебни дела и мобилизирането на общественото мнение да бъдат използвани срещу независимостта на съдебната власт, както и в нейната защита. Всъщност съдебните нападения срещу съдии, НПО и защитници на правата на човека са все по-често срещана характеристика на положението с правата на човека в Европа и в световен мащаб.³²² Различните инициативи, насочени към противодействие на т.нар. стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността („SLAPPs“) в рамките на ЕС и на други места, показват, че този проблем става все по-широко признат.

Испания дава конкретен пример. Редица дела срещу съдии и други лица бяха заведени от организации, включително дясната организация *Manos Limpias* зад започването на първото наказателно преследване в *Гарсон*, която също така подаде много други наказателни жалби срещу съдии³²³ и други демократични участници.³²⁴ Жалбата срещу каталонски съдии води до дисциплинарно производство и в крайна сметка до установяване на нарушения на личния и семейния живот от страна на ЕСПЧ в резултат на разглеждането на разследването и изтичането на информация в пресата в *MD* и *други*

³²⁰ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел. Виж доклада от семинара; Европейска мрежа за изпълнение и др., [Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law](#) (Забавено правосъдие и отказано правосъдие: Неизпълнение на решенията на европейските съдилища и принципите на върховенството на закона), 3 юли 2023 г.

³²¹ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23–24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 13–14.

³²² Трети семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 21–22 март 2024 г., Прага. Вж. доклада от семинара, стр. 2.

³²³ Например през 2007 г. *Manos Limpias* (Манос Лимпиас) подава жалба пред GCJ срещу съдиите Juan del Olmo (Хуан дел Олмо) и *Гарзон* и адвокатата Olga Sanchez (Олга Санчес) във връзка със съдебните заседания по делото за тероризъм 11-M на Върховния съд, които са обявени за недопустими — и иска разследване срещу Манос Лимпиас за потенциалното извършване на престъплението *denuncia falsa* (недействителна жалба); *Europa Press*, „Crónica 11-M.- El Supremo ordena investigar a Manos Limpias por un presunto delito de denuncias falsas en Torno al 11-M“, 11 януари 2007 г., [ps://www.europapress.es/otr-press/cronicas/noticia-cronica-11-supremo-ordena-investigar-manos-limpias-presunto-delito-denuncias-falsas-torno-11.html](https://www.europapress.es/otr-press/cronicas/noticia-cronica-11-supremo-ordena-investigar-manos-limpias-presunto-delito-denuncias-falsas-torno-11.html) > Други жалби обаче продължават и оттогава са предмет на разглеждане.

³²⁴ Например Манос Лимпиас заведе дело срещу министър-председателя Педро Санчес за участие в преговори и подписване на споразумение с каталунска партия; Върховен съд (наказателно отделение), в решение 3883/2024 - [ECLI:ES:TS:2024:3883A](#).

срещу Испания (2017).³²⁵ Аналогично, оспорването от страна на дясната политическа партия Vox на временен закон, целящ да позволи на съдебния съвет да функционира по време на петгодишната безизходица при обновяването на състава на Съвета, илюстрира нарастващото прибъгване до съдилищата от страна на политическите участници по начин, който може да има за цел да повлияе на функционирането на съдебната власт и нейната независимост.³²⁶

5. Разработване на стратегически съдебни дела относно независимостта на съдебната власт: Разсъждения и препоръки

5.1. Съдебни дела в контекст

Няма нещо като единен план за добра стратегия за съдебни дела, още по-малко в сложната област на независимостта на съдебната власт. Това, което е възможно и ефективно, е дълбоко контекстуално, повлияно от множество променливи. Сред тях са променящите се политически ситуации, контекстът на сигурността, общественото доверие в съдебната система, наличните ресурси и подкрепа, наред с много други фактори. Един урок е да не се смесват ситуации или да се предполага, че това, което работи в една ситуация или случай, ще работи в друга.

Въпреки това опитът от стратегически съдебни дела относно независимостта на съдебната власт откроява области на добри практики и извлечени поуки, които могат да бъдат от значение другаде, и помага на адвокатите да реагират на предизвикателства и да водят стратегически съдебни дела.³²⁷ Въпреки че стратегиите ще трябва да бъдат разработени с оглед на условията в държавата или юрисдикцията, ситуацията и конкретния случай, следните стратегически съображения и извлечени поуки могат да послужат за основа на ефективните стратегии на други места.

5.2. Цели, ограничения и съдебни дела за социални и политически промени

Съдебните дела могат да преследват редица **цели** в съответствие с посоченото по-горе въздействие. Определянето и оценката на целите с клиенти и партньори е от решаващо значение при всеки съдебно дело, за да се избегнат неуправлявани очаквания и да се даде възможност за вземане на решения, както и за съобразени с конкретните нужди стратегически съдебни дела. Важно е да се признае, че понякога целите ще трябва да бъдат гъвкави и могат да се променят с течение на времето. Някои цели могат да бъдат конкретните резултати от съдебните дела, но при определянето на целите следва също така да се обмисли как съдебното дело може да изиграе част от бавния процес на промяна чрез различните установени форми на преки и непреки въздействия. Тези въздействия могат да включват въздействия от правен, социален, политически, информационен или доказателствен характер или могат да се състоят в разкриване на истината или оформяне на посланието.

Съдебните дела често постигат някои цели, а други — не. Това може да е амбициозно и предизвикателно, но подобни съдебни дела често постигат повече, отколкото адвокатите могат да очакват. Но това трябва да се направи и с прагматична перспектива, която признава **ограниченията** на съдебните дела като инструмент. Само съдебните дела могат

³²⁵ *MD и други срещу Испания*, ЕСПЧ, жалба № 36584/17, решение от 28 юни 2022 г.

³²⁶ Решение на Конституционния съд: STC 128/2023 от 2 октомври — [ECLI:ES:TC:2023:128 в отговор на](#) жалба за противоконституционност, подадена от 50 членове на VOX срещу Устройствен закон 4/2021 от 29 март за съдебната власт (Poder Judicial) за установяване на съдебния режим, приложим за „изпълняващия длъжността“ Генерален адвокат на съдебната система (GCJ *en funciones*).

³²⁷ Трети семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 21–22 март 2024 г., Прага. Вж. доклада от семинара, стр. 7.

да направят толкова много, а много от факторите, които оказват влияние, са извън контрола на страните по делото и адвокатите. Например на практика ключовият фактор за оформянето на промените в Полша са изборите и политическият преход, които очевидно са от основно значение за защитата и възстановяването на независимостта на съдебната власт там, където принципите на върховенството на закона са обект на посегателства.³²⁸ Някои полски застъпници предложиха, че съдебните дела и свързаното с тях застъпничество във връзка с принципите на върховенството на закона са изиграли роля за стимулиране и оказване на влияние върху този преход. На свой ред премахването на вредите, нанесени на независимостта на съдебната власт и принципите на върховенството на закона, продължава да представлява предизвикателство и изисква институционално възстановяване извън обхвата на съдебното дело.³²⁹

Това говори за отдаване на дължимото внимание на ролята на съдебните дела в **по-широк политически и социален контекст**. Следователно съдебните дела не трябва да се водят във вакуум или непременно да се ползват с предимство пред други форми на застъпничество. За да бъдат най-ефективни при решаването на системни проблеми, съдебните дела могат да бъдат част от по-широко движение за промяна, което е различно от другите инструменти, но ги допълва. Съдебните дела могат да бъдат признати за скромна, но значителна част от толкова по-широките усилия за справяне с дълбоко вкоренени и сложни проблеми, свързани с върховенството на закона, но не и като алтернатива на тези проблеми. Например стремежът към реформа чрез законодателен и административен процес не изисква непременно съдебни дела чрез правосъдната система. След това следва да гарантираме, че той не намалява неправомерно ресурсите от други форми на политическо застъпничество и действия. Организирането на местно равнище, лобирането, изграждането на коалиции и кампаниите за повишаване на обществената осведоменост, които понякога допълват правните действия, могат да оформят общественото мнение, да повлияят на политиката и да създадат импулс за реформи.

5.3. Изграждане, мобилизация, комуникация и активизъм на Алианса

Що се отнася до максималното въздействие, съдебните дела често са част от по-широко движение за промяна. Неговото въздействие се засилва, когато се допълва от други мерки, включително застъпничество, научни изследвания, изграждане на съюзи, комуникация и кампании. Практиката показва, че организирането на **демонстрации и мобилизирането за показване на недоволство** от мерки, застрашаващи независимостта на съдебната власт или подпомагащи засегнат съдия, могат в някои случаи да бъдат ефективен инструмент за натиск, както се вижда например в Полша.

За да се даде възможност за ефективна мобилизация и застъпничество, съответните участници трябва да разгледат и преодолеят предизвикателствата, свързани с липсата на обществен интерес и подкрепа за съдебната власт. **Ефективната комуникация** и широкото мобилизиране преди, по време на и след правния процес са от решаващо значение. Стратегиите могат да са насочени към преодоляване на отдалечеността на съдебната система, отрицателните обществени нагласи и липсата на доверие. Това може да се постигне чрез полагане на усилия, насочени **към хуманизиране на съдиите на общественото внимание**, разказване на техните истории, насърчаване на участието им в усилията за застъпничество и повишаване на разбирането на обществеността за значението на независимостта на съдебната власт чрез свързването ѝ с други въпроси, свързани с правата на човека или социалните въпроси.³³⁰ В дългосрочен план засиленото **образование** в областта на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт — на обществеността и на самата съдебна система — и обществеността е важно, за

³²⁸ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13—14 юни 2023 г., Брюксел. Вж. доклада от семинара.

³²⁹ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23—24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара.

³³⁰ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23—24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 12.

да се предотврати отстъпление и може да бъде свързано със стратегия за съдебни дела.³³¹

Ангажирането на **медиите** може да бъде от ключово значение за привличането на обществена подкрепа и ангажираност. Но отрицателните въздействия и рискове трябва, както винаги, да бъдат изцяло разгледани и преодолени,³³² тъй като медиите могат да бъдат съюзник или заплаха за работата в областта на правата на човека. Често медиите, независимо дали в традиционна форма или в по-нов контекст на социалните медии, допринесоха за враждебни реакции срещу съдебната власт. Това е особено проблематично в държави, в които самата свобода на медиите е засегната от отстъплението от принципите на върховенството на закона.³³³ Изграждането на дългосрочни отношения със заинтересованите журналисти и дори с „инфлуенсърите“ в социалните медии може да се счита за добра практика и особено важно по въпроси, които са по-трудни за разбиране и предаване на обществеността. От съществено значение е да се прецени кои журналисти и медии ще бъдат от полза, включително сред малките независими медии. Освен това социалните медии могат да бъдат изключително важен инструмент за мобилизация и застъпничество, ако се използват ефективно.³³⁴

По време на изпълнението на проекта ROLL значението на **изграждането на съюзи** в широк мащаб също беше подчертано особено от участващите експерти и практикуващи специалисти. Това би могло да включва например подобряване на сътрудничеството между НПО, медиите, адвокатите, адвокатските колегии, академичните среди и националните институции по правата на човека. Освен това сдруженията на съдиите и прокурорите могат да играят особено важна роля за укрепване на независимостта на съдебната власт и да говорят с тежест и авторитет пред определени аудитории. Подобно сътрудничество може значително да обогати коалициите, създадени с гражданското общество. Ангажирането на политически участници, законодатели и механизми за наблюдение може да предостави подкрепа, авторитет и импулс за застъпничество и съдебни дела.³³⁵ Изграждането на **доверие** и диалог между организацията на гражданското общество и съдебната власт също заслужава внимание, в рамките на ограниченията на независимостта на съдебната власт и взаимното зачитане на различните, но допълващи се роли в демократичните системи. Когато е възможно, подкрепата и участието в съдебни дела и застъпнически дейности на съдии и **сдружения на съдии** на национално и международно равнище могат да бъдат от решаващо значение. Разбира се, както отбелязаха редица адвокати, които присъстват на семинара в Прага, грижата и проверката също трябва да гарантират, че партньорите в алианса съгласуват интересите и ценностите и не представляват заплаха за алианса.³³⁶

Полша отново дава илюстративен пример за съдебни дела, съчетани с допълнителни стратегии, използвани от съдии, адвокати и гражданското общество, изправени пред криза, свързана с принципите на върховенството на закона. Основните елементи на стратегията бяха добра организация, внимателна комуникация, обществена мобилизация и обучение. Бяха създадени и се срещаха редовно „съдебни комисии“, съставени от съдии, прокурори, адвокати и представители на НПО, за да докладват и обсъждат събития и политически нападения, на които са били подложени. Те организираха конференции и събития, работиха с медиите, организираха обучения по стратегически съдебни дела за съдии и изготвиха наръчник за използване на преюдициални заключения и завеждане на дела в Съда на ЕС. Тези съвместни усилия позволиха на полските адвокати да се възползват активно от Съда на ЕС и Европейския съд по правата на човека, като насочиха вниманието на институциите на ЕС, което доведе до допълнителен натиск и в крайна

³³¹ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers —Върховенство на закона за адвокатите), 23–24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 12.

³³² Трети семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers —Върховенство на закона за адвокатите), 21–22 март 2024 г., Прага. Вж. доклада от семинара, стр. 2.

³³³ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers —Върховенство на закона за адвокатите), 13–14 юни 2023 г., Брюксел. Вж. доклада от семинара.

³³⁴ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers —Върховенство на закона за адвокатите), 23–24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 12.

³³⁵ Вж. изпълнението по-долу.

³³⁶ Трети семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers —Върховенство на закона за адвокатите), 21–22 март 2024 г., Прага. Вж. доклада от семинара, стр. 8.

сметка допринесе за стимулирането на започването на производства за установяване на неизпълнение на задължения.

И накрая, от решаващо значение е, че полските съдии бяха достатъчно смели, за да говорят и да се изложат, както като завеждат дела пред съдилищата, така и като общуват открито за атаките срещу принципите на върховенството на закона, които са видели в страната.³³⁷ Засегнатите съдии се включиха лично в комуникацията относно своите дела и системните проблеми, пред които са изправени принципите на върховенството на закона в страната, например като се явиха на музикални фестивали, за да общуват с млади хора.³³⁸ Външни участници, предоставящи помощ и подкрепа, бяха много институции и асоциации и необичайно включваха съдии от други държави, които придружаваха полски колеги и излязоха на улиците в своите грабежи, в много рядка форма на публичен протест, който привлече вниманието на международните медии, което допълнително засилва натиска за промяна.

Предстои още много работа за премахване на вредите, причинени на независимостта на съдебната власт и принципите на върховенството на закона в Полша. Въпреки това опитът подчертава значението на смелата и широка мобилизация по отношение на независимостта на съдебната власт.

5.4. Оформяне на посланието: Контекстуализиране, очертаване и доказване на системни нарушения

По своето естество съдебните дела обикновено включват тясно съсредоточаване върху въпросите, свеждането им до фактите, свързани с конкретни отделни ищци, и нарушения на конкретното право, което е от компетентността на конкретния съд. Една прекалено тясна рамка може да не успее **да обхване** по-широки опасения или нарушения, включително какво може да бъде **системният характер, последиците и значението** на посегателствата срещу независимостта на съдебната власт. Съдилищата и механизмите за правата на човека на международно равнище могат да бъдат особено изключени от фактите и ситуациите на национално и местно равнище. Те може да не са в състояние — или предвид политическата чувствителност или практическите пречки — да не желаят да се справят с широките проблеми, свързани с върховенството на закона, които са в основата на конкретни случаи. Следователно съдебните дела и решенията по този въпрос могат да бъдат най-мощни, когато се ангажират и обясняват контекста, залоговете и по-широките социални, политически или други последици. Адвокатите, които водят стратегически съдебни дела относно независимостта на съдебната власт, и други лица, които подкрепят или встъпват, следва да обмислят как могат да предоставят на съдилищата необходимата информация и доказателства, за да разберат по-широкия контекст и значението на делото.³³⁹

В същото време може да има и практически и стратегически причини, поради които доводите за съдебни дела (за разлика от по-широкото застъпничество) следва да бъдат тясно насочени към конкретните факти и обстоятелства на ищеца(ите). Съдебните дела трябва да бъдат организирани така, че да отговарят на **изискванията за компетентност** на съответния съд или орган, както и на други доктринални изисквания, като например процесуална легитимация или пречки, като имунитети или стълкновителни съображения. Като цяло тя работи най-добре, когато предоставя на съдиите ясни, конкретни нарушения на приложимото право, ясен и убедителен път на правни доводи за обосноваване на желанния резултат и очевидно ясни указания как те могат и следва да бъдат разрешени по отношение на средствата за правна защита. В индивидуална жалба, за разлика от колективна жалба, от по-голямата част от резюмето се очаква да се съсредоточи ясно и конкретно върху начина, по който оспорваните мерки засягат лицата, техните права и

³³⁷ Трети семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 21—22 март 2024 г., Прага. Вж. доклада от семинара, стр. 7.

³³⁸ Първи семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 13—14 юни 2023 г., Брюксел. Вж. доклада от семинара.

³³⁹ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23—24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 14.

техните интереси. Освен това следва да се имат предвид **стратегическите съображения, свързани с аргументацията**. Например съдилищата често са най-склонни да се ангажират с прогресивни тълкувания в случаите, когато проблемите са представени като тесни и изключителни, а не като широко разпространени и засягащи много други жертви. Поради това стратегическите съображения относно това кои доводи могат да имат предимство и да бъдат ефективни в конкретния контекст се съчетават с необходимостта, когато е възможно, да се постави в контекст, за да се подпомогне оформянето на посланието и въздействието на съдебните решения и решенията.

При стратегически съдебни дела може да е необходимо настаняване между **вътрешни и външни аргументи**. Документите и резултатите от съдебни дела могат да служат за целите на застъпничеството и да говорят пред публика извън състава, но това не следва и не трябва да компрометираща тяхната ефективност и авторитет в рамките на правния процес. Публични документи за застъпничество, в които се предоставя неофициално описание на съдържанието и процеса на даден случай и се обяснява как принципите на върховенството на закона са засегнати във въпросната държава, могат да бъдат изготвени и могат да бъдат много ценни за по-широкото въздействие.³⁴⁰ Една ефективна коалиция от участници и съюзници, които си сътрудничат в рамките на правния процес и извън него, може да спомогне за осигуряването на различни послания за различните аудитории, както и че аргументите, които могат да работят в съда, могат да бъдат предадени пълноценно и достъпно за по-широка аудитория.

Понякога конкретни **правни разпоредби и аргументи** могат да помогнат съдът да се съсредоточи върху по-широкия характер на проблема. Например пред ЕСПЧ това може да се направи въз основа на член 18 от ЕКПЧ, който ограничава способността на държавата да ограничава правата.³⁴¹ Такава стратегия е използвана в случаи на мерки, предприети за политически или други незаконни цели, мерки за демонстриране на по-широките политически последици от дадена ситуация и различните елементи, допринасящи за възпиращ ефект или враждебна среда срещу съдиите. Случаите по член 18 на свой ред могат да служат като важни показатели за отстъплението от принципите на върховенството на закона в Европа.³⁴² По-просто казано, член 18 помага да се подчертае кога правителствата използват правни мерки за застрашаване на основните права по причини, които не са свързани с предназначението на закона. Изборът на силни аргументи, които са в основата на нарушенията, по съдържание, може да бъде по-ефективен в рамките на съда и в застъпничество извън параметрите на правния процес, отколкото подход на „кухненска кухня“, който включва всички възможни аргументи или нарушения.³⁴³

Когато е уместно, подчертаването на отрицателното възприемане на съдебната система, което може да се държи от сегменти от широката общественост в страната, също може да бъде стратегия в подкрепа на твърденията за системни проблеми. По отношение на *румънските съдии (I)* Съдът на ЕС установява, че *de jure* способността на изпълнителната власт да извършва преки временни назначения в органа, отговарящ за съдебната дисциплина, може „да породи основателни съмнения, че правомощията и функциите на този орган могат да се използват като инструмент за упражняване на натиск или

³⁴⁰ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23–24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 14.

³⁴¹ Член 18 от ЕКПЧ гласи, че „Ограниченията, допустими в съответствие с тази Конвенция по отношение упражняването на определени права и свободи, не могат да се прилагат с цел, различна от тази, за чието осъществяване са предвидени.“

³⁴² Philip Leach (Филип Лийч), „Какви са потенциалът за отстояване на върховенството на закона чрез позоваване на член 18?“ (What potential for upholding the rule of law through invoking Art. 18?), представяне на Европейската мрежа за изпълнение (EIN), конференция: „Защита на принципите на върховенството на закона: Изпълнение на решенията на ЕСПЧ за устойчиво въздействие“, 19 юни 2024 г., Хага, Нидерландия. За примери за дела, свързани с принципите на правовата държава, с които се установяват нарушения на член 18 от ЕКПЧ, вж. напр. *Juszczyszyn срещу Полша*, ЕСПЧ, жалба № 35599/20, решение от 6 октомври 2022 г.; *Мирослава Тодорова срещу България*, ЕСПЧ, жалба № 40072/13, решение от 19 октомври 2021 г.

³⁴³ Ioulietta Bisiouli (Юлета Бисиули), „Изводи от прилагането на решенията на ЕСПЧ в областта на върховенството на закона“, представяне на Европейската мрежа за прилагане на решенията на ЕСПЧ (EIN), конференция: „Защита на принципите на върховенството на закона: Изпълнение на решенията на ЕСПЧ за устойчиво въздействие“, 19 юни 2024 г., Хага, Нидерландия.

политически контрол върху дейността на тези съдии“.³⁴⁴ Той постановява, че такива „основателни съмнения“ нарушават членове 2 и 19 от ДЕС. Ето защо свързването на законодателните и конституционните реформи със загубата на обществено доверие в съдилищата може да даде възможност на страните по делото да подчертаят как привидно необосновани промени в съдебната система могат да имат отрицателни последици за независимостта на съдебната власт.

Доказването на системни проблеми и тяхната връзка с фактите по случая е основно предизвикателство, свързано с доказателствата. **Посрещането на предизвикателствата, свързани с доказването**, може да изисква сътрудничество с различни други участници и използване на различни източници. Те могат да включват организации на гражданското общество, които работят на местно равнище и например предоставят информация и статистически данни относно съдебните „тенденции“ и тяхното въздействие; публични изявления на изпълнителни служители, законодатели и други лица, отговорни за вземането на решения; свидетелските показания на други съдии; информация и вътрешни документи от лица, сигнализиращи за нередности; и независими експерти и служители на МПО. Източниците могат да включват наблюдение, установяване на факти и анализ от страна на други участници и механизми в областта на правата на човека и върховенството на закона — както МПО, така и НПО, както и научната работа на академичните среди.³⁴⁵

5.5. Събиране и подпомагане

Може да има реална стратегическа полза от желанието **на отделните кандидати** за съдии да предявяват искове от свое име, особено когато има сериозни дела, заведени от симпатични съдии, които могат да предоставят човешко лице на абстрактен проблем. Индивидуализирането понякога може да помогне за изясняване на проблеми и за разказване на разбираеми истории. Но има и силни числа. Предизвикателствата, подчертани по-горе, разкриват много реалната цена, която съдиите могат да платят за това, че са лица, които оспорват системните атаки срещу независимостта на съдебната власт, които често включват мощни участници в изпълнителната, а понякога и в съдебната власт. Стратегическите съображения включват възможността за събиране на жалби в рамките на съответната система.

Понякога **искове могат да бъдат предявявани колективно** от няколко пострадали лица, когато това би показало по-убедително системния характер на въпроса. В други случаи могат да се завеждат дела в обществен интерес.

Когато има такива, колективните жалби (които в някои юрисдикции за определени видове искове могат да бъдат наричани дело *actio popularis*) могат да представляват възможности за избягване на необходимостта от предявяване на иска от едно лице и да поставят системния въпрос в центъра на делото и да улеснят намирането на системни решения.

Правилата относно процесуалната легитимация се различават, но когато правосъдните системи позволяват колективни действия, те могат да предоставят възможности на НПО и други да предявяват искове, поне в определени случаи. Подгрупата от европейски държави, които допускат такива вземания, включва Малта, Португалия, Словакия, Испания и Унгария. В Испания националното право позволява на сдружения, организации и синдикални организации да предявяват искове по *actio popularis* и да се намесват по наказателни дела, но това не е било използвано изцяло за защита (и позоваване на него е било изтъкнато, за да се подкопае) независимостта на съдебната власт.³⁴⁶ Унгария и Словакия позволяват на организациите на гражданското общество да предявяват колективни искове по дела за дискриминация от името на множество жертви или жертви,

³⁴⁴ Румънски съдии (I), Съд на ЕС, C-83/19 и др., решение от 18 май 2021 г.)

³⁴⁵ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23–24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 14.

³⁴⁶ Това право се прилага главно в наказателните производства. Вж. напр. Европейска мрежа от правни експерти по въпросите на равенството между половете и недискриминацията, [доклад по държави: Недискриминация, Испания, 2023 г.](#), стр. 84; Испания, Закон за наказателно-процесуалното право, член 101. Вж. също SLAPPS по-долу.

които не могат да бъдат идентифицирани.³⁴⁷ Повече искове от обществен интерес могат да предоставят алтернативи на разчитането изключително на отделни съдии, които да предявяват искове в бъдеще.

ЕСПЧ, от своя страна, отхвърля отказа от страна на ЕСПЧ за преминаване към колективна система за подаване на жалби или „*actio popularis*“, като такава възможност не съществува и в Съвета на ООН по правата на човека.³⁴⁸ Съдът на ЕС обаче ще разглежда такива искове, ако националният съд, който отправя преюдициално запитване, заседава в юрисдикция, която ги приема. По делото *Repubblika срещу Малта* например малтийските организации на гражданското общество използват *actio popularis*, за да оспорят системата за назначения в съдебната система. Европейският комитет за социални права, който получава и се произнася по колективни жалби във връзка с предполагаемо неизпълнение на задължения съгласно Европейската социална харта, и следователно не позволява на отделни жертви да действат като страни по делото, също би могъл да бъде полезен, макар и все още недостатъчно използван механизъм за съдебни дела, при който се накърняват трудовите или други социални права.³⁴⁹ Колективни жалби обаче могат да се подават само от или до международни НПО с необходимия статут на участие в Съвета на Европа.³⁵⁰ В по-голямата си част такива искове вероятно ще възникнат на национално равнище.

За съдиите, които решат да предявят иск като кандидати, може да бъде предоставена **подкрепа** по много различни начини, за да се сведат до минимум опасенията.³⁵¹ За адвокатите даването на възможност на съдиите да водят съдебни дела може да зависи от изграждането на отношения на доверие с клиенти или потенциални клиенти с течение на времето. Както беше отбелязано по-горе, това може да не е ясно по отношение на отношенията между адвокати, НПО и съдебната власт. Тези усилия могат да включват и психологическа подкрепа за съдебните дела и свидетелите като част от добрата съдебна практика. В извънредни ситуации може да е целесъобразно да се потърси подкрепа или отпих от сдружения, работещи със защитници на правата на човека на първа линия³⁵², за да се сведат до минимум рисковете, свързани с оспорването на нарушенията на принципите на върховенството на закона и предоставянето на практическа подкрепа и защита. Подкрепа може да се предоставя и на организации, към които е насочена работата им по въпроси, свързани със съдебната система.³⁵³

³⁴⁷ Словакия, Закон за борба с дискриминацията, 365/2004, член 9а; Европейска мрежа от правни експерти по въпросите на равенството между половете и недискриминацията, [доклад по държави: Недискриминация, Словакия, 2024 г.](#), стр. 10; Европейска мрежа от правни експерти по въпросите на равенството между половете и недискриминацията, [доклад по държави: Недискриминация, Унгария, 2024 г.](#), стр. 9.

³⁴⁸ Въпреки че колективните комуникации в тесен смисъл не са разрешени от механизмите на органите по договорите на ООН, в някои случаи е възможно много големи групи лица да бъдат посочвани като комуникиращи. На практика това може да не включва непременно подаване на пълни искове за всяко лице. Напротив, то може да докаже, че тези лица са се намирали по същия начин като лицата в жалбата, за които е направено пълно твърдение за нарушение. Вж. например проект на Факултативния протокол относно процедурата за комуникация към Конвенцията за правата на детето ([член 7, А/НRC/WG.7/2/4](#)), съдържащ разпоредби, позволяващи колективни комуникации. Въпреки силните лобистки усилия от страна на ICJ и други НПО, както и подкрепата от няколко държави за запазването ѝ, тази разпоредба не оцелява при преговорите.

³⁴⁹ Механизмът е наличен в държави, които са ратифицирали Европейската социална харта или преразгледаната Европейска социална харта и са приели механизма за колективни жалби. Вж. също точка 5. 7. по-долу и напр. Съвет на Европа, [Колективни жалби](#), уебсайт (посетен на 2 декември 2024 г.).

³⁵⁰ Правителствен комитет по Европейската социална харта и Европейския кодекс за социална сигурност, Списък на международните неправителствени организации (МНПО), имащи право да подават колективни жалби, ГО (2024) 22, 1 юли 2024 г. Вж. също Съвет на Европа, [„Неправителствени организации, имащи право да подават колективни жалби“](#) (посетен на 5 септември 2024 г.). Nikolaos A. Papadopoulos (Николаос А. Пападопулос), „Стратегически съдебни дела пред Европейския комитет за социални права: Подходящи ли са за целта?“ (*Strategic litigation before the European Committee of Social Rights: Fit for purpose?*), в *Нидерландия Тримесечно по правата на човека*, (2022) 40 (4), 379–398, стр. 385. Освен това всяка държава може да предостави на представителни национални неправителствени организации (НПО) в рамките на своята юрисдикция правото да подават жалби срещу нея, но досега само Финландия е направила това.

³⁵¹ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23–24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 13–14.

Това включва [Frontline Defenders](#) — НПО, която работи за защита на защитниците на правата на човека, изложени на риск, с безвъзмездни средства, изграждане на капацитет, видимост, работа в мрежа и застъпничество, включително 24x7 реакция при извънредни ситуации и кризи, плащане на правни такси и временно преместване.

³⁵³ Българският хелзинкски комитет (<https://www.frontlinedefenders.org/en/case/threat-deregister-bulgarian-helsinki-committee>) е изправен пред обвинения във връзка с „намеса в съдебната власт“, което води до

Подкрепа от колеги, включваща улесняване на обмена и сътрудничеството с други съдии, включително, но не само, тези, които са изправени пред подобни проблеми в други държави, може да бъде овластяваща и важно допълнение към стратегията за съдебни дела. Полските съдии можеха и в ограничена степен се намесваха по дела в други държави, докато съдебните сдружения и колективите, национални и регионални, изиграха особена роля в производствата, засягащи Полша. Уважението, подкрепата и солидарността от страна на връстниците могат да бъдат важни за съдиите, които може да са уязвими и подложени на атаки.

5.6. Amicus, изказвания на трети страни и експерти

Подкрепата от трети страни също може да бъде привлечена в съдебни дела по различни начини. В зависимост от правилата, уреждащи конкретната система или юрисдикция, трети страни, включително тези с експертен опит в оспорваната област, могат да се намесват чрез **amicus curiae, становища на трети страни или като експерти**. Това може да придаде тежест, легитимност и експертен опит на дадено дело. Разбира се, „amicus curiae“ означава строго „приятел на съда“, а не на една от страните, така че amicus не носи задължение за интересите на която и да е от страните. Правилата за встъпване на трети страни, като приложимите в ЕСПЧ, изискват встъпилите страни да не разглеждат конкретно фактите или общата основателност на делото (въпреки че някои национални юрисдикции признават намесата на трети лица, която изрично подкрепя дадена страна по делото).³⁵⁴

Експерти по аспекти на независимостта на съдебната власт и правораздаването, омбудсмани, специални процедури на Съвета на ООН по правата на човека, СВКПЧ или службата на Европейския комисар по правата на човека, както и много НПО, могат и често се намесват, за да постигнат добър резултат по дела, свързани с независимостта на съдебната власт. Например полската неправителствена организация, Хелзинкската фондация за правата на човека, се намеси пред големия състав на ЕСПЧ по делото *Astráðsson срещу Исландия* във връзка с неправилни назначения в съдебната система и тяхното въздействие върху правото на независим и безпристрастен съд.³⁵⁵ Освен това Венецианската комисия представи редица становища *amicus curiae* по въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт, както на ЕСПЧ, така и на националните съдилища.³⁵⁶

Има много примери за встъпили трети страни или експерти, изпълняващи множество роли, допълващи тези на адвокати, адвокати и жертви. Това може да включва конкретизиране и разясняване на международното и сравнителното право и стандарти, свързани с конкретния случай, по-широкият контекст или последиците или значението извън границите на делото или държавата. Някои интервенции могат да представят фактологично проучване, в което се определят елементи от преобладаващата ситуация в областта на правата на човека или върховенството на закона в дадена държава. В контекста на Турция много изказвания както в ЕСПЧ, така и в последващите становища относно изпълнението в Комитета на министрите на Съвета на Европа предоставиха подробен анализ, за да се покаже липсата на независимост на съдебната власт.³⁵⁷

евентуална дерегистрация за семинари и образователни прояви, организирани за съдии и прокурори. Съдиите бяха подпомагани в няколко други контекста.

³⁵⁴ Вж. например съгласно словашкото право встъпването на трети страни в подкрепа на ищеца или на ответника в определени граждански производства (член 93 от Гражданския процесуален кодекс).

³⁵⁵ Вж. Хелзинкската фондация за правата на човека, [„Върховенството на закона, застрашено от пороци при назначенията в съдебната система. HFHR представя резюме amicus curiae в Astráðsson срещу Исландия“](#), 7 януари 2020 г. (посетен на 3 декември 2024 г.).

³⁵⁶ Вж. напр. Венецианската комисия, [Amicus curiae briefs, изготвени от Венецианската комисия по искане на Европейския съд по правата на човека](#) ³⁵⁶(посетен на 3 декември 2024 г.); Венецианска комисия, [Република Молдова — Amicus Curiae Brief за Конституционния съд относно наказателната отговорност на съдиите](#), CDL-AD (2017) 002-е, 13 март 2017 г.

³⁵⁷ Вж. например степента на подробност и доказателствата, представени от група НПО, организирана от Проекта за подкрепа на съдебните производства в Турция в *Kavala срещу Турция* в [писмените им изявления](#).

Докато такива искания за встъпване обикновено идват пряко от встъпилата страна, която е независима от жалбоподателя, експертни становища, становища и подобни писмени становища също могат да бъдат представени от страна в производството. По делото *Garzón* жалбоподателят представя експертни становища на редица изтъкнати международни съдии и експерти по международно право относно независимостта на съдебната власт и относно отчетността, като доказва, че решенията на съдия Гарзон, срещу които е възбудено наказателно преследване, са сравними с тези на много други съдии в Испания и по света и са съвместими с международното право в областта на правата на човека.

5.7. Проучване на недостатъчно използвани аргументи, форуми и кандидати

Изборът на съд, в който може да има множество варианти, винаги е важно съображение. Много фактори ще повлияят на това кои съдилища и квазисъдебни органи и кои процедури са най-ефективни, когато действително има избор. Те включват техните формални или фактически правомощия или правомощия; дали техните решения имат строго обвързващо действие; материалната компетентност; дали решението има прецедентно действие; и достъпност.

Основните форуми в европейския контекст, обсъдени по-горе, са ЕСПЧ и Съдът на ЕС, подкрепяни от Съвета на ООН по правата на човека, като всеки от тях има своите силни и слаби страни и ограничения. От самото начало е препоръчително да се прецени дали е необходимо или дори възможно да се води съдебно дело пред някой от тези органи, за да се увеличат максимално шансовете за успех. Аргументите, свързани с приложимите международни права и стандарти, следва да бъдат формулирани и представени от самото начало. Следва също така да се обмисли дали случаят може и следва да бъде развит по начин, който очертава въпроса като въпрос от правото на ЕС и засилва перспективата за получаване на предварителен въпрос, който може да осигури както правна яснота, така и да хвърли светлина върху всеки системен проблем в страната.

Производствата за установяване на нарушение пред Съда на ЕС предлагат потенциално мощни, но трудни за достъп правни средства за защита по дела за независимост на съдебната власт. Започването на такива производства изисква на Европейската комисия да се предоставят солидни и убедителни доказателства за сериозни проблеми, свързани с принципите на върховенството на закона. Тази стратегия се оказва успешна например по отношение на Полша и Унгария, но тези ситуации остават изключителни.³⁵⁸ Когато такива производства бъдат започнати, те предлагат силни политически и правоприлагащи лостове, включително възможността за значителни глоби за неизпълнение на съдебни решения, в допълнение към потенциално международно „неудобство“.

Други форуми, като например органите по Договора за ООН и други извънсъдебни участници, може да не предлагат същите правомощия за правоприлагане като съдилищата, но те са се оказали полезни или като алтернативи, или като допълнения към съдебните инстанции, като обхващат допълнителни правни основания, и следва да бъдат взети предвид.³⁵⁹ Извънсъдебните механизми и процедури, като например Европейският комисар по правата на човека или анкетните комисии по специалните процедури на ООН, мисиите за установяване на факти и други форми на доклади и петиции, също могат да играят роля и застъпниците могат да изберат да ги използват заедно с други процедури или вместо тях, когато съдебните дела не са възможни.

³⁵⁸ Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23–24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 12.

³⁵⁹ Например делото *Garzón срещу Испания* беше отхвърлено като недопустимо от ЕСПЧ без обяснение, но беше сметено за допустимо от Съвета на ООН по правата на човека и доведе до решение с голяма тежест, макар и неизпълнено до момента; *Garzón срещу Испания*, Съвет на ООН по правата на човека, съобщение № 2844/2016, Документ на ООН CCPR/C/132/D/2844/2016, 23 май 2023 г. Съветът на ООН по правата на човека е признал случая, като е мотивирал, че ЕСПЧ изобщо не е разгледал въпроса, поради което няма пречка той сам да се произнесе по въпроса по силата на правилото, което изключва отнасянето на едно и също дело до множество международни форуми.

Въпреки че от това, което е работило до момента, трябва да се извлекат изводи, творческата адвокатска дейност може да включва и проучване на нови потенциални основания за съдебни дела, форуми или групи жалбоподатели. Например, докато съдебните дела относно независимостта на съдебната власт досега бяха съсредоточени върху съответните граждански и политически права, икономическите и социалните права на съдиите бяха пренебрегвани в по-голяма степен. Тези права са пряко свързани с много от въпросите, свързани със съдебната работа, като например трудовите, жилищните, образователните и здравните права. Тези права попадат под юрисдикцията например на Комитета на ООН по икономически, социални и културни права, Комитета на ООН по правата на детето, **Европейския комитет за социални права** (ЕКСП) и Съда на ЕС.³⁶⁰

Изглежда, че ЕКСП все още не е разгледал нито един случай, свързан с независимостта на съдебната власт, но той носи няколко потенциални ползи, които са много необичайни при съдебни спорове в областта на правата на човека; няма изискване за изчерпване на националните средства за правна защита и не е необходимо отделните пострадали лица да предявят иска, тъй като системата включва колективни жалби, които могат точно да решат системни проблеми. Въпреки че може да не бъде третирана от някои държави като упражняваща същите „правомощия“ като ЕСПЧ и не издава строго обвързващи съдебни решения, за държавите, които допускат жалби, то следва да се има предвид като един потенциален механизъм.³⁶¹

Друга потенциално интересна област, която трябва да се проучи, може да бъде използването на рамки за защита на **лицата, сигнализиращи за нередности**, в съдебни дела за независимост на съдебната власт. Редица потенциални сценарии, възникващи в съдебни дела, могат да засягат съдии и други съдебни служители, които публично разкриват опити за застрашаване на независимостта на съдебната власт, които следователно биха могли да бъдат разглеждани във връзка със защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е разглеждана например в съдебната практика на ЕСПЧ, която предоставя инструменти, които да бъдат използвани в този контекст.³⁶² По делото *Guja срещу Молдова* по отношение на служител на Главната прокуратура, който е изтеглил писма до медиите, ЕСПЧ е определил шест критерия, за да прецени дали намесата на дадена държава — страна по конвенцията в индивидуалната свобода на изразяване е необходима и обоснована. По делото *Halet срещу Люксембург* ЕСПЧ консолидира предишната си практика относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и прецизира критериите, установени в решението по делото *Guja*, и решава, че наказателният характер на санкцията срещу жалбоподателя е достатъчен, за да породи възпиращ ефект и да засегне прекомерно жалбоподателя.³⁶³

В цяла Европа се увеличават подходящите национални правни рамки и органи за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, което отразява Директивата на ЕС за защита на лицата, сигнализиращи за нередности.³⁶⁴ Например Словакия разполага със силен закон за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, въведен през 2023 г.,³⁶⁵ който се основава на и по някои начини осигурява по-широка защита от директивата. Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в страната се основава на независимата Служба за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, която работи за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, подпомага ги по време на процеса, се намесва в случаи на ответни действия с цел отмянение, повишава осведомеността относно защитата и най-

³⁶⁰ Вж. съответните членове от Международния пакт за икономически, социални и културни права, Европейската социална харта и Хартата на ЕС.

³⁶¹ Вж. точка 2 от горепосочените механизми.

³⁶² *Guja срещу Молдова*, ЕСПЧ, жалба № 14277/04, решение от 12 февруари 2008 г.; *Herbai срещу Унгария*, ЕСПЧ, жалба № 11608/15, решение от 5 ноември 2019 г.; *Halet срещу Люксембург*, ЕСПЧ, жалба № 21884/18, решение от 14 февруари 2023 г.; Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23—24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 6—7.

³⁶³ *Пак там*.

³⁶⁴ Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза

³⁶⁵ Закон № 189/2019 Сб. (Законът за изменение) за изменение на Закон № 54/2019 Сб. за защита на лицата, сигнализиращи за нередности (и други), беше приет на 10 май 2023 г. и влезе в сила на 1 юли 2023 г.

добрите практики, предоставя пряка информация на съответния разследващ орган, подпомага организациите при създаването на техните вътрешни програми за лицата, сигнализиращи за нередности, и издава санкции в определени случаи.³⁶⁶ Достъпът до услугите на тази служба би могъл потенциално да предостави инструмент за справяне с репресиите срещу съдии или други заинтересовани страни, които използват свободата си на изразяване, за да разкрият случаи на натиск, упражняван върху съдебната власт.

5.8. Приоритизиране на изпълнението и ефективни правни средства за защита

Един от начините за засилване на въздействието на съдебните дела е да се **ангажира стратегически и достатъчно рано как да се противодейства на основното предизвикателство, свързано с неизпълнението на решенията**. Опитът показва, че застъпничеството и стратегическото мислене относно изпълнението започват преди и продължават по време на съдебната фаза и след нея.³⁶⁷ Съдебните дела отнемат много време и чакането решението да се обмисли относно изпълнението му би било недалновидно и може да се окаже твърде късно, за да се използват ефективно коалициите, съюзниците и стратегиите, от които зависят въздействието и изпълнението.

Може да се наложи проследяването да бъде многостранно. Тя може да включва ангажиращи съюзи, както е отбелязано по-горе, и международни механизми за наблюдение. Например, макар и несъвършен, универсалният периодичен преглед (УПП), цикъл от партньорски проверки в областта на правата на човека сред държавите — членки на Съвета на ООН по правата на човека, осигурява един механизъм за правата на човека на равнището на ООН, в който гражданското общество може да се ангажира и да се застъпва по редица начини.³⁶⁸ Универсалният периодичен преглед води до препоръки на Съвета за осъществяване на реформи в областта на правата на човека, някои от които ще бъдат приети и поети от съответната държава. Процедурата за периодично докладване от страна на държавата, преди органите по договорите на ООН да могат да осигурят последващи действия във връзка с отделни съобщения по време на процеса на изпълнение.³⁶⁹

Отправянето на петиции и ангажирането на политически органи на национално и международно равнище могат да помогнат; например Европейският парламент³⁷⁰ и ПАСЕ³⁷¹ могат да предложат допълнителен начин за привличане на вниманието на институциите на ЕС и да привлекат вниманието, легитимността и динамиката на въпроса. Други институции на ЕС могат да бъдат ангажирани, за да помогнат за изпълнението на решенията, като част от по-широки действия на ЕС по въпроси, свързани с върховенството на закона.

Свързано с това предизвикателство е осигуряването на **ясни, силни и приложими правни средства за защита**, които могат да допринесат за обезщетяване на жертвите и/или правни или политически промени в съответната юрисдикция. В зависимост от съда или органа средствата за правна защита могат да бъдат по-скоро декларативни, отколкото коригиращи, и могат да бъдат тясно съсредоточени върху обезщетение, което

³⁶⁶ Институт CEELI, [Beyond paper rights: Implementing whistleblower protections in Central and Eastern Europe](#) (Отвъд правата на хартия: Прилагане на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в Централна и Източна Европа), ноември 2023 г., стр. 7–8, 16, 19.

³⁶⁷ Ioulietta Bisiouli (Юлета Бисиули), „Изводи от прилагането на решенията на ЕСПЧ в областта на върховенството на закона“, представяне на Европейската мрежа за прилагане на решенията на ЕСПЧ (EIN), конференция: „Защита на принципите на върховенството на закона: Изпълнение на решенията на ЕСПЧ за устойчиво въздействие“, 19 юни 2024 г., Хага, Нидерландия.

³⁶⁸ За повече информация относно процеса на всеобщ периодичен преглед и как гражданското общество може да участва, вж. например ООН по правата на човека, [Универсален периодичен преглед](#) (посетен на 19 август 2024 г.); Информация от УПП, [Get involved \(Вземи участие\)](#) (посетен на 19 август 2024 г.).

³⁶⁹ По делото Garzón срещу Испания последващият доклад на докладчика, в който се констатира, че Испания не спазва изискванията, ще продължи в рамките на периодичния процес на докладване и преглед на държавата.

³⁷⁰ За преглед на системата на Европейския парламент за петиции вж. напр. Европейски парламент, „[Петиции](#)“, уебстраница; и Европейски парламент, „[Уеб портал за петиции](#)“ (посетен на 8 август 2024 г.). Семинар I, 13–14 юни 2023 г., Брюксел. Вж. доклада от семинара.

³⁷¹ Член 71 от Правилника за дейността на ПАСЕ

не отразява формата на правна защита, която жертвите могат да търсят или да се справят с по-широкия характер на основните заплахи и нарушения. По традиция ЕСПЧ обикновено издава декларативни решения, установяващи нарушения на правата по Конвенцията, но оставя на държавата да определи вида на необходимото изпълнение. Съдът обаче е доказал също така, че е склонен да издава все по-строги разпореждания, когато е целесъобразно, например да разпорежи освобождаване на неправомерно задържани лица или възстановяване на професионални дейности.³⁷² Това включва например разпореждане за възстановяване на работа на уволнен съдия, който е бил върнат на длъжността си във Върховния съд на Украйна.³⁷³

Адвокатите, които завеждат дела, могат също така **да се опитат да повлияят на конкретни правни средства за защита**, като изрично поискат от съдилищата подходящо адаптирани правни средства за защита и обезщетение, както и да посочат какво изисква международното право. Това може да доведе до по-ефективна правна защита, което може да направи усилията за изпълнение на решението много по-ефективни и целенасочени. Международното право предоставя полезни инструменти, като уточнява широкия характер на обезщетението в международното право за нарушения на правата на човека.³⁷⁴ Те включват обезщетение, рехабилитация, връщане, удовлетворение, включително връщане и гаранции за недопускане на рецидив. Това може да включва например връщане под формата на възстановяване на длъжност на противозаконно уволнен съдия. Това може да изисква и правна реформа, например реформа на прекалено обширни закони, които се използват за застрашаване на съдебната роля, за да се гарантират гаранции за недопускане на повторение, включително институционална реформа, когато това е необходимо, за да се гарантира независимостта на практика. В делото *Garzón* например мнозинството ясно изяснило необходимостта от „цялостни“ правни средства за защита, а в убедителното становище връщането беше посочено като основен елемент.

Планирането на етапа на **изпълнение на последващите действия след приключването на съдебни дела** е от решаващо значение. Днес много страни по делото се оказват ангажирани за продължителни периоди от време, като или се стремят да ангажират националните съдилища да прилагат чрез национални рамки, или се ангажират с наднационални механизми за последващи действия. Тази дейност може да е сигнал за положително развитие, изразяващо се в повишено внимание към прилагането и повече налични инструменти, но също така е предизвикателство от гледна точка на времето, дългосрочната ангажираност и ресурсите.

Съществува например все по-достъпна процедура по член 9 за изпълнение на съдебни решения от ЕСПЧ, Комисията на Съвета на Европа и мрежа на НПО, която специално улеснява последващата дейност.³⁷⁵ Това е редом с националните институции за правата на човека, ОГО и много други участници, които могат да работят за по-пълното изпълнение на съдебните решения.³⁷⁶ При оказан натиск, Съветът на Европа може да отиде по-далеч, за да формулира очакванията към държавите от това, което ще бъде предвидено в съдебните решения, като предостави допълнителни инструменти за

³⁷² Вж. напр. *Fabris срещу Франция*, ЕСПЧ, Общ съд по правата на човека, жалба № 16574/08, решение от 7 февруари 2013 г., Особено мнение на съдия Пинто Де Албукерке; *Aliyev срещу Азербайджан*, ЕСПЧ, жалба № 68762/14 и 71200/14, решение от 20 септември 2018 г., точка 228.

³⁷³ По делото *Волков срещу Украйна* съдът постанови, че ответната държава осигурява възстановяването на ищеца на длъжността съдия във Върховния съд във възможно най-кратък срок. През 2015 г. това беше направено.

³⁷⁴ Общо събрание на ООН, [Основни принципи и насоки относно правото на правни средства за защита и обезщетяване на жертвите на груби нарушения на международното право в областта на правата на човека и сериозни нарушения на международното хуманитарно право](#), Резолюция 60/147, приета на 16 декември 2005 г., точки 1-3; Комитет по правата на човека, [Общ коментар № 31:Естеството на общото правно задължение, наложено на държавите — страни по Пакта, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#), приет на 29 март 2004 г.

³⁷⁵ EIN подпомага НПО и други организации да предприемат ефективни последващи действия, особено в Страсбург.

³⁷⁶ Например във връзка с Полша и Малта (вж. напр. *A.D. срещу Малта*, ЕСПЧ, Комитет на министрите). Втори семинар по проект ROLL (Rule of Law for Lawyers — Върховенство на закона за адвокатите), 23—24 ноември 2023 г., Малта. Вж. доклада от семинара, стр. 11. За преглед на процедурата по член 9 вж. Съвет на Европа, Отдел за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека, [„Съобщения от НИПЧ/ОГО“](#) (посетен на 9 август 2024 г.).

застъпничество и увеличи натиска върху държавите. Той може да върне делото на съда за тълкуване на съдебното решение или за да определи дали държава — страна по конвенцията, е изпълнила изцяло съдебното решение. Този инструмент, макар и извънреден, се използва през последните години.³⁷⁷ Съветът на ООН по правата на човека също така разполага с механизъм за последващи действия, който може да даде оценка на цялостното спазване, както направи във връзка с непредприемането от страна на Испания на каквито и да било мерки за изпълнение по делото *Garzón*.³⁷⁸

5.9. Търсене на ранна намеса: Съдебни дела за превенция, а не само реакция

Необходимо е да се обърне повече внимание на начините за използване на **превантивния потенциал и ранното въздействие** на правните действия в подкрепа на независимостта на съдебната власт. Съдебните дела са ограничени и често са твърде бавни и твърде отзивчиви, за да бъдат напълно ефективни за предотвратяване на неблагоприятни промени и спънки в извънредни ситуации и в краткосрочен план. На това може да се противодейства чрез стратегии, които имат за цел да увеличат максимално **ролята и ефекта от процеса**, тъй като той се отнася до подаването на документи, аргументацията и изслушванията, когато е целесъобразно, а не само до резултата. На всички етапи съдебните дела могат да предоставят инструменти за преосмисляне, застъпничество и медийно внимание, например, за да се гарантира, че съдебното дело има действие много преди съдебното решение.

Освен това в някои случаи могат да бъдат поискани **спешни временни мерки**. Въпреки това, както беше отбелязано по-горе, ЕСПЧ е стриктен при прилагането на временни мерки, но през последните години той е склонен да ги прилага в по-широк план, изправен пред системни рискове.³⁷⁹ Въпреки че има вероятност да остане изключение, като обясняват значението и неотложността на незабавните превантивни мерки, за да се защитят интересите на страните по делото в защита на независимостта на съдебната власт и правата на определени съдии, адвокатите могат да оформят развиващия се подход към междинните и временните мерки в бъдеще.

Други усилия за осигуряване на бързо въздействие могат да включват **оспорване на започването на мерки** срещу съдии, като например дисциплинарни производства или наказателни разследвания, като сами по себе си нарушение на независимостта с умерен възпиращ ефект, независимо от и без да е необходимо да се изчаква резултатът от тях. *Garzón срещу Испания* обаче предполага, че наказателните преследвания, основани само на съдебни тълкувания, сами по себе си са произволни, независимо от присъдата или оправдателната присъда в края на процеса.³⁸⁰

Ранната намеса за оспорване на тези рискове и нарушения може да изпрати превантивно **предупреждение за по-големи нарушения и е от** решаващо значение, но също така и предизвикателство, като се имат предвид изискванията за въздействие върху жертвите в някои юрисдикции. Когато статутът на жертва е от съществено значение, той често е строго прилагано изискване. Възможно е обаче да има известна възможност за гъвкавост, например да се прилагат като „**потенциални жертви**“ или като лица, които са конкретно засегнати от съществуването на мерки, дори ако те все още не са приложени срещу тях.³⁸¹ Сдруженията на съдии могат да предявят иск, например ако правата на сдружението са засегнати, което може да попречи на по-нататъшно застрашаване на независимостта на съдебната власт.

³⁷⁷ Член 46 от ЕКПЧ. Вж. напр. *Kavala срещу Турция*, производство по член 46.

³⁷⁸ Вж. напр. Human Rights in Practice (Права на човека на практика), „*Garzón срещу Испания: В доклада на ООН се посочва, че Испания не е изпълнила решението на Комитета на ООН по правата на човека*“, съобщение за медиите, 21 август 2023 г. (посетен на 3 декември 2024 г.).

³⁷⁹ Вж. напр. *Wróbel срещу Полша*, карето с дело на ЕСПЧ по-горе в точка 3. 9.; ЕСПЧ, „*Временни мерки по делото за имунитета на съдия от Върховния съд на Полша*“, съобщение за медиите, 8 февруари 2022 г.

³⁸⁰ Имаше 2 дела; едното доведе до осъдителна, а другото до оправдателна присъда, но и двете бяха за нарушения на член 14 от МПГПП.

³⁸¹ Вж. напр. *Klass и други срещу Германия*, жалба № 5029/71, решение от 6 септември 1978 г., точки 33–34; *Djudop срещу Обединеното кралство*, 1981 г., точка 41

5.10. Непрекъснат обмен на опит и стратегическа подкрепа сред практикуващите юристи

Като се има предвид сложността на стратегическите съдебни дела по въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт, проучването разкри продължаващата необходимост от развиване на знания и капацитет сред адвокатите относно начините за ефективно решаване на такива дела.³⁸² Адвокатите, които участват в такива дела, ще продължат да търсят наличната информация и материали по темата и да изграждат мрежи с други адвокати с опит в такива съдебни дела.

Чрез **работа в мрежа и комуникация** в различните държави — членки на ЕС, адвокатите могат да споделят опит, извлечени поуки и съвети за различните практически аспекти на съдебните дела. По-тясното сътрудничество между практикуващите юристи от различни държави също би могло да осигури възможности за международно застъпничество, взаимно подсилващи се интервенции и международни усилия за повишаване на обществената осведоменост. Въпреки че това включва правно и юридическо споделяне, то не следва да пренебрегва значението на трансграничната **солидарност** и споделянето на стратегическо мислене. Институциите и донорите трябва да отдават приоритет на принципите на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. За да могат практикуващите юристи да увеличат максимално въздействието на съдебните дела и да засилят прилагането им чрез допълнителни стратегии за застъпничество, ще бъде наложително да се гарантира, че те разполагат с ресурси и подкрепа.

³⁸² Ioulietta Bisiouli (Юлета Бисиули), „Изводи от прилагането на решенията на ЕСПЧ в областта на върховенството на закона“, представяне на Европейската мрежа за прилагане на решенията на ЕСПЧ (EIN), конференция: „Защита на принципите на върховенството на закона: Изпълнение на решенията на ЕСПЧ за устойчиво въздействие“, 19 юни 2024 г., Хага, Нидерландия.

Членове на комисията

януари 2025 г.

Председател:

Проф. Carlos Ayala (Карлос Аяла), Венесуела

Заместник-председатели:

Съдия Радмила Драгичевич-Дичич, Сърбия

Сър Никълъс Братца, Обединено кралство

Изпълнителен комитет:

(Председател) Dame Silvia Cartwright (Дам Силвия Картрайт), Нова Зеландия

г-н Shawan Jabarin (Шаван Джабарин), Палестина

Nahla Haidar El Addal (Нала Хайдар Ел Адали), Ливан

Mikiko Otani Микико Отани), Япония

Marco Sassoli (Марко Сасоли), Италия/Швейцария

Wilder Tayler (Уилдер Тайлер), Уругвай

Qinisiile Mabuza (Кинисиле Мабуза), Есватини

Други членове на Комисията:

Съдия Azhar Cachalia (Азхар Качала), Африка

Съдия Moses Chinho (Моузес Чиненго), Африка

Г-жа Jamesina King (Ямесина Кинг), Африка

Съдия Charles Mkandawire (Чарлз Мкандавири), Африка

Съдия Aruna Narain (Аруна Нараин), Африка

Съдия Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza (Лилиън Тибатемва-Екирикубинза), Африка

Г-н Reed Brody (Рийд Броуди), Северна и Южна Америка

Г-жа Catalina Botero (Каталина Ботеро), Северна и Южна Америка

Професор José Luis Caballero Ochoa (Хосе Луис Кабалеро Очоа), Северна и Южна Америка

Г-жа Leilani Farha (Лейлани Фарха), Северна и Южна Америка

Професор Juan Mendez (Хуан Мендес), Северна и Южна Америка

Професор Mónica Pinto (Моника Пинту), Северна и Южна Америка

Професор Victor Rodriguez Rescia (Виктор Родригес Ресия), Северна и Южна Америка

Г-н Alejandro Salinas Rivera (Алехандро Салинас Ривера), Северна и Южна Америка

Д-р Rodrigo Uprimny Yepes (Родриго Упримни Йепес), Северна и Южна Америка

Проф. César Landa (Сезар Ланда), Северна и Южна Америка

Г-жа Claudia Paz y Paz (Клаудия Паз и Паз), Северна и Южна Америка

Проф. Kyong-Wahn Ahn (Кионг-Ван Ан), Азия

Проф. Adolfo Azcuna (Адолфо Азкуна), Азия

Д-р Elizabeth Biok (Елизабет Байок), Азия

Г-жа Hina Jilani (Ина Джилани), Азия

Съдия Ajit Prakash Shah (Аджит Пракаш Шах), Азия

Съдия Kalyan Shrestha (Калиян Шреста), Азия

Г-жа Ambiga Sreenevasan (Амбига Сриневасан), Азия

Г-жа Chinara Aidarbekova (Чинара Айдарбекова), Европа

Съдия Martine Comte (Мартин Комте), Европа

Г-жа Gulnora Ishankhanova (Гулнора

Ишанханова), Европа

Г-жа Asne Julsrud (Асне Джулсруд), Европа

Съдия Тамара Моршакова, Европа

Съдия Egbert Myjer (Егберт Майджер), Европа

Д-р Jarna Petman (Ярна Петмани), Европа

Съдия Stefan Trechsel (Щефан Трехсел), Европа

Проф. Fionnuala Ni Aolain (Фионуала Ни Аолайн), Европа

Г-жа Patricia Schulz (Патриция Шулц), Европа

Г-жа Hadeel Abdel Aziz (Адел Абдел Азис),

Близкия изток и Северна Африка

Г-н Marzen Darwish (Марзен Дарвиш), Близкия

изток и Северна Африка

Г-н Gamal Eid (Гамал Еид), Близкия изток и

Северна Африка

Съдия Kththoum Kennou (Калтум Кену), Близкия

изток и Северна Африка

Д-р Fatsah Ouguergouz Фатсах Угергуз), Близкия

изток и Северна Африка

Г-н Michael Sfard (Майкъл Сфард), Близкия изток

и Северна Африка

Съдия Marwan Tashani (Марван Ташани),

Близкия изток и Северна Африка



International
Commission
of Jurists

Пощенска кутия 1740
Rue des Buis 3
CH 1211 Женева 1
Швейцария
Тел.: +41 22 205 38 00
Факс: +41 22 205 38 01
www.icj.org