

*(превод от английски)*



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

**Réseau européen des Conseils  
de la Justice (RECJ)**

**Независимост и отчетност на Съдебната власт**

***Подобряване на показателите за ефективност и качество  
на правосъдието***

**Доклад на Европейската мрежа на съдебни съвети  
2015-2016 г.**



съфинансиран от Програма „Правосъдие“ на Европейския съюз

*Тази публикация е изготвена с финансовата подкрепа на Програма „Правосъдие“ на Европейския съюз. Отговорност за съдържанието на тази публикация носи единствено Европейската мрежа на съдебните съвети и по никакъв начин не може да се счита, че отразява мнението на Европейската комисия.*

# Глава 1

## Въведение

Европейската мрежа на съдебните съвети се стреми да надскочи чисто теоретичното равнище на разисквания за независимостта и отчетността на съдебната система.

Европейската мрежа на съдебните съвети успешно разработи нормативна гледна точка за независимостта и отчетността на съдебната власт, и аналитична рамка, разпознаваща същностните съставни черти на (а) независимостта, и (б) отчетността на съдебната система.

Следователно, Европейската мрежа на съдебните съвети (а) разработи набор от количествени показатели, които покриват същностните съставни части, определени от рамката, (б) приложи тези показатели в съдебните системи на държавите-членки на мрежата и в държавите със статут на наблюдател и (в) анкетира съдии в 22 държави относно начина, по който те усещат независимостта и отчетността в съдебните системи, към които принадлежат.

Вече тече третата година на Проекта за независимост и отчетност на Европейската мрежа на съдебните съвети. Основните елементи на проекта тази година бяха:

- Оценка на елементите, които изграждат качеството на правосъдието и качеството на съдебните решения като първа стъпка към разработване на показатели за качество на правосъдието.
- Препоръки за подобрения и актуализиране на (1) показателите за независимост и отчетност, (2) системата за оценяване на тяхното прилагане, (3) проучване нагласите на съдиите към собствената им независимост и отчетност, и (4) прилагане на показателите и на проучването през следващата година.
- Създаване на четири дискуссионни групи, всяка съставена от представители на 4 страни – членки или наблюдатели, които да проведат задълбочени разисквания относно предизвикателствата пред независимостта и отчетността на съдебната система в тези страни.
- Прилагане на показателите за съдии върху оценката за независимост и отчетност на прокурорите в онези страни-членки, където висшите съдебни съвети отговарят както за прокурорите, така и за съдиите.
- Изказване на препоръки върху работната програма за продължаване на Проекта за независимост и отчетност през следващата 2015-2016 година.

Като част от нашата непрестанна работа, тук ще бъде полезно да повторим виждането, както синтезирано го представя Докладът за 2013-2014 г.:

„Независимостта на съдебната система като цяло и на всеки отделен съдия лежи в основата на върховенството на закона. Без нея Съдебната власт не може да изпълнява своите функции. Но независимостта не съществува сама за себе си. Трябва да се признае, че независимостта е пряко свързана с отчетността. Съдебна власт, която изисква да бъде независима, но отказва да се отчетва пред обществото, няма да се ползва с доверието на обществото и няма да постигне онази независимост, към която тя се стреми.

Виждането на Европейската мрежа на съдебните съвети е, че независимостта трябва да се заслужи. Това в никакъв случай не се случва автоматично. Съдебната власт се сдобива с легитимност и с уважението на своите граждани благодарение на отлична работа, изразяваща се в безпристрастни, добре обосновани решения. Най-добрата защита на независимостта е отличната и прозрачна работа. По този начин съдебната власт изпълнява своята мисия и показва, че я изпълнява. Докато грешки винаги ще се правят и ще си навлича критика, независимата и подлежаща на отчетност съдебна система е отворена към обосновани критики и се учи от грешките си. Този механизъм осигурява стабилна връзка между независимост и отчетност.

4

---

Отличното представяне не може да замени формалните гаранции. Следователно, от значение са както обективната, така и субективната независимост на съдебната система. Обективната независимост отразява необходимите формални гаранции, а субективната независимост има връзка с възприятията на обществото, включително и възприятията на самите съдии. Висшите съдебни съвети не следва да се съсредоточават единствено върху формалните гаранции, а следва да работят за подобряване на резултатите и за осведомяването на обществеността за функциите и начина на функциониране на съдебната система. В това отношение всеки съдия има своето място и задачи.”

През 2014-2015 г. проектът се съсредоточи върху изпълнението на показателите за независимост и отчетност, изразяващо се в конкретен резултат за всяка от участващите страни и разработване и провеждане на анкета сред съдиите относно начина, по който възприемат собствената си независимост и отчетност.

Общото събрание от 2015 г. реши, че проектът следва да продължи и да се съсредоточи върху подобряване на показателите и на анкетата. Трябва да се организират дискуссионни групи и да се поразсъждава какво е онова, което прави изгражда една правосъдна система качествена.

Групата по проекта беше разделена на две подгрупи, както следва:

1. Качеството на правосъдието беше съгласувано с френския Висш съдебен съвет, а подобряването на показателите, правилата за оценяване и анкетата, както и дискуссионните групи бяха координирани от испанския Генерален съвет на съдебната власт.

2. Всички дейности, отнасящи се до прокурорите бяха координирани от румънския Висш съвет, чийто резултат може да се намери в отделен доклад.

Групата по проекта проведе четири срещи:

на 24 и 25 септември в Париж

на 3 и 4 декември в Брюксел

на 7 и 8 март в Брюксел

на 11 и 12 април в Барселона.

### ***Какво съдържа Докладът?***

Глава 2 от Доклада се занимава с качеството на правосъдието и е първият етап от изработване на показатели за качество на правосъдието.

Глави 3, 4 и 5 се занимават с подобрението, което следва да се осъществи през следващата година в областта на показателите, правилата за оценяване, както и в анкетата.

Глава 6 съдържа обзор на реакциите и действията от страна на отделни държави-членки и страни със статут на наблюдател вследствие от резултатите от изпълнението на показателите и анкетата, както са представени в Доклада за 2014-2015 г.

Глава 7 съдържа обзор на методологията и на основните резултати от четирите дискуссионни групи, организирани през 2015-2016 г., в които се разискват предизвикателствата пред независимостта и отчетността във всяка една от представените държави.

Глава 8 съдържа заключенията и препоръките за продължаване на Проекта за независимост и отчетност.

## Глава 2

### Качество на правосъдието

През последните години Европейската мрежа на съдебните съвети успешно разработи своя нормативна гледна точка за независимостта и отчетността на съдебната власт, и аналитична рамка, разпознаваща същностните съставни черти на независимостта и отчетността на съдебната система.

С оглед да се оползотвори свършената работа през 2014 и 2015 г., Европейската мрежа на съдебните съвети е реши да обсъди по какъв начин показателите, определени за независимостта и отчетността на съдебната система се отразяват в очевидната цел на всички съдебни системи, а именно качеството на правосъдието. Обратното също е вярно. За да бъде една съдебна система независима и подлежаща на отчетност, трябва да се измерва и насърчава качеството.

Въпреки това е безкрайно трудно да се определи какво значи „качество на правосъдието“. Терминът „качество на правосъдието“ има много значения. Може да включва всички аспекти на правораздавателна дейност. Важно е да се подчертае, че правосъдните системи предоставят услуга на гражданите и само те могат да хранят доверие към правораздавателния процес, стига Държавата да осигурява необходимите човешки, материални и финансови ресурси, за да може системата да функционира правилно и качествено.

Начинът, по който съдиите упражняват своите съдебни функции е от решаващо значение за защитата на човешките права и основните свободи, гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека.

Много институции вече са работили по въпроса за качеството на правосъдието и внимателно са описали и анализирали нужните критерии за измерване качеството на правосъдието. Но Европейската мрежа на съдебните съвети подхожда към въпроса от позицията на висшите съдебни съвети и на съдиите в частност. Европейската комисия за ефикасност на правосъдието продължава да е много активна в тази област, но се забелязва тенденция да си служи повече със статистически анализ вместо оценъчен такъв. Уебсайтът на Европейската комисия за ефикасност на правосъдието се позовава на редица ценни изследвания, а Консултативният съвет на европейските съдии издаде по тази тема своето Становище № 11 от 2008 г., фокусирайки се върху качеството на издаваните съдебни решения. Настоящият доклад няма за цел да възпроизведе дословно тези важни документи, а по-скоро да ги надгради от позицията на висшите съдебни съвети и на съдиите, като вече посочихме.

От висшите съдебни съвети и съдиите се очаква да определят критериите, които ще спомогнат за изграждане на качествени съдебни системи. По този начин Европейската мрежа на съдебните съвети ще се постарее да докаже, че съдебните власти са в състояние да създадат показатели, а оттам и насоки и добри практики, които ще подобрят качеството на съдебните системи и качеството на правосъдието, прилагано в полза на гражданите във всяка отделна наша страна-членка и в страните със статут на наблюдател. Това ще постави цели пред всички страни-членки и страни с наблюдателски статут, тъй като няма съвършена висококачествена съдебна система. Всички системи имат какво да научат.

Важно е да се подчертае, че тази работа не цели да осигури на съдиите каквито и да било привилегии. Целта е да се гарантира справедлив процес и висококачествена съдебна система за всички граждани на Европа.

### **Въпросник за членовете и наблюдателите**

Френският ВСС създаде синтезиран вариант на отговорите на въпросника, попълнен от членовете и наблюдателите на Европейската мрежа на съдебните съвети. Този вариант на въпросника може да се намери в Приложение № 1. Основните въпроси бяха:

- (1) Моля, определете с какви методи Вашият съвет оценява „качеството на правосъдието“ във Вашата страна?
- (2) Моля, обяснете методите, които всеки друг орган (и ако има такива, посочете кои точно) прилага, за да оцени „качеството на правосъдието“ във Вашата страна?
- (3) Кои са основните показатели за „качество на правосъдието“, според Вашия съвет?

7

### **Основните въпроси, поставени на разглеждане**

Групата по проекта зае позиция, че най-напред следва да се обсъдят двата основни въпроса:

- (1) Факторите, определящи качеството за вземане на решения; и
- (2) Участието на висшите съдебни съвети и на останалите управляващи съдебни органи в оценяване качеството за вземане на решения.

Тези въпроси бяха избрани като отправна точка при оценяване качеството на правосъдието от Европейската мрежа на съдебните съвети по две причини. Първо, защото процесът за вземане на решения е ключов за съдебното производство от съдийска гледна точка. На второ място, защото Европейската мрежа на съдебните съвети се явява точното и най-подходящо звено, което да прецени какво участие

следва да имат висшите съдебни съвети при оценяването на и подобряването на качеството за вземане на решения.

## **Раздел 1: Решаващи фактори за качеството за вземане на решения**

Предвид, че качеството на съдебните решения е основен компонент от качеството на правосъдието, необходимо е да се съсредоточим върху условията, които трябва да бъдат изпълнени, така че да се засили общественото доверие в резултат от работата на съдебната система.

В този раздел се прави опит за обобщение на оновните насоки, с цел да се очертае рамка на факторите, определящи качеството на вземането на решения от съдийска гледна точка.

Има няколко първоначални отправни точки, за които се постигна широко съгласие по време на първото заседание на Групата по проекта през декември 2015 г.:

- (1) Фактът, че дадено решение се отменя на апелативна инстанция няма задължителна връзка с качеството на първоначалното решение.
- (2) Скоростта, с която дадено решение се приема, няма задължителна връзка с неговото качество, макар да е очевидно, че навременното правораздаване е от ключово значение, ако се държи на запазването на общественото доверие.
- (3) Процесът на вземане на решения има отношение към качеството на самото решение.
- (4) Би било от полза да се разработят показатели за начините на участие на Висшия съдебен съвет или неговите еквивалентни органи при оценяване процеса на вземане на решения и качеството на самото решение.

Целта на всички съдебни системи е да се осигури справедлив, прозрачен и подлежащ на отчет независим процес на вземане на решения. Усещането и доверието на страните в съдебния спор са изключително важни.

Качеството при вземане на решения същевременно зависи от външни и вътрешни фактори. Обжалването на дадено дело на по-висока инстанция също следва да се вземе предвид.

### **А - Външни фактори, допринасящи за качеството на вземане на решения** **(I) Статут на съдиите**

Качеството на правосъдието зависи най-напред от статута на съдиите. Тяхната независимост трябва да бъде гарантирана. Те трябва да се отчитат пред гражданите, на които служат. Те трябва да се ръководят от етични принципи, лежащи в основата на насоки за всяка тяхна дейност и за нормите за поведение, които те следват.



Обучението на съдиите също се отразява на техния статут. Това е важен елемент, ако искаме да съхраним качеството на съдебната система.

За да обобщим, една добра съдебна система следва да е в състояние да гарантира:

- (1) висококачествени съдии, назначавани единствено и само по заслуги и заради способности.
- (2) висококачествена система за обучение, от която да се ползват всички съдии, както когато се назначават, така и през време на службата си.
- (3) ефективна система за оценка на съдиите.
- (4) ефективна система за подаване на оплаквания, която всички, които влизат в съприкосновение със съдебната институция да подават относно поведението на съда и съдиите.

## **(II) Ефективност в работата на съдебната система**

Съдебното решение се явява резултат от процес, който трябва да отговаря на определени условия.

Ще споменем като примери някои такива условия:

- (1) Достъп до правосъдието: не може да има качествено правосъдие без равен достъп до правосъдието и осигуряване на правна помощ и съдействие;
- (2) Съдилищата и съдиите следва да разполагат със съвременни и ефективни информационни системи, които да могат да се използват в процеса на вземане на решения;
- (3) Съдилищата и съдиите в процеса на вземане на решения следва да се подпомагат от достатъчен на брой, добре обучен и способен помощен персонал;
- (4) Съдилищата и съдиите следва да работят в добре поддържани сгради с подходящо оборудване с оглед подпомагане процеса на вземане на решения;
- (5) Съдилищата и съдиите следва да насърчават използването на подходящи процеси на медиация и други алтернативни методи за разрешаване на спорове при взаимно съгласие; и
- (6) Заседанията във всички съдебни дела следва да бъдат публични, и процесът следва да бъде прозрачен.

Освен това, трябва да има подходящи процедури, гарантиращи следните резултати в рамките на процеса на вземане на решения:

- (1) Събиране и получаване на достоверни доказателства;
- (2) Страните трябва да могат да правят запитвания до съдията по тяхното дело, било на състезателни, било на служебни начала;
- (3) Положително влияние на съдията и участие в предварителните процедури и заседанията по управление на делото;

(4) Едно дело, за да се приключи, минавайки през различните съдебни инстанции, не бива да трае прекомерно дълго във времето.

## **В - Вътрешни фактори, спомагащи за качеството на вземане на решения**

### **(I) Решението само по себе си**

Съдилищата и съдиите трябва да издават съдебни решения на максимално възможно най- високо качество.

За всяко съдебно решение има три минимални изисквания, които са негова неразделна част. Първото изискване се изразява в това, решението да става публично достояние (освен в някои ограничени случаи по целесъобразност); второто изискване се състои в необходимостта решението да бъде обосновано; третото изискване е решението да се формулира на разбираем език. Тези минимални изисквания се отразяват в следните фактори, които представляват съществени елементи от това вътрешно качество:

- (1) Всички решения на съда и съдията следва да бъдат лесни за разбиране и правилно обяснени.
- (2) Всички решения на съда и съдията следва да бъдат написани на разбираем език.
- (3) Всички фактологични решения на съда и съдията следва да се основават на надлежно събиране на факти и доказателства.
- (4) Всички решения на съда и съдията следва да бъдат обозначени в достатъчна степен така, че да може ясно да се разбере кои са страните, датата, естеството на предявената претенция (или повдигнатото обвинение при наказателните дела) и съответно какъв е бил резултатът или изходът от делото.
- (5) Всички решения на съда и съдията следва да бъдат достатъчно добре мотивирани (освен ако не се касае за решение от формален административен характер), и следва да се обясни на какво основание са били отхвърлени доводите на загубилата страна.
- (6) Съдебните решения следва ясно да посочват на кои закони, нормативни актове или процедурни правила се позовават при вземане на решението.
- (7) Съдилищата и съдиите следва да се придържат към прозрачни и публични времеви срокове за предоставяне на решението, след като делото е архивирано или след заседанието.
- (8) Всички съдебни решения по принцип следва да стават обществено достояние по най-подходящия начин (дори това да се прави в някои целесъобразни случаи в анонимна форма).

### **(II) Обжалване на апелативна инстанция**

Процесът за вземане на апелативни решения и самото апелативно решение следва да е в хармония с всички гореизброени показатели.

Апелативните съдилища и съдии трябва да се придържат към прозрачни и публични времеви срокове за предоставяне на решението, след завеждане на апелативното дело или след апелативното заседание. За всяко едно първоинстанционно съдебно решение или постановление следва да се предвиди надлежно уредено право на обжалване. Може да се допусне образуване на повече от едно апелативно производство само по важен въпрос от законодателен или съдебнопрактически характер.

Също така е полезно да се разгледа ролята на процеса на обжалване като показател за качеството на взетото решение. По принцип, погрешно е оценката за качеството на правосъдието да се основава на това какъв процент решения са били атакувани на апелативна инстанция. В някои случаи обаче на този фактор може да се отдаде известна тежест. Това ще зависи от цялостния успех на съдебната система, но този фактор остава спорен.

## **Раздел 2: Участие на висшите съдебни съвети и останалите съдебни органи на управление в оценяване качеството на процеса за вземане на решения**

11

Една независима съдебна система се явява същностна част от демократичното държавно устройство. За да се проумее качеството на правосъдната система, следва да се вземат предвид много и различни характеристики. Респективно, Европейската мрежа на съдебните съвети приканва към повишено внимание, за да не се допусне отделните критерии да се разглеждат сами по себе си. Качеството на правосъдието следва да се оценява в своята цялост с надлежно и точно познаване на съдебния и стопански контекст.

Не може да се постигне преценка на качеството на правосъдието без оценка на средствата, които са налице за постигане на целите. Наличните средства включват както финансови, така и човешки ресурси. Подобна преценка трябва да отчита необходимостта да се гарантира, че съдиите няма да бъдат обременени с прекомерна или невъзможна съдебна натовареност.

Европейските граждани основателно очакват техните съдебни системи да творят висококачествено правораздаване. За отбелязване е обаче, че, откакто започна финансовата криза през 2008 г., проблеми с финансирането на съдебната власт в страните на Европейския Съюз, а и не само, доведоха до значително увеличение на съдебната натовареност и до произтичащия от нея натиск върху качеството за вземане на решения. По думите на Групата по проекта за 2016 г. на Европейската

мрежа на съдебните съвети относно финансирането на съдебната система „съдиите имат естествена склонност да разглеждат всички входящи дела и да ограничават количеството висящи дела ... без допълнително финансиране, натовареността нараства, а успоредно с това и рискът от спад на качеството”.

Изпълнителната и законодателната власт във всяка държава трябва да разбере, дори и в икономически трудни времена, че все още трябва да се придържа към Препоръка № 33 от 2010 г. на Комитета на Министрите до държавите-членки относно: „съдии: независимост, ефективност и отговорности”, която гласи: „Всяка държава следва да заделя достатъчно ресурси и материално-техническо оборудване за съдилищата, за да им се даде възможност да функционират в съответствие с нормите, зададени в чл. 6 на Конвенцията и да могат да се трудят резултатно”.

С цел опазване независимостта на съдебната система и доверието на гражданите в съдебната система, висшите съдебни съвети или равностойните им независими органи за управление винаги трябва да участват при определяне критериите за оценка на качеството на правосъдието, включително качеството на съдебните решения. Нещо повече, нормите за качеството на правосъдието, и особено на съдебните решения, не трябва да се определят или оценяват от другите стълбове на държавата: Изпълнителната или Законодателната власт, а от Висшия съдебен съвет и съдиите като трети стълб на държавата.

12

Важно е все пак да се подчертае, че една система за определяне показателите и оценяване качеството на правосъдието не трябва да влияе на независимостта на съдиите и приемането на съдебни решения. Висшите съдебни съвети са създадени с цел да се гарантира независимостта на съдиите във всяка страна, и те трябва да вземат мерки, така че да се гарантира, че всеки отделен съдия ще взема всяко свое решение свободно и независимо, без никакво неправомерно влияние. Правилността на отделните решения трябва да се определя само в случай на обжалване на по-горна инстанция.

Ето защо задължение на Висшия съдебен съвет е да гарантира, че средствата за защита от съдебни грешки ще се приложат в рамките на една надлежна апелативна система и че съдиите не трябва да подлежат, при упражняване на своите съдийски функции, на каквато и да е лична отговорност.

Без да се подценяват тези основни принципи, Висшият съдебен съвет или друг равностоен орган на управление следва да участва в процеса на оценяване качеството на правосъдието. Той трябва да определи основните показатели за качество, да оцени тези показатели за качество, и да гарантира, че твърдения за лошо качество – взети сами за себе си - не бива да бъдат използвани от страна на

държавата или други фактори, за да се подкопава независимостта на съдебната система и на съдиите, служещи в нея.

При тези обстоятелства, Групата по Проекта препоръчва на отделните висши съдебни съвети да:

- (1) определят рамка за качество, което задава показатели за качество, включително критерии за оценяване качеството на правосъдието;
- (2) определят методи, по които може да се оценява, поддържа и подобрява качеството на процеса на вземане на съдебни решения;
- (3) решават кои практики са добри и да ги прилагат, повишавайки доверието на гражданите в съдебната система; и
- (4) гарантират, че тези системи не влияят на независимостта на съдебната власт, поотделно или съвкупно, или на съдебната система.

Европейската мрежа на съдебните съвети е в състояние да подпомогне висшите съдебни съвети и равностойни на тях органи за управление, определяйки кои са тези норми и добри практики, така че да им се позволи да ги възприемат и пренесат като уместни във всяка отделна съдебна система.

Като част от този процес, Европейската мрежа на съдебните съвети би могла да препоръча нормите за обсъждане (или да популязира вече съществуващи такива норми) сред своите членове и наблюдатели, изисквайки от висшите съдебни съвети или от равностойните им съдебни органи на управление:

- (1) да развият обмен със съдилища, съдии и адвокати, с оглед да се определят и насърчат най-добрите практики за подобряване ефективността и качеството на процеса за вземане на съдебни решения;
- (2) да извършват, поръчват или да насърчат проучвания за удовлетвореността на лицата, влизащи в досег със съда, с цел да получават обратна връзка от въпросните лица относно качеството на съдебната система и съдебния процес;
- (3) да изготвят и публикуват насоки относно общите критерии, гарантиращи качество на съдебните решения, основаващи се на настоящия доклад и на Становище № 11, гласувано от Консултативния комитет на европейските съдии през 2008 г.

### **Препоръки по отношение качеството на правосъдието**

Ето защо се предлага на Групата по Проекта през следващата година:

- (1) да установи показатели, основаващи се на, но без задължително да се ограничават до, един минимум стандарти и фактори, изброени по-горе;
- (2) да установи стандарти, насоки или най-добри практики, основаващи се на тези показатели и замислени така, че да се постигне реализацията им;

(3) да прецени по какъв начин висшите съдебни съвети и еквивалентните им органи биха могли да оценяват качеството за вземане на решения.

Заемайки се с този процес, специално внимание следва да се отдели на необходимостта да се претеглят следните взаимно конкуриращи се фактори, които често имат връзка с оценяване качеството на вземане на решения и на правосъдието в различните системи на правораздаване:

(1) необходимостта всеки съд или съдебно решение да бъде „ефективен“ в смисъл че спорът, който разглежда съдебният състав или съдията, да бъде решен и решението да може да бъде изпълнено;

(2) необходимостта всяко едно такова решение да се взема навреме и да не се отлага неоправдано;

(3) възгледът, че разните видове спорове не изискват всички еднакво ниво на внимание или еднакво премисляне в дълбочина, било от фактическа или от правна страна;

(4) възгледът, че по отношение на някои видове спорове има по-малка нужда от бързо вземане на решение, отколкото в други случаи (напр. при наказателно дело, при което обвиняемият е задържан под стража спрямо сложен търговски спор, при който страните са платежоспособни);

(5) местните или културни очаквания от правната система в държавата, в която се взема решението;

(6) фактът, че поколението на интернет очаква по-бързи резултати, отколкото е било по-рано така;

(7) потребността от справедливост; и

(8) необходимостта от предвидимост на изхода, преди да се вземат решенията, без това да влияе на независимостта на съдебната власт.

(9) наличие на възможност за неформален или алтернативен начин за разрешаване на спорове.

(10) правата на другите и по-специално на жертвите и другите лица, които влизат в досег със съда.

(11) качество и независимост на прокуратурата.

(12) наличие и качество на правната помощ за страните.

Ще се наложи да се помисли за такава формула, при която гореизброените фактори ще могат да се вземат предвид.

## Глава 3

### Подобряване на показателите и на въпросника за независимостта и отчетността на съдебната система

През последните години, Европейската мрежа на съдебните съвети разработи рамка и обща гледна точка за независимостта и отчетността на съдебната система, както и набор от показатели за оценка на действителното състояние на независимостта и отчетността на съдебните системи в страните от Европейския Съюз. През 2014-2015 г. тази работа се разшири и включи прокуратурата.

#### 3.1 Методология на показателите<sup>1</sup>

Докладът за 2013-2014 г. на Европейската мрежа на съдебните съвети за независимост и отчетност на съдебната система полага концептуалната рамка на независимостта и отчетността, която лежи в основата на показателите и описва показателите в подробности. Тук се резюмират накратко нейните основни аспекти. Независимостта и отчетността са взаимосвързани и многоизмерни понятия. За да съумеем да се справим с тази сложност, е необходима някаква обща рамка. Тази рамка може да се обобщи в пет основни понятия.

1. Независимостта и отчетността вървят заедно: отчетността се явява предпоставка за независимост. Обществото допуска независимостта. Съдебна власт, че не желае да се отчита пред обществото и няма точно око за нуждите на обществото, няма да спечели доверието на обществото и в краткосрочен или дългосрочен план ще изложи на риск собствената си независимост. Ако има отчетност, но няма независимост, съдебната власт се свежда до държавно учреждение.

2. Наличието на формални, правни гаранции за независимост (обективна независимост) не стига, за да бъде един съдия независим. Истинската независимост зависи от неговото поведение и се изразява в решенията, които той приема. Това виждане отразява начина, по който независимостта се възприема от обществото и неговите съставни групи, а и от самите съдии (субективна независимост). Следва да се отбележи, че между различните обществени групи възприятията често се различават.

3. За да бъде Съдебната власт независима, съдебната система трябва да бъде независима като цяло, а отделният съдия също трябва да бъде независим. Трябва да

---

<sup>1</sup> Този параграф е взет от Доклада за 2014-2015 г., Глава 2

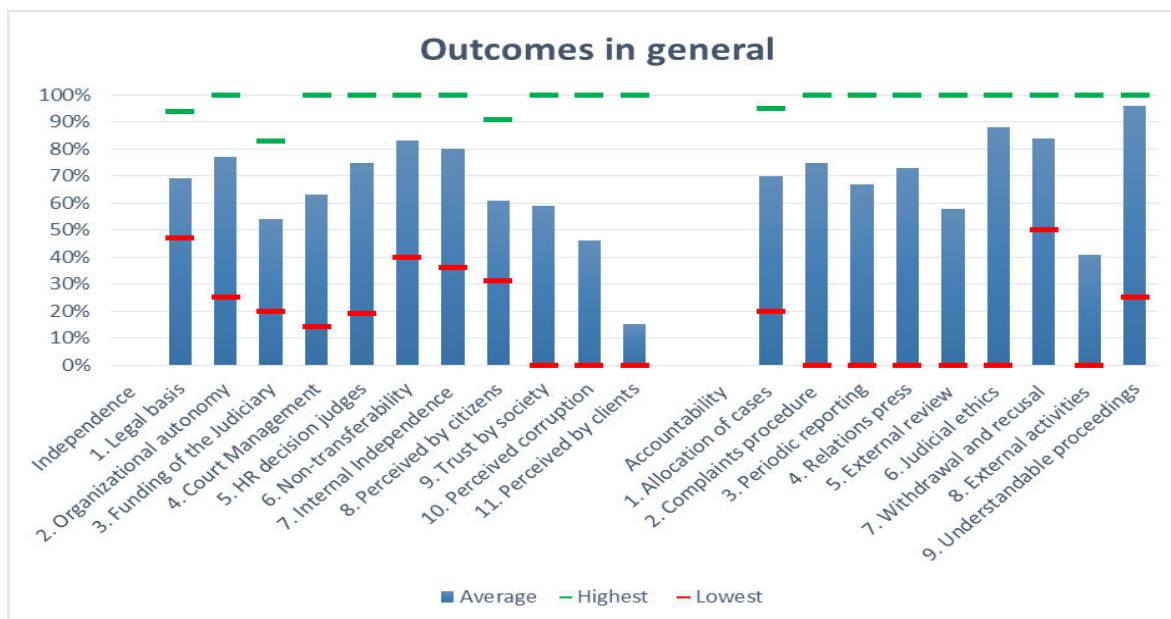
се направи разграничение между независимостта на съдебната система като цяло и независимостта на съдията. Докато независимостта на съдебната система като цяло е необходимо условие за независимостта на съдията, то не е достатъчно условие. Индивидуалната независимост може да бъде засегната от външно влияние на държавните структури и други субекти, а също и от вътрешни влияния сред самата съдебна система.

4. За да подлежи на отчетност, не само формалните изисквания за отчетност трябва да бъдат изпълнени, но и населението трябва да възприема съдебната власт като власт, подлежаща на отчетност. Дори там, където са налице формални обективни процедури, гарантиращи съдебната отчетност, субективното възприятие на гражданите по отношение на съдебната отчетност е еднакво важно. Например, съдиите и съдебната система може би се схващат като „затворен клуб“, работещ в своя собствена полза, а не в полза на обществото.

5. Отчетността, също като независимостта, се отнася и до съдебната власт като цяло, и до всеки отделен съдия. На равнище съдебна власт като цяло отчетност означава прозрачност при осъществяването на действията, а отчетността на отделния съдия се свързва по-специално с прозрачността на неговите съдебни решения.

Показателите бяха приложени за първи път през миналата година. Общите резултати бяха, както следва:





### Общи резултати

Легенда:

#### Независимост

1. Правна база
2. Организационна автономия
3. Финансиране за Съдебната власт
4. Стопанисване на съда
5. Кадрови решения, касаещи съдии
6. Непрехвърляемост
7. Вътрешна независимост
8. Възприятие на гражданите
9. Обществено доверие
10. Усещане за корупция
11. От гледище на клиентите

#### Отчетност

1. Разпределение на делата
2. Подаване на оплаквания
3. Периодични доклади
4. Връзки с медиите
5. Външни проверки
6. Правна етика
7. Направени отмени и отводи
8. Външни дейности
9. Разбираемост на процедурите

### 3.2 Подобряване на показателите

Миналогодишният проект препоръча да се прецизира методологията за изготвяне на показатели за ефективност, отразяващи независимостта и отчетността на съдебната система, както и правилата за числово оценяване. Биха могли да се проведат анализи на чувствителността, с цел да се оцени как въздействат различните правила за числово оценяване върху самите резултати. Също така, резултатите, подадени от дискуссионните групи, може би водят до изменения в показателите. Ревизираните показатели (вариант 1) биха могли да се приложат през 2016-2017 г.

На заседанието на настоящата работна група, проведено на 3-ти и 4-ти декември 2015 г. показателите и въпросникът бяха поставени на разискване. Опирайки се на миналогодишното вече изпитано приложение на показателите, Проектният екип предложи някои подобрения на показателите.

Повечето промени във въпросника бяха въведени, за да станат въпросите по-ясни. За тази цел в някои случаи се добавиха бележки под линия, бяха прибавени някои допълнителни въпроси. Бе добавен един нов показател, касаещ дисциплинарното производство.

**Основните промени в показателите за обективна независимост на съдебната система като цяло са:**

## **Показатели за обективната независимост на съдебната система като цяло**

### **Показател 4 (Стопанисване на съда)**

Допълнителен вариант при подвъпрос 4а, като нова буква, относно назначаването на временни допълнителни съдии за подсилване на съда. Формулировката на допълнителния вариант гласи, както следва: „в) пренасочване на съдии, за да може съдът да се справи с временното увеличение на обема на работа.”

## **Показатели за обективната независимост на отделния съдия**

### **Показател 5 (Кадрови решения, касаещи съдии)**

Показател 5 се отнася до кадрови решения, касаещи съдии. Предвид значимостта на въпроса за дисциплинарната отговорност на съдиите и факта, че Европейската мрежа на съдебните съвети изготви доклад за въвеждане на минимални стандарти на дисциплинарно производство, одобрени на последното Общо събрание, проведено в Хага през юни 2015 г. Бе договорено да се създаде отделен въпрос (въпрос 6), третиращ изключително съдебната дисциплина. Съответно, беше решено да се отстранят всички алтернативни варианти, свързани със съдебната дисциплина в подвъпрос 5г.

### **Нов показател 6 (съдебна дисциплина)**

Въпросът за дисциплинарните мерки е съществен, но все още не бе включен в показателите. Освен това няма логика да се съблюдават стандартите на Европейската мрежа на съдебните съвети относно назначенията и повишенията на съдиите, а да не се съблюдават стандартите на Европейската мрежа на съдебните съвети, касаещи дисциплинарните мерки. Беше решено това да стане чрез разчленяване на този нов показател на два под-показателя: ба, който се занимава с дисциплинарните мерки срещу съдии и дали те са в съответствие със стандартите на Европейската мрежа на

съдебните съвети и бб, който се отнася до правото на отговорния орган да взема решения в контекста на дисциплинарно производство срещу съдии. Членовете на Групата по проекта възприе следната формулировка на тези подвъпроси:

ба) Дисциплинарните мерки срещу съдии в съответствие ли са със стандартите на Европейската мрежа на съдебните съвети , а именно:

-Съществува ли списък на видовете съдийски поведения / съдийска етика, чието нарушаване би било неприемливо? Да/Не

-Има ли краен срок за приключване на разследването, вземането на решение и налагането на санкция? Да/Не

-Дава ли се името на съдията преди налагането на санкция? Да/Не

-Съдията има ли право да бъде законно представляван или подпомаган от човек по негов избор? Да/Не

-Дава ли се право на обжалване по реда на съдебен контрол или касационно обжалване?

бб) Кой орган е компетентен да вземе някое от по-долните решения в контекста на дисциплинарното производство срещу съдии? (Съдебна/ Изпълнителна/ Законодателна власт)

(а) Предложение за назначаване на член на дисциплинарен орган срещу съдии

(б) Решение за назначаване на член на дисциплинарен орган срещу съдии

(в) Разследване на жалба срещу съдия

(г) Предложение за дисциплинарно решение, касаещо съдия

(д) Дисциплинарно решение, касаещо съдия

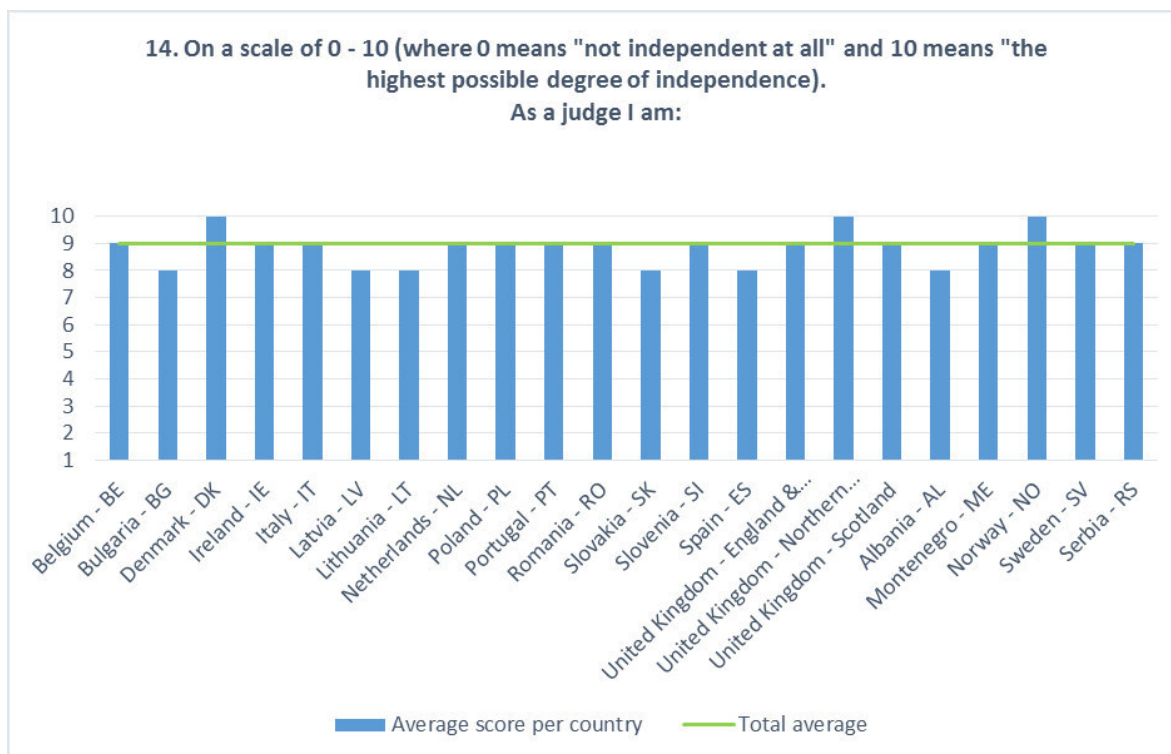
(е) Решение за последващи действия във връзка с жалба срещу съдебната власт / съдия

19

## **Показатели за субективната независимост на съдебната система и на отделния съдия**

### **Показател (бивш 12) (Независимост, както се възприема от съдиите)**

а) Беше договорено да се вземе информацията, отнасяща се до независимостта, както тя се възприема от съдиите, от проучването на Европейската мрежа на съдебните съвети сред съдии, съдържаща се в окончателния доклад на Групата по проекта за независимост и отчетност за 2014-2015 г. на Европейската мрежа на съдебните съвети , и ако страна-членка или страна със статут на наблюдател не е взела участие в проучването, в такъв случай информацията ще следва да се вземе от националните проучвания. Резултатът за изчисление е усредненият национален резултат, получен от Въпрос № 14 на изследването: „Като съдия, аз съм независим ...” .



По скала от 0 до 10 (където 0 означава „пълно отсъствие на независимост“, а 10 означава „най-висока възможна степен на независимост“)

Като съдия, аз съм:

BE - Белгия	Великобритания - Англия и Уелс
BG - България	Великобритания - Северна Ирландия
DK - Дания	Великобритания - Шотландия
IE - Ирландия	AL - Албания
IT - Италия	ME - Черна Гора
LV - Латвия	NO - Норвегия
LT - Литва	SV - Швеция
NL - Нидерландия	RS - Сърбия
PL - Полша	
PT - Португалия	
RO - Румъния	
SK - Словакия	
SI - Словения	
ES - Испания	
Великобритания - Англия и Уелс	
Великобритания - Северна Ирландия	
Великобритания - Шотландия	

Среден резултат за страна    Общ среден резултат

20

## Показатели за обективната отчетност на съдебната система като цяло

### Показател 1 (разпределение на делата)

Дискусията относно въпрос № 3 се фокусира върху органа или инстанцията, отговаряща за публикуването на годишния доклад за дейността на съдебната система, тъй като този доклад бива публикуван от Министерството на правосъдието в някои страни-членки или страни-наблюдатели от Европейската мрежа на съдебните съвети. Затова бе решено да се създаде един допълнителен подвъпрос (нов подвъпрос № 3б) със следната формулировка: „Ако отговора на въпрос 3а е да, кой публикува доклада? а) Съдебната власт; б) Изпълнителната власт“.

## Показатели за обективната отчетност на отделния съдия

### **Показател 6 (Съдийски етичен кодекс или предписания)**

Беше решено да се въведат два допълнителни подвъпроса към Въпрос № 6, свързани със съдийската етика. Формулировката на тези допълнителни подвъпроси е, както следва:

бв) „Прави ли се обучение на съдиите по съдийския етичен кодекс или етични предписания?“

бг) „Съществува ли орган, отговорен да съветва или напътства съдиите по етични въпроси?“

### **Показател 8 (Допустимост на спомагателните функции и разкриване на интереси)**

Беше договорено да се добави още един подвъпрос (нов подвъпрос № 8б) относно това дали е налице необходимост от даване на разрешение. Формулировката на този подвъпрос е, както следва: „8б. Нужно ли е даване на разрешение за упражняване на съпътстващи функции от страна на съдиите? Да/Не“

Във връзка с този подвъпрос, беше също решено да се довави още един подвъпрос (8в) относно органа или институцията, отговорна за даване на разрешение за упражняването на съпътстващи функции от съдии, в случай, че това разрешение е необходимо. Формулировката на новия подвъпрос, възприета от Групата по проекта е следната: „8в. Ако отговорът на въпрос № 8б е да, кой е отговорен за това? Съдебната/Изпълнителната/Законодателната власт“

21

### **Показател 9 (Разбираемост на производството)**

С цел да се поясни формулировката на подвъпрос 9а, беше одобрена нова формулировка на този подвъпрос, както следва: Съдиите задължени ли са от закона да подпомагат страните и лицата, влизащи в досег със съда, да проумеят съдопроизводството?

Беше договорено да се създаде един конкретен подвъпрос, третиращ разбираемостта на съдебните процедури по отношение на уязвими лица, явяващи се в съдилищата. Дискутира се за това кои категории уязвими лица да бъдат включени в подвъпроса. Формулировката на подвъпрос 9б е следната: „9б. При предоставяне на помощ, посочена във въпрос 9а, изисква ли се от съдиите да имат специално отношение към всяка от следните категории съдебни ползватели?:

- деца
- младежи
- хора с увреждания (физически/умствени)
- жертви

- хора, чийто майчин език не съвпада с националния език
- страни, които се самопредставяват в процеса

В съответствие с промяната, приета в подвъпрос 9б, беше решено да се даде още един вариант сред отговорите на подвъпрос 9в, третиращи някои аспекти на обучението на съдиите. Новият одобрен вариант е, както следва: „Водете ли съдебните заседания/ обяснявате ли процедурите / обяснявате ли решенията по разбираем начин, особено по отношение на категориите, посочени във въпрос 9б)?”

Въпросникът, включително и правилата за числово оценяване се прилагат в Приложение № 1 към настоящия доклад.

**Групата по проекта препоръчва показателите, съдържащи се в Приложение № 2 към настоящия доклад да се прилагат през следващата година при всяка страна-членка или наблюдател към Европейската мрежа на съдебните съвети .**

## Глава 4

### Правила за числово оценяване

Друг въпрос, който разгледа Групата по проекта бяха правилата за числово оценяване. Правилата за числово оценяване, които бяха използвани през миналата година, съдържат някои нелогични елементи. Тези елементи са свързани с корекционните коефициенти, прикрепени към подпоказателите в рамките на показателите. Предишните правила прикрепяха корекционните коефициенти към възможните отговори в рамките на подпоказателя. Резултатът е по-скоро случаен. Изказа се твърдение, че корекционните коефициенти, прикрепени към подпоказателите, следва да се основават на анализ на значимостта за всеки един подпоказател в рамките на показателя.

Групата по проекта обсъди правилата за числово оценяване въз основа на предложение, изготвено от холандския Висш съдебен съвет, което се опира на придаване на максимално възможно еднаква тежест на всички подпоказатели.

Групата по проекта е наясно, че заради новите правила за числово оценяване сравнителен анализ между резултатите от приложението на показателите през 2014-2015 г. и бъдещото приложение няма да е възможен. Въпреки това, този въпрос вече беше предвиден миналата година. Ето защо вариантът на показателите за 2014-2015 г. се нарича Нулев вариант (0).

Бяха направени още някои изменения в правилата за числово оценяване, отчитайки новите въпроси и корекции. Новите правила за числово оценяване се намират в Приложение № 3 към настоящия доклад.

**Групата по проекта препоръчва следващата година да се създаде експертна група, която да се заеме с числовото оценяване резултатите от показателите в съзвучие с правилата за числово оценяване, приложени в Приложение № 3 към настоящия доклад.**

## Глава 5

### Промени в анкетата сред съдиите

#### а) Някои съображения във връзка с анкетата

Беше решено да се включат още две подробности, свързани с респондентите на анкетата: пол и години трудов стаж, изразени в петгодишни интервали (т.е. 0-5, 5-10, 10-15, 15-20, 20-25, 25-30). Що се отнася до пола, беше уговорено отговорът на този допълнителен въпрос да включва три възможности: „мъжки“, „женски“ и „не желая да отговоря на този въпрос“.

Важно е да се повиши нивото на участие. Следователно помощта и съдействието от съдийските сдружения за разпространението на анкетата са от жизнено важно значение: съдийските сдружения също могат да предоставят полезни насоки за това как да се процедира във всяка правораздавална система. Моментът от годината, през който анкетата трябва да се разпространи също е от значение: октомври 2016 г. би бил добър момент анкетата да се проведе отново.

В бъдещото издание на анкетата сред съдиите трябва да се използва по-достъпна и по-лесна за употреба платформа.

Настоящата анкета се състои само от въпроси за независимостта. От някои членове на Проектния екип се изразиха мнения, че в следващото издание следва да се включат също и въпроси за отчетността, предвид взаимовръзките между независимост и отчетност, които Европейската мрежа на съдебните съвети изтъква в своите доклади. Би било възможно (макар и трудно) да се изготви по един въпрос за всеки един показател за отчетност. Това обаче би довело до прекомерно увеличаване обема на анкетата.

Също така, някои показатели нямат особено голям смисъл от гледна точка на отделния съдия. Ето защо холандският Висш съдебен съвет предложи в тази връзка анкетата да се сведе до два въпроса от следните три:

- (а) По скала от 0 до 10 как бихте оценили степента на откритост към обществена критика на съдиите от Вашата страна?
- (б) По скала от 0 до 10 как бихте оценили усилията на съдиите във Вашата страна да обясняват своите решения на страните в процеса?



(г) По скала от 0 до 10 как бихте оценили прозрачността на съдебната власт спрямо гражданите?

### **б) Промени във въпросите**

Беше също решено да се добави още един подвъпрос (1б), третиращ честотата на неправомерен натиск, който изпитват съдиите-респонденти върху себе си, с три възможни отговора: много рядко; от време на време; редовно или много често.

Също така беше решено да се запази въпросът относно източника на неправомерен натиск („от кого?“), под формата на подвъпрос 1в.

Тъй като смисълът на думите „пряко засегнат“ не е достатъчно ясен по отношение на влиянието, произхождащо от традиционните и социалните медии върху решенията на отделните съдии, реши се да се промени формулировката на въпроси № 6 и № 7 от анкетата и „пряко засегнат“ да се замени с „неправомерно повлиян“.

Съгласува се да има нов подвъпрос № 8б, третиращ наличието на подходящи механизми и процедури за ефикасна защита на независимостта на съдебната система, отчитайки значимостта на проблема. Освен това се постигна съгласие въпросът да се фокусира върху възприятието на респондентите. Съответно в анкетата беше прибавен следният подвъпрос № 8б: „8б. Считаю, че в моята страна Висшият съдебен съвет разполага с подходящите механизми и процедури, така че да се защити ефективно независимостта на съдиите.“

Беше утвърдено да се нанесе незначителна промяна във формулировката на въпросите № 9а и 9б, за да се вмъкне прилагателното ‘отрицателни’ към подвъпрос № 9а (...“отрицателни промени настъпиха в моите условия на труд”...) и наречieto ‘отрицателно’ в подвъпрос № 9б (...“пряко засегна моята независимост отрицателно”...).

В съответствие с формулировката на въпрос № 1а, беше решено да се нанесе незначителна промяна във формулировката на въпрос № 12, така че да гласи: ... „ръководството на моето съдилище ми упражни неправомерен натиск, за да реша определени дела за определено време“.

Беше решено да се прибави още един въпрос (въпрос № 15), занимаващ се с необходимите мерки за подобряване независимостта на съдиите в различните европейски системи на правораздаване. Предложената формулировка на допълнителния въпрос е, както следва: „15. Какво според вас би допринесло най-много за подобряване независимостта на съдиите във вашата страна (сложете отметка в поне три кутийки)?

намаляване на корупцията в съдебната система

- По-малко използване на (заплахи от) дисциплинарни мерки от страна на съдебните власти
- По-малко използване на (заплахи от) предявяване на искиви претенции за лична отговорност от Страните в процеса
- по-обективно разпределение на делата между съдиите
- назначения и повишения на съдиите стриктно на основание техния опит и способности
- по-малък натиск от медиите
- по-малък натиск от социалните медии
- по-малко напътствия от страна на съдии от собствения ми ранг
- по-малък натиск от ръководството на съда, за да решавам дела по определен начин
- по-малък натиск от ръководството на съда, за да решавам дела за определено време
- по-добри условия на труд по отношение на заплащане, включително пенсии и възраст за пенсиониране
- по-добри условия на труд по отношение на претовареността
- по-добри условия на труд по отношение на ресурсите на съдилищата

Новата формулировка на въпросите от анкетата се прилага в Приложение № 2.

**Групата по проекта препоръчва анкетата, съдържаща се в Приложение № 2 към настоящия доклад, да се проведе през следващата година за всички съдии в страните-членки на Европейската мрежа на съдебните съвети, както и в страните със статут на наблюдатели към мрежата.**

## Глава 6

### Последващи действия след въвеждането на показателите, започнато през миналата година

Освен срещите на дискуссионните групи, които бяха организирани, обръщайки специално внимание на откриване предизвикателствата и търсене на решения за тях, всеки от участниците в Европейската мрежа на съдебните съвети : членове и наблюдатели - също бяха помолени да предоставят информация за това какво е направено на национално ниво с резултатите от миналогодишната работа, както за въвеждане на показателите, така и с резултатите от анкетата сред съдиите.

Бяха получени следните реакции:

#### Редовни членове на Европейската мрежа на съдебните съвети

##### а) Белгия

Като цяло, резултатите от въпросника „Независимост и отчетност“ са положителни. Въпреки това, постигнатите точки по показатели финансиране на съдебната власт, стопанисване на съда, възпитанието на лицата, влизащи в досег със съда. периодични доклади и разкриване на външни дейности са по-ниски от 50 процента.

Събраните точки по показателите „Финансиране на съдебната система“ и „Стопанисване на съда“ ще се увеличат след въвеждането на автономно стопанисване, реформа, започнала през 2014 г. с приемането на закон в това отношение. Подготвят се допълнителни промени в закона, за да се даде възможност за неговото изпълнение.

Проучвания върху усещането на лицата, влизащи в досег със съда, бяха организирани само в съдилищата от компетентността на Антверпенския Апелативен съд. Въпреки това, анкети сред населението се извършват редовно с помощта на представителна извадка. През 2014 г. анкета, проведена сред 59% от белгийските граждани, оценени вземането на съдебни решения като независимо и 61% изразиха доверие в съдебната система. В сравнение с медиите (48%), религиозните институции (38%), парламента (61%), полицията (81%) и образователната система (91%), само последните две показват по-добър резултат.

Изготвянето на периодични доклади в момента е в процес на преразглеждане. До сега всеки съд изготвяше годишен доклад на вниманието на Парламента и на Висшия съвет. Намерението на Съвета и новоучредената Колегия на съдилищата и апелативните съдилища е да се дефинира нов тип доклад с рубрики, базирани на

същностни показатели за ефективност. Този подход трябва също да доведе до всеобхватен публичен доклад на съдебната власт и да направи сравнителния анализ възможен.

Тъй като спомагателните функции не се разрешават от закона, с изключение на дейностите, пряко свързани с основната съдийска функция, като напр. професор по право или председател на дисциплинарен съвет в обществените услуги, в миналото не се обмисляше тази информация да се направи публично достояние. Досега не е било обсъждано дали трябва да се предвиди оповестяване в контекста на въвеждане на автономно стопанисване.

Усещането за независимост от страна на белгийските съдии е доста добро. Високите (червени) показатели при въпроси № 5а и 5б са изключение и трябва да се проучат, за да се изяснят причините, стоящи зад отговорите.

През октомври 2015 г един политически седмичник под заглавие „Колко независими са нашите съдии?“ се концентрира върху резултатите от въпроси № 5а и № 5б и съобщи, че „30 процента от белгийските съдии смятат, че повишенията в съдебната власт не стават по обективни критерии“.

Без да се изследват причините, довели до този резултат, някои хора, дали мнението си в статията веднага заключиха, че Висшият съдебен съвет, и по-специално неговата комисия по назначенията, се ръководи от политически мотиви в решенията си. Техните твърдения и обвинения не бяха подкрепени със съответните данни.

28

Председателят на комисията по назначенията бе помолен да коментира резултатите от изследването и посочи, че политическите назначения структурно не са възможни по следните причини:

Достъп до магистратурата се получава след тежки изпити. Писмената част от изпита бива проверена анонимно от твърде много членове на изпитната комисия. Устната част се съдържа също и психологически тестове, за да се гарантира, че магистратите не просто са добри юристи, а че притежават също такива умения като емпатия, общителност, решителност, правилен подход към властовия си ресурс, и тем подобни.

Когато има незаети постове, всички кандидати се изслушват от 14-членна комисия, която трябва да излъчи най-подходящите от тях за конкретния пост. 14-те члена на комисията не са "просто резултат от политически назначения". 7 от тях са магистрати, назначени от съдебната власт, 7 члена са експерти, адвокати или университетски професори, посочени (с мнозинство от две трети) от Сената, но често по препоръка на адвокатските колегии и университетите.

Комисията по назначенията може да излъчи кандидат, само ако 10 от 14-те ѝ члена оценят същия този кандидат като най-подходящ. Този висок праг неизбежно

предотвратява вероятността отделен член на комисията по чисто политически причини да допусне някой слаб, неподходящ кандидат. Освен това, окончателното решение на комисията по назначенията трябва да бъде категорично аргументирано както по отношение на излъчените, така и на отхвърлените кандидати. Всеки кандидат благодарение на тази аргументация е осведомен напълно за мотивите, които комисията по назначенията е взела предвид при вземане на своето решение.

Единственият обективен параметър, за да се прецени дали комисията по назначенията отговорно е упражнила своите задължения са отхвърлените кандидати, които биха могли да представят валидни аргументи пред Държавния съвет с молба да отмени дадено назначение. Следните цифри говорят сами за себе си: действащата понастоящем комисия по назначенията е изслушала от септември 2012 г., във връзка с 471 свободни работни места в съдебната система, 2107 кандидати и е предложила най-подходящите кандидати за всеки един от тези постове. Само 11 души сред всички отхвърлени са подали искане за отмяна на назначението пред Държавния съвет. Само в един случай назначение беше отменено.

#### **б) България**

Отчетените резултати от отговорите на въпросника сочат значително добри нива на независимост и отчетност. Този резултат следва от установените принципи на Конституцията ни и конкретната законодателна уредба.

Финансирането на съдебната власт продължава да бъде недостатъчно. С последно изменение на Конституцията управлението на съдебните сгради се възложи на ВСС и в тази връзка ще предстоят нови предизвикателства и проблеми. В бъдеще време за нормалното им решаване, ВСС ще трябва да поддържа постоянен и ангажиран диалог с изпълнителната и законодателната власт.

ВСС полага усилия за повишаване на доверието на обществото към работата на съдебната власт. Конкретни примери в тази насока са взаимодействието с неправителствените организации; подобряване на системата за случайното разпределение на делата; осигурената публичност на поставените съдебни актове и електронен портал.

В процес на обсъждане са законодателни промени, с очакване за повишаване на независимостта и отчетността на съдебната власт.

#### **в) Дания**

Резултатите въз основа на датските отговори на въпросника, във варианта му от доклада за 2014 - 2015 г. са като цяло високи по повечето показатели, както за независимост, така и за отчетност, и като цяло показват една добре функционираща съдебна система. Доверието в съдебната система е високо и независимостта, възприемана от гледната точка на съдиите - включително и от непрофесионалните съдии- е много високо. Резултатите по показателя за правно основание се влияят от

факта, че заплатите на съдиите не се определят или гарантират законово или конституционно. А участието на съдебната власт при провеждане на съдебни реформи не се гарантира официално от закона или от конституцията. Нито един от тези въпроси обаче не създава реални проблеми, тъй като заплатите на съдиите като цяло следват средния ръст на заплатите в страната и инфлацията. Също така, съдебната власт на практика взема участие в съдебните реформи и може да предлага и по този начин да инициира реформи чрез Министерството на правосъдието.

Позицията на Висшия съдебен съвет е гарантирана от закона, но не и в конституцията, което се дължи на факта, че датската конституция е стара и не е променяна от десетилетия, а Висшият съдебен съвет беше основан през 1999 г. Теми за разглеждане в бъдеще биха могли да бъдат разпределението на делата, с оглед увеличаване на прозрачността, както и фактът, че външни проверки не се случат на регулярен принцип.

#### г) Италия

Резултатите, получени въз основа на отговорите на въпросника, показват, че като цяло са постигнати добри равнища на независимост и отчетност.

Във връзка с параметрите на независимост, обаче, най-очевидните пропуски се забелязват при финансирането на съдебната система и стопанисването на съда. Въпреки това, няма изгледи тези пропуски да бъдат преодоляни в краткосрочен план заради Конституцията (чл 110.): Министерството на правосъдието има изключителни правомощия при управлението на бюджета на съдебната власт и, като цяло, при организацията на всички услуги, свързани с правосъдието.

Трябва да стане видно също така, че положителните данни от усещането на лицата, влизащи в досег със съда, би могло още да се подобри. Всъщност, респективните резултати не блещат поради отсъствието на инструменти за установяване на удовлетвореността у лицата, влизащи в досег със съда.

Висшият съдебен съвет и Министерството на правосъдието все още работят за намаляване на тази празнина, разработвайки система за установяване, която не нарушава правилата за неприкосновеност на личния живот на гражданите.

Изследвайки резултатите, отнасящи се до параметъра на отчетността, всички резултати са, общо взето, много положителни.

Най-ниският резултат – но и той значително над средното равнище – се отнася до външните дейности. В тази област, следва да се отбележи обаче, че степента на прозрачност е много висока спрямо пълната заетост с несъдебни дейности.

Спомагателните функции, обратно, само се записват в регистър на Висшия съдебен съвет. Въпреки това, следва да се подчертае, че Висшият съдебен съвет проверява доколко спомагателните функции са съвместими с независимостта и безпристрастността на магистратите.

#### **д) Нидерландия (Холандия)**

Холандската съдебна власт демонстрира сравнително високи резултати по въпросите за независимостта. Въпреки това, има още възможности за подобрене. Съветът, например, предложи да се увеличи влиянието на съдиите при назначенията на членове на Съвета. За съжаление законодателството изостава в тази посока. Някои високи резултати замъгляват факта, че проблеми наистина има. Такъв е случаят с финансирането на съдебната система и това предизвиква сериозна загриженост. Високият резултат се дължи на обективната система за финансиране, която съществува. Тази система работеше добре в продължение на десет години, но през последните години правителството не винаги спазва правилата на системата, прибягвайки до специални клаузи, създадени за случаи на крайни бюджетни условия на правителството. Сега правителството твърди, че бюджетът има определящо значение. Следователно, вече не се отчита достатъчно специалното положение на съдебната система като една от трите държавни власти, както е записано в Конституцията и нормативната уредба относно финансирането на съдебната власт. Съветът ще продължи да обсъжда тези въпроси с правителството и, ако е необходимо, с Парламента.

Резултатите, касаещи отчетността са неравномерни. Докато показателите по изготвяне на периодични доклади, връзки с медиите, съдебната етика и разбираемостта на процедурите достигат максимални стойности, някои други показатели дават основание за безпокойство. По-специално, проблем е разпределението на делата. На ниво отделен съд, се формулират политики за разпределение на делата на основата на модел, разработен от общото събрание на председателите на съдилища. Следователно, политиките за разпределение на делата варират между отделните съдилища. Съветът намира, че трябва да бъде разработена и приложена система за прозрачно разпределение на делата на общонационално ниво. По настояване на председателите на съдилища, това ще се поеме в контекста на широкообхватната програма за дигитализация на холандската съдебна власт (Програмата за качество и иновации).

#### **е) Словакия**

Резултатите, които дава въпросникът, са ниски главно в следните области: финансиране на съдебната система, доверие в съдебната система, независимостта, както я възприемат клиентите / съдиите, стопанисване на съдилищата. По отношение на финансирането на съдебната система, Съдебният съвет на Словашката република няма правомощия и промяна на сегашната ситуация ще изисква промени в законодателството, даже изменения в Конституцията. Това може да се инициира само от правителството или парламента. Съдебният съвет не разполага с

компетенции да инициира законопроект, свързан със съдебната система. Понастоящем Съдебният съвет се опитва да получи правомощия да инициира предложение за нов закон така, както Главната прокуратура може по въпроси на прокуратурата. От март 2016 г. (след създаването на ново правителство) Председателят на Съдебния съвет проведе няколко срещи с представителите на изпълнителната и законодателната власт и показа голям интерес да коментира нови законопроекти или предложения за изменение на съществуващи закони.

Що се отнася до доверието в съдебната система, последната анкета показва, че общественото доверие на словаците в съдебната система е много ниско. Но от друга страна, този резултат се дължи на анкетата, в която се задаваха само два прости въпроса по тази тема. Ето защо словашкият Съдебен съвет би желал да повтори анкетата. Съветът възнамерява да си сътрудничи с неправителствената организация, носеща името „*Via iuris*” (организация, която винаги е била много критична към функционирането на словашката съдебна система) по друга алтернативна анкета за проучване на общественото доверие в съдебната система. Тази анкета ще се съсредоточи не само върху общественото доверие, но върху причините за липса на доверие. Колкото за анкетите как съдиите и клиентите възприемат независимостта, резултатът е нисък, тъй като досега в Словакия не са се провеждали анкети по тази тема. Миналата година Съдебният съвет изготви и публикува „Анализ за текущото състояние на словашкото правосъдие”, съгласно който Съветът препоръчва да се приемат мерки, насочени към промяна и подобряване сегашното състояние на словашката съдебна система (например висящи дела, претовареност на съдиите, засилване правомощията на Съвета). Друга важна стъпка, която беше предприета миналата година, е приемането на нов Съдебно-етичен кодекс, съдържащ модерни принципи, отговарящи на стандартите на Европейската мрежа на съдебните съвети, а и на други международни документи.

По препоръка на нашите колеги от Европейската мрежа на съдебните съвети ние се опитваме стъпка по стъпка да подобрим отношенията си с медиите и обществеността, главно като ги информираме и им предоставяме цялата необходима информация.

#### **ж) Словения**

Резултатите за Словения като цяло показват относително добри равнища на независимост и отчетност.

Налице е значително подобрение в областта на обективната отчетност на съдиите. През 2015 г. Висшият съдебен съвет прие Съдебно-етичен Кодекс. Съветът назначи Комисия по съдебна етика и почтеност. Комисията е много активна до момента, тъй като съдиите са силно заинтересовани от събиране на мнения, касаещи етиката на поведението и дейностите.



Резултатите, свързани с назначенията на съдии и назначаването и освобождаването от длъжност на Председателя на Върховния съд не са толкова високи, колкото би ни се искало, защото съдиите се назначават от Парламента. Трудно е да се очакват значими промени в тази област, тъй като промените ще наложат изменение в съответните конституционни разпоредби.

Друга област, в която Словения показва слаби резултати, е „субективната независимост“. Трябва да се отбележи, че представите за независимост, корупция, доверие в съдебната власт наистина не се различава от представите за законодателната власт, изпълнителната власт, здравната система и други обществени системи. Една от причините за ниските резултати в областта на субективната независимост може би се крие в относително ниските резултати в областта на връзките с медиите. Има още много какво да се направи в областта на връзките с медиите и прозрачността. От друга страна, за да подобрят представите, много може да се направи в областта на качеството на правосъдието. През 2016 г. Върховният съд инициира проект под наслов „Повишаване качеството на правосъдието“ състоящ се от три раздела: на съдиите, на служителите и на процедурата. Тези дейности трябва да бъдат постоянни.

### **з) Испания**

Резултатите, отразяващи отговорите, дадени от испанския Генерален съвет на съдебната власт в последния вариант на въпросника може да изглеждат ниски в някои области, особено в свързаните с финансирането на съдебната власт, стопанисването на съда или с възприятията на лицата, влизащи в досег със съда по отношение на съдебната система. Въпреки това, трудно е да се появят значими промени в тези конкретни области на въпросника, тъй като съответните отговорности на Генералния съвет на съдебната власт и на правителството (Министерството на правосъдието или областните администрации с правомощия по въпроси на съдебната система), а що се отнася до тези сфери на съдебно управление, те са дефинирани в испанската конституция и всяко разширяване на отговорностите на Генералния съвет на съдебната власт би наложило изменение в съответните конституционни разпоредби.

От друга страна, налице е важно подобрение по отношение на някои сфери на съдебна отчетност, където резултатите на Испания бяха особено ниски (съдебна етика и външни дейности на членовете на съдебната власт). Испанският съвет на съдебната власт създаде постоянна работна група за изготвяне проект на етичен кодекс за испанските съдии с участието на всички сдружения на испанските съдии и на експерти в областта на съдебната етика. Освен това, на пленарно заседание на Генералния съвет на съдебната власт, проведено на 25 февруари 2016 г. реши да възприеме иберо-американския образцов съдебно-етичен кодекс в качеството му на етични насоки, приложими към испанските съдии, докато пленумът на Съвета не

приеме конкретно национален съдебно-етичен кодекс като резултат от обсъжданията на гореспоменатата постоянна работна група. Трябва да се подчертае, че иберо-американският образец кодекс по съдебна етика е в пълно съответствие с принципите, които вдъхновяват Доклада по съдебна етика на Европейската мрежа на съдебните съвети, приет от т.нар. Лондонска декларация от юни 2010 г. Испанският Генерален съвет на съдебната власт вече поддържа вътрешен регистър на външните дейности, развивани от испанските съдии, които се нуждаят от Постоянната комисия на Съвета. В контекста на политиката на Съвета за прозрачност и отчетност на съдебната система, съответните комисии на Генералния съвет на съдебната власт понастоящем обсъждат дали информацията, съдържаща се във вътрешния регистър на външните дейности, които развиват испанските съдии, трябва да станат обществено достояние и да се качат на уеб-сайта на Съвета.

#### **и) Великобритания: Англия и Уелс**

Анкетата, проведена сред съдиите, едновременно бе преценена като ценна и поучителна. Въпреки че имаше известна стъписване пред факта, че съдиите бяха питани какво мислят, тя беше посрещната положително. По стечение на обстоятелствата, ние сега разполагаме с първата анкета, провеждана някога, за нагласите на съдиите.

Получи се известно стъписване от това, че съдия (единичен случай, чиято самоличност не се установи) си е помислил, че неназован негов колега (или колеги) може да са приели подкуп. Направо казано, изказа се предположение, че приемането на подкуп по-скоро е резултат от нечий неправилен прочит на зададения въпрос.

34

### **Що се отнася до съветите-наблюдатели, направена се следните коментари:**

#### **а) Албания**

Резултатите от албанската анкетна карта, поради ниските стойности, получени в някои области, ясно показва, че в Албания основните предизвикателства към независимостта и отчетността касаят следните сфери:

1. Доверие в съдебната система;
2. Независимостта, според възприятието на клиентите на съдилищата;
3. Независимостта според възприятието на съдиите;
4. Връзки с медиите

В момента, в Албания тече реформа в правосъдието. Албанският парламент създаде временна парламентарна комисия, която да анализира настоящото положение в съдебна система, да зададе целите на реформата на правосъдието и да предложи

необходимите конституционни и законови изменения за постигане на тези цели. Създаде се една група от старши експерти, подотчетна на парламентарната комисия, и подпомагана от технически секретариат. Тези структури бяха натоварени със задачата да подготвят анализ на положението, в което понастоящем се намира съдебната система, и на причините, предизвикали това положение. Реформата в съдебната система е замислена, опирайки се на седем основни стълба, които заедно образуват пълната структура на съдебната система в страната. Тези стълбове поименно са: I. Правосъдната система, в съответствие с Конституцията и Конституционния съд, II. Съдебна власт, III. Наказателно право, IV. Правно образование и обучение, V. Правни услуги и свободни професии, VI. Мерки в борбата срещу корупцията, VII. Финансиране и инфраструктурна подкрепа за системата. Тези седем стълба се явяват също основните компоненти на аналитичния документ „Анализ на правосъдната система в Албания“. Тъй като тези елементи допринасят за качеството на конституционното правосъдие, логично е очакването също да допринесат за възприемането и укрепването на общественото доверие по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.

След окончателното приключване на проекта за конституционни промени, представителите на Висшия правосъден съвет взеха участие в експертните групи за изготвяне на законопроекта в областта на правосъдието. Те непрестанно обсъждаха и даваха своя принос във връзка с измененията от юридически характер, които ще бъдат предприети, за да постигне целта за добро управление на съдебната система. В тази връзка представителите на Висшия правосъден съвет представиха и обсъдиха някои от докладите, разработени от Европейската мрежа на съдебните съвети, включително двата доклада, разработени през 2015 г.- минимални съдебни стандарти V: дисциплинарно производство и Доклада за независимост и отчетност.

## **б) Германия**

Резултатите, произхождащи от германските отговори на въпросника може би изглеждат ниски в някои свои части. Има две основни причини за това:

Въпросникът не съвпада с немската правна уредба. Като федерална държава, Федерална република Германия се характеризира с децентрализирани структури. Следователно, съдилищната система също е построена на федерален принцип. Правораздаването се упражнява от федералните съдилища и от съдилищата на 16-те федерални провинции (Länder). Правосъдната администрация е най-вече към федералните провинции. Отговорите, дадени на въпросника, не са представителни за всяка федерална провинция и съответно за всеки съд - и положението може да се различава от една провинция до друга и от съд до съд.

Освен това, по исторически причини, Федерална република Германия не разполага с саморегулаторна организационна система със съвети за съдебна администрация. Но немската правосъдна система включва множество елементи на участие с понякога

широкообхватен орган под формата на комисии за избор на съдии, съдебни президиуми, и органи за съдийско представителство (съдийски съвети, съвети за съдийски назначения). Тези съществуващи елементи на участие служат за гарантиране независимостта на съдиите.

Колкото до назначенията на съдии, германският Закон за Съдебната власт предвижда, че съдебната система трябва да участва в процеса посредством съвети за назначения в съдебната власт [Präsidentialräte]. Те имат за задача да представляват интересите на правораздаването при преговорите с най-висшия компетентен служебен орган и с комисията за подбор на съдии, които също така е ангажирана с назначаването на съдии. Съвети за назначения на съдии трябва да се създават на федерално равнище и в провинциите. Въпреки това, законодателството предоставя на федералните провинции свобода на действие по отношение на начина, по който всяка от тях следва да се структурира.

На федерално равнище, назначаването на съдии се извършва с участието на комисия за избор на съдии [Richterwahlausschuss]. Тази комисия решава за назначаване на съдиите във върховните федерални съдилища (Федералният съд, Федералният административен съд, Федералният финансов съд, Федерален трудов съд и Федералният социален съд), в съгласуване с федералния министър, който е компетентен за съответния съд. В половината от 16-те провинции съществуват комисии за избор на съдии, които участват в етапа на подбор, както и други, които не вземат участие преди етапа на доживотни назначения и повишенията.

Съдийските съвети могат да се анажират по въпроси, свързани с общи и социални въпроси. Техният статут е различен от една федерална провинция до друга. Например, в някои провинции участието им е задължително при установяване на организационни правила на работното място, при определяне оформлението и устройството на трудовата среда, при по-нататъшното обучение на съдиите, при изготвянето на насоки за оценяване на съдиите, при вземане на мерки за намаляване обема на работа, и т.н. Раздел 72 от германския Закон за съдебната власт предвижда съвети на съдиите да се създават в отделните провинции и че техните членове трябва да се избират из средите на съдебната власт в преки и тайни избори. Законодателната власт на всяка провинция е свободна да урежда допълнителните условия във връзка с организацията и формирането на съдийските съвети.

Президиум се създава към всеки съд и се състои от председателя на съда и от до десет допълнителни съдии, в зависимост от големината на съда. Президиумът установява абстрактни правила за разпределяне на делата в съда. Президиумът и неговите членове не се ръководят в дейността си от инструкции. Той взема решенията си при пълна съдебна независимост. Президиумът е натоварен с определяне принципите за разпределяне на работата в съда. Разписанието за разпределяне на работата в съда се изготвя за срок от една година и автоматично

изтича в края на годината. Разписанието за разпределение на задачите в съда разпределя задълженията според общи и обективни критерии. Позволено е също така да се прави преразпределение на задачите в съда през финансовата година, ако съществува особена обективна причина за това.

Тази система работи добре.

#### **в) Швеция**

Резултатите, произхождащи от шведските отговори на въпросника може би изглеждат ниски в някои свои части. Основната причина за това е фактът, че в Швеция няма висш съдебен съвет. Решенията, касаещи кадрови въпроси, се разделят между председателите на съдилищата, съдилищата, Съвета за предложения на съдиите, правителството, националната съдилищна администрация, Парламентарния омбудсман и Националния съвет за дисциплинарни провинения. Тази система работи добре и - от гледната точка на националната съдилищна администрация – не се забелязва причина това да се промени. Също така трябва да се подчертае, че дори и ако няма конкретна процедура за подаване на оплаквания в съдебната система, това не означава, че някой, който е недоволен например от начина, по който са се отнесли с него по време на съдебно заседание, няма възможност да подаде жалба. Жалба вместо това може да се подаде пред Парламентарния омбудсман, институция с правомощия да инициира дисциплинарни мерки срещу съдия или даже да повдигне наказателно обвинение, ако неправомерното поведение е по-сериозно. Националната съдилищна администрация не вижда какъв е смисълът да има още една процедура за жалване в съдебната система.

Въпреки това някои от резултатите трябва да се вземат насериозно. Националната съдилищна администрация ще продължи усилията си за подпомагане на съдиите, когато става въпрос за контактите с медиите. Да се надяваме, че това ще направи съдиите по-уверени, когато общуват с медиите. Националната съдилищна администрация също ще разгледа мерки, когато се касае за прозрачността при изпълнение на спомагателните функции и за финансови интереси.

#### **г) Норвегия**

Норвежките резултати отразяват общото впечатление за високи стойности по важни показатели както за независимост, така и за отчетност, което показва една в общи линии добре функционираща съдебна система. Общото доверие в съдебната система е високо и отчасти се дължи на прозрачността, навременността и служенето на непофесионални съдии.

Както се очакваше, резултатите също отразяват важни предизвикателства пред норвежката съдебна система. Ще се отнася до независимостта, на първо място следва да се отбележи, че ниските резултати, които дава Норвегия по отношение на усещането за корупция / усещането от страна на клиентите се дължи на липсата на

достъпна информация от Норвегия в анкетната карта поради факта, че Норвегия не е член на ЕС.

Спорно е доколко Съветът на норвежката съдилищна администрация трябва да се счита за Висш съдебен съвет, и точките, събрани по този признак, може би са твърде много. Въпреки че е създадена независима съдилищна администрация, в Съвета за съдилищна администрация съдиите нямат мнозинство и съветът не се избира из средите на техните колеги, а се назначава от правителството/парламента.

Освен това е слабост, че Съветът разполага с ограничено влияние върху бюджета на съдебната власт. Бюджетът се определя от правителството и съставлява част от бюджета на Министерството на правосъдието, въз основа на информация, идваща от администрацията на съда. Успоредно с общото усещане сред обществото, че се превораздава качествено и своевременно, съдебната система се намира в относително слаба позиция да преговаря при консултации с Министерството на правосъдието. Следствие на това е недостатъчното финансиране на съдебната система, която няма финансовата мощ да организира силно потребната модернизация на съдебните сгради, информационна инфраструктура, дигитализация и т.н.

Други сфери със съществени възможности за подновено внимание и подобрене са практиката на разпределение на делата и външни проверки. С изключение на норвежкия Върховен съд, разпределянето на делата в по-долноинстанционните съдилища не е на случен принцип и е по-проблематично. Това не е решено вследствие на напълно прозрачната система за разпределение на делата.

Допълнително внимание трябва да се обърне на липсата на външни проверки, на която досега се гледаше като добър знак за независимостта на съдебната система, но най-вероятно се обръщаше твърде малко внимание на положителния ефект, който биха имали върху отчетността.

## Глава 7

### Дискусионни групи

Целта на дискусионните групи, беше да се обсъдят резултатите от анкетата сред съдиите и прилагането на показателите за откриване на истинските проблеми, пред които са изправени независимостта и отчетността в съдебната система на всяка страна, както и намирането на решения за изход.

Миналогодишният проектен екип препоръча, че много полезно би било дискусионните групи да продължат и да се разширят. Също така беше препоръчано да продължи да се експериментира със състава на дискусионните групи. Пилотната дискусионна група се състоеше от четири страни с различни правни системи, които имаха полза от сблъсъка между различни правни култури и възможностите да научат много, но изискваше повече време, за да проумее многообразието на системите. Различните модели, за които се направиха предложения да се експериментира, бяха група от подобни правни култури, група, съставена от четири страни от две правни традиции и две смесени групи.

През 2015-2016 г. бяха организирани четири срещи на дискусионни групи.

Първата среща се проведе на 20 ноември 2015 г. в Мадрид, а групата се състоеше от **България, Португалия, Румъния и Испания** (моделът две и две).

Втората среща се проведе в Лондон на 11 януари 2016 г. и се състоеше от **Белгия, Англия и Уелс, Франция и Швеция** (модел от подобни правни култури).

Третата среща беше организирана в Париж на 19 февруари 2016 г. за **Албания, Ирландия, Литва и Полша** (смесена група).

Четвъртата среща се проведе в Рим на 18 март за **Унгария, Италия, Холандия и Словакия** (смесена група).

#### 7.1 Форматът на срещите на дискусионните групи

Всички срещи се проведоха по един и същи формат:

Дискусионните групи траеха през целия ден, с вечеря в края на деня, преди да се оставят участниците да се запознаят един с друг. Срещите започваха в 9.00 ч. и свършваха в 17.00 ч.

Участието бе ограничено до един до двама души от Висшия съдебен съвет или, в случай на председатели от съвети със статут на наблюдател, от действително

управляващия орган и/или представител(и) от Националното сдружение на съдиите. Това се правеше, за да се гарантира, че групите ще изслушат мнения по въпросите от различни ъгли, а разходите бяха сведени до минимум. От участниците се изискваше да бъдат надлежно упълномощени.

Всяка среща бе председателствана от модератор от държава, различна от страните, участващи в дискусиата.

### **7.1.1 Встъпителни бележки**

Резултатите от въпросника (анкетни карти) и от анкетата сред съдиите представляваха за участващите членове и наблюдатели основа на дискусиите, като се изтъкваха силните и слабите страни на отделните съдебни системи. Материалите (анкетни карти, въпросник и резултати от анкетата), бяха раздадени на участващите институции в дискуссионната група. Всяка от участващите институции след това изпращаше бележка до модератора (Чрез бюрото на Европейската мрежа на съдебните съвети ), указваща кои са били най-сериозните проблеми или предизвикателства, пред които нейната съдебна система е била изправена по отношение на независимостта и/или отчетността. Бележката също така посочваше какво смятаха, че е основното предизвикателство, което стои пред останалите страни-участнички по отношение на независимостта и/или отчетността.

### **7.1.2 Срещата**

Всяка от четирите страни-участнички представяха най-сериозните проблеми или предизвикателства, пред които е изправена тяхната съдебна система по отношение на независимостта и/или отчетността с кратки презентации. Четирите участнички можеха евентуално да поискат разяснения и да поставят критични въпроси за тези и други въпроси, които им се струваха важни.

Важна част от формата бе търсенето на решения за изход. За всяко едно предизвикателство пред страните-участнички се подаваха колкото се може повече идеи за решения от (различните) гледни точки на четирите страни. Не всички от тези решения можеха незабавно да се приложат в контекста на съответната страна; и все пак, може би ще имат някакво значение и биха провокирали нови идеи.

### **7.1.3 Поверителност**

Обсъжданията, провеждани в дискуссионната група бяха поверителни, с изключение на доклада, който се споделяше с другите членове на проектния екип.

## **7.2 Теми, обсъждани на срещите на дискуссионните групи през 2015-2016 г.**



Различните встъпителни бележки и обсъжданията на срещите на дискуссионните групи показваха, че има редица предизвикателства, пред които са изправени по-голямата част от страните-участнички.

Във връзка с **независимостта** най-често обсъжданите въпроси бяха:

- липса на проучвания върху общественото доверие, ниско обществено доверие и високи нива на усещане за корупция в съдебната система.
- непризнаване на съдебната власт като третата държавната власт и липса на уважение към независимостта на съдебната власт от страна на изпълнителната и законодателната власт.
- (Липса на) финансиране и недостиг в бюджетните системи
- Липса на правомощия във връзка със стопанисването на съдилищата и липса на организационна автономия / самоуправление.
- недостатъци в системите за управление на човешките ресурси за съдии (подбор, оценка).
- натиск от страна на медиите, който съдиите са изпитали върху себе си.

Във връзка с **отчетността** на съдебната система най-често обсъжданите въпроси бяха:

41

- разпределение на делата.
- спомагателни функции на съдиите, създадени регистри за тези функции и начини те да се поддържат прозрачни.

Други въпроси, които бяха обсъждани по време на срещите бяха:

- Възнаграждения (увеличението не е регламентирано законово/ заплащането на съдиите е твърде ниско, за да се привлекат най-добрите юристи / разлики в заплатите на съдии на същия ранг).
- Ролята на съдийските сдружения.
- Връзки с медиите.
- Напрежение между повелята за по-профилирани съдии и необходимостта от по-гъвкава и мобилна съдебна система.

### 7.3 Общи заключения

Съдебните съвети, които взеха участие в дискуссионните групи споделят едно или две големи предизвикателства, отнасящи се до общества в процес на промяна и до появата на политици от нова класа.

Първото предизвикателство е свързано с достъпа и скоростта на повечето услуги чрез използване на информационните технологии, интернет и социалните медии. Правосъдните системи и процедури понастоящем не са замислени да отговорят на очакванията на променящото се общество (т.е. поколението на Фейсбук). Съдебните процедури се разглеждат като твърде сложни и твърде трудни за разбиране. Самата съдебна система е разглеждана като затворен клуб, който не държи връзка с обществото. В крайна сметка това води до ниско обществено доверие. На това предизвикателство не може да се отговори само от съдебните власти; изпълнителната власт трябва да подкрепи с инвестиции в нови технологии (финансиране), а законодателната власт да изготви нов процесуален кодекс. Въпреки това, съдебната система трябва да се стреми да стане по-достъпна и да представя сама себе си по-добре и да бъде по-отворена за обществеността. Повече от всякога авторитетът трябва да се заслужи с отлично представяне като независимост, отчетност и прозрачност, разясняване ролята и мястото на съдебната система.

Второто предизвикателство има връзка с първото предизвикателство, но визира променящите се отношения между изпълнителната, законодателната и съдебната власт. За да се изработи баланс на силите между трите държавни власти, необходимо е да се постигне определено ниво на доверие между тях. В някои страни това доверие все още не е постигнато. В някои други страни това доверие вече не се подразбира, както преди. Публичните атаки срещу съдебната власт от страна на политиците са заплаха за независимостта като обществено доверие и съдебната власт може да попадне под натиск в резултат на тях. Ниското обществено доверие може да се използва от политиците, за да предложат реформа на съдебната система, която може да повлияе неблагоприятно на съдебната независимост. За да преодолеят това, съдебните власти трябва да разберат по-добре как да си взаимодействат с другите държавни власти и как да взаимодействат с обществото.

Едно от решенията за преодоляване, споменато във връзка и с двете предизвикателства, е инициативната комуникационна стратегия, включително дейности по популяризиране за всяка съдебна система.

#### **7.4 Оценяване на формата**

Както бе споменато по-горе, тази година се изпробваха различни комбинации в състава на групите. Всички срещи бяха оценени като изключително интересни и ценни. Не може да се определи само един състав от участници, че е бил по-ефективен, отколкото другите.

Фактът, че по време на срещите имаше максимум 12 участници на среща, беше оценен като много ефективен. Неформалната обстановка на срещите гарантираше открити и откровени дискусии, които спомогнаха за взаимното доверие.

Участниците като цяло усетиха, че са научили много за съдебните системи около масата и също се почувстваха подкрепени в своите собствени предизвикателства и бяха вдъхновени да се справят с тях.

**Групата по проекта изказва заключение, че форматът на дискусийните групи е много успешен начин за справяне с проблемите, пред които са изправени висшите съдебни съвети и структурите за управление на съдебната власт. Групата по проекта препоръчва да се организират още дискусийни групи след като ревизираните показатели догодина се приложат във всички страни -членки и наблюдатели- на Европейската мрежа на съдебните съвети и след като анкетата се повтори още веднъж в края на 2016 г.**

## глава 8

### Изводи и препоръки за продължаване на проекта

#### Заклучения относно качеството на правосъдието

Съществуват три минимални изисквания, които са неразделна част от всяко съдебно решение. Първото е, съдебното решение да е (с някои и целесъобразни изключения) публично; вторият изискване е това решение да е обосновано; а третото изискване е решението да се изразява на език, който да е разбираем.

Тези минимални изисквания се отразяват в следните фактори, които са съществени елементи на това вътрешно качество:

- (1) Всички решения на съда и съдията следва да бъдат лесни за разбиране и правилно обяснени.
- (2) Всички решения на съда и съдията следва да бъдат написани на разбираем език.
- (3) Всички фактологични решения на съда и съдията следва да се основават на надлежно събиране на факти и доказателства.
- (4) Всички решения на съда и съдията следва да бъдат обозначени в достатъчна степен така, че да може ясно да се разбере кои са страните, датата, естеството на предявената претенция (или повдигнатото обвинение при наказателните дела) и съответно какъв е бил резултатът или изходът от делото.
- (5) Всички решения на съда и съдията следва да бъдат достатъчно добре мотивирани (освен ако не се касае за решение от формален административен характер), и следва да се обясни на какво основание са били отхвърлени доводите на загубилата страна.
- (6) Съдебните решения следва ясно да посочват на кои закони, нормативни актове или процедурни правила се позовават при вземане на решението.
- (7) Съдилищата и съдиите следва да се придържат към прозрачни и публични времеви срокове за предоставяне на решението, след като делото е архивирано или след заседанието.
- (8) Всички съдебни решения по принцип следва да стават обществено достояние по най-подходящия начин (дори това да се прави в някои целесъобразни случаи в анонимна форма).

Висш съдебен съвет или еквивалентен ръководен орган трябва да участват в процеса на оценяване качеството на правосъдието, като:

- (1) определят рамка за качество, което задава показатели за качество, включително критерии за оценяване качеството на правосъдието;

(2) определят методи, по които може да се оценява, поддържа и подобрява качеството на процеса на вземане на съдебни решения;

(3) решават кои практики са добри и да ги прилагат, повишавайки доверието на гражданите в съдебната система; и

(4) гарантират, че тези системи не влияят на независимостта на съдебната власт, поотделно или съвкупно, или на съдебната система.

## **Препоръки по отношение качеството на правосъдието**

Следващата година, групата по проекта трябва:

- (1) да установи показатели, основаващи се на, но без задължително да се ограничават до, един минимум стандарти и фактори, изброени по-горе;
- (2) да установи стандарти, насоки или най-добри практики, основаващи се на тези показатели и замислени така, че да се постигне тяхната реализация;
- (3) да прецени по какъв начин висшите съдебни съвети и еквивалентните им органи биха могли да оценяват качеството на вземане на решения.

Заемайки се с този процес, специално внимание следва да се отдели на необходимостта да се претеглят следните взаимно конкуриращи се фактори, които често имат връзка с оценяване качеството на вземане на решения и на правосъдието в различните системи на правораздаване:

- (1) необходимостта всеки съд или съдебно решение да бъде „ефективен“ в смисъл че спорът, който разглежда съдебният състав или съдията, да се бъде решен и решението да може да бъде изпълнено;
- (2) необходимостта всяко едно такова решение да се взема навреме и да не се отлага неоправдано;
- (3) възгледът, че разните видове спорове не изискват всички еднакво ниво на внимание или еднакво премисляне в дълбочина, било от фактическа или от правна страна;
- (4) възгледът, че по отношение на някои видове спорове има по-малка нужда от бързо вземане на решение, отколкото в други случаи (напр. при наказателно дело, при което ответникът е задържан под стража спрямо сложен търговски спор, при който страните са платежоспособни);
- (5) местните или културни очаквания на правната система в държавата, в която решението се взема;
- (6) фактът, че поколението на интернет очаква по-бързи резултати, отколкото е било по-рано така;
- (7) потребността от справедливост; и

- (8) необходимостта от предвидимост на изхода, преди да се вземат решенията, без това да влияе на независимостта на съдебната власт.
- (9) наличие на възможност за неформален или алтернативен начин за разрешаване на спорове.
- (10) правата на другите и по-специално на жертвите и другите лица, които влизат в досег със съда.
- (11) качество и независимост на прокуратурата.
- (12) наличие и качество на правната помощ за страните.

### **Препоръки по отношение подобряване на показателите, правила за числово оценяване и анкетата**

Групата по проекта препоръчва догодина да се създаде една експертна група, която да се ангажира с изготвяне числовите изражения на показателите, в съзвучие с правилата за числово оценяване, съдържащи се в Приложение № 1 към настоящия доклад.

Групата по проекта препоръчва анкетата, съдържаща се в Приложение № 2 към настоящия доклад да се проведе догодина сред всички съдии в страните-членки и наблюдатели на Европейската мрежа на съдебните съвети .

### **Изводи от дискуссионните групи**

Висшите съдебни съвети, които участваха в дискуссионните групи, споделят следните основни предизвикателства, свързани с техните променящи се общества и с появата на политици от нова класа.

Първото предизвикателство е свързано с достъпа и скоростта на повечето услуги чрез използване на информационните технологии, интернет и социалните медии. Правосъдните системи и процедури понастоящем не са замислени да отговорят на очакванията на променящото се общество (т.е. поколението на Фейсбук). Съдебните процедури се разглеждат като твърде сложни и твърде трудни за разбиране. Самата съдебна система е разглеждана като затворен клуб, който не държи връзка с обществото. В крайна сметка това води до ниско обществено доверие. На това предизвикателство не може да се отговори само от съдебните власти; изпълнителната власт трябва да подкрепи инвестиции в нови технологии (финансиране), а законодателната власт да изготви нов процесуален кодекс. Въпреки това, съдебната система трябва да се стреми да стане по-достъпна и да представя сама себе си по-добре и да бъде по-отворена за обществеността. Повече от всякога авторитетът трябва да се заслужи с отлично представяне като независимост, отчетност и прозрачност, разясняване ролята и мястото на съдебната система.

Второто предизвикателство има връзка с първото предизвикателство, но визира променящите се отношения между изпълнителната, законодателната и съдебната власт. За да се изработи баланс на силите между трите държавни власти, необходимо е да се постигне определено ниво на доверие между тях. В някои страни това доверие все още не е намерено. В някои други страни това доверие вече не се подразбира, както преди. Публичните атаки срещу съдебната власт от страна на политиците са заплаха за независимостта като обществено доверие и съдебната власт може да попадне под натиск в резултат на тях. Ниското обществено доверие може да се използва от политиците, за да предложат реформа на съдебната система, която може да повлияе неблагоприятно на съдебната независимост. За да преодолеят това, съдебните власти трябва да разберат по-добре как да си взаимодействат с другите държавни власти и как да взаимодействат с обществото.

Едно от решенията за преодоляване, споменато и за двете предизвикателства, е инициативната комуникационна стратегия, включително дейности по популяризиране за всяка съдебна система.

### **Препоръки към дискуссионните групи**

Групата по проекта изказва заключение, че форматът на дискуссионните групи е много успешен начин за справяне с проблемите, пред които са изправени висшите съдебни съвети и структурите за управление на съдебната власт. Групата по проекта препоръчва да се организират още дискуссионни групи, след като ревизираните показатели догодина се приложат във всички страни -членки и наблюдатели- на Европейската мрежа на съдебните съвети и след като анкетата се повтори още веднъж в края на 2016 г.