



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Проектен екип на ЕМСС

СЪДЕБНА РЕФОРМА В ЕВРОПА

ДОКЛАД

2011 г. – 2012 г.



С подкрепата на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Реформата в съдебната власт е въпрос от особен интерес за ЕМСС. Настоящият доклад проучва мерките за реформа, които са приложени или планирани в страните, които участват в работата на проектния екип „Съдебна реформа в Европа“, като представя гледната точка на ЕМСС и идентифицира препоръките.

Много от предприетите съдебни реформи са усилия за подобряване функционирането на съдебните системи. Други реформи са предизвикани от икономическата криза, която засяга повечето държави в Европа. Въздействието на икономическата криза върху съдебната власт е значително в много европейски страни: броят на делата се увеличава, а бюджетите намаляват. В някои страни лошото представяне на съдебната власт, например по отношение на бързината, е един от факторите, които възпрепятстват икономическото развитие. Осъзнаването на важността на ефективно функционираща съдебна власт предлага възможности не само за реформа, но също така и за отговор на икономическата криза.

Трудно е да се даде точна представа за бюджетните съкращения в съдебната власт в европейските страни, отчасти защото кризата започна по различно време в различните страни. Някои съдебни системи вече са понесли бюджетни съкращения до 20%. Също така в редица страни заплатите на съдиите са били намалени. В други страни все още предстои да бъдат приложени бюджетни съкращения. Освен спешните мерки като намаляване на работната заплата, са предприети и мерки за реформи с цел намаляване на разходите. Тези реформи се извършват заедно с или продължават реформи, които вече се извършват по причини, различни от икономическата криза. Често не е възможно да се направи ясно разграничение между реформа, задвижвана от бюджета и реформата като цяло. В този доклад се обръща внимание на съдебната реформа, независимо от обстановката.

Съдебните организации и съдебната и правната системи в Европа са различни поради различия в конституционните системи и правни традиции. Въпреки това, съществува общ елемент за всички европейски съдебни системи: правосъдието е крайъгълен камък на върховенството на закона и следователно независимостта на съдебната система е от основно значение във всяко демократично общество. Декларацията от Вилнюс подчертава, че намаляването на разходите не може да подкопава независимостта на съдебната власт. В същото време декларацията призовава за мерки за подобряване на ефективността на съдилищата. Препоръка 3 на декларацията гласи:

”Новата картина изисква използването на възможността да се предприемат мерки, насочени към подобряване на ефективността на съдилищата, ситуация, която не е непременно възприемана и третирана в по-добри времена, да се преосмисли съдебната карта, да се въведат и реформират процедурите и вътрешната организация на съдилищата и интеграцията на иновативни информационни и комуникационни технологии, които са от основно значение за повишаване на ефективността на съдебната система”.

Настоящият доклад се основава на тези идеи, като разглежда различни предприети реформи. Очаква се той да предостави на съответните заинтересовани страни в Европа гледната точка на съдебните съвети относно съдебната реформа в Европа. Той взема

предвид разнообразието на правни системи, включително различното място на услугите предоставяни от прокуратурата в Европа, и определя общ знаменател и най-добрите практики за реформата на съдебната система.

Настоящият доклад взема под внимание и други дейности на ЕМСС по този въпрос, особено работата по „Стандарти” и „Навременност”. Неговата цел е да допринесе допълнително за укрепване на капацитета на ЕМСС в предоставянето на решения за устойчив процес на съдебната реформа.

Беше изразено единодушно съгласие, **че целта на процеса на съдебната реформа следва да бъде подобряване на качеството на правосъдието и ефикасността на съдебната система, едновременно с укрепване и защита на независимостта на съдебната власт, придружени от мерки за подобряване на ефективността на отговорността и отчетността.** Беше подчертано също така, че справедливостта трябва да бъде близо до гражданите. За тази цел достъп до правосъдие, включително в презгранични съдебни производства, трябва да се улесни.

Докладът няма да се опитва да разреши проблемите в системата в отделните държави-членки, но ще предложи на държавите-членки гледната точка на ЕМСС относно съдебната реформа и най-добрите практики, за справяне с предизвикателствата за съдебната власт.

Структура на доклада

Глава 2 определя методологията на доклада. Важните глави са 3 и 4. Глава 3 се занимава със съдържанието на съдебната реформа в Европа, тя се съсредоточава върху пет основни области на реформата. Той описва и оценява текущото състояние и предоставя препоръки за всяка област на реформата. Глава 4 се занимава с процеса на реформата. Реформата в съдебната власт изисква поддържането на прецизен баланс между достъпа до правосъдие, ефективността на правосъдието и ефективността на администрацията на правосъдието. По всяко време основните права трябва да бъдат гарантирани, независимо от неблагоприятните икономически условия. Препоръките са дадени. Глава 5 обобщава препоръките.

Отговорите на въпросника и предоставената допълнителна документация са били събрани във въпросник приложение (където информацията и допълнително предоставените документи са класифицирани от теми и страни по азбучен ред).

2. МЕТОДОЛОГИЯ

Определения

За целите на настоящия доклад, съдилищата и прокуратурите са посочени като "съдебни". Съдебната власт е определена като съвкупност от съдии, техния персонал и всички административни служители, както и управителните органи на съдилищата и съдебните съвети. Прокуратурите са определени по същия начин.

Метод

За постигането на предложения резултат, методологията и извършените дейности включваха:

- събиране на информация относно реформата на правосъдието от съдебните съвети, представени в работната група и от други членове и наблюдатели;
- изготвяне на документите от екипа на проекта и от помощния персонал;
- анализ на проектите на документите в Управителния съвет;
- работни срещи;
- одобрение или приемане от Общото събрание.

Настоящият доклад се основава на отговорите на въпросник, съгласуван на срещата в Хага (15-16 септември 2011 г.) и на дискусии и заключенията на работните срещи, проведени в Брюксел (19-20 декември 2011 г.), Букурещ (20-21 февруари 2012 г.) и Рим (22 март 2012 г.). Повечето от страните, които са отговорили на въпросника, са извършили реформи и реорганизация на съдилищата / прокуратурите с общата цел за по-добро обслужване на населението и / или намаляване на разходите на съдилищата / прокуратурите.

Въпросникът се фокусира върху съдържанието на съдебната реформа. Въпреки това, някои от отговорите показват, че съдебната власт не е достатъчно ангажирана в разработването на стратегия за развитие на участващите звена (съд, прокуратура, съдебен съвет с целия персонал и логистика), а по-скоро важните решения се изготвят и приемат от изпълнителната власт и се прилагат впоследствие. Следователно, е разгледано не само съдържанието на реформата, но също така и процеса на реформи.

3. СЪДЪРЖАНИЕ НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА В ЕВРОПА

Докладът се съсредоточава върху **5 основни области на реформата:**

1. Рационализация и (ре) организация на съдилища и прокуратури;
2. Намаляване обема на съдебните дела;
3. Опростяване на съдебно производство, подобряване управлението на делата и въвеждането на нови технологии;
4. Финансиране на съдебната система (съдилища и прокуратури);
5. Управление на съда и разпределение на делата в рамките на и между съдилищата и в рамките на и между прокуратурите.

Тези пет области на реформа, ще бъдат обсъдени в настоящата глава. За всяка тема, на първо място, е дадено фактическо описание на текущото състояние в Европа, основани на отговорите на въпросника и последвалите обсъждания в работната група. След това са разгледани предимствата и недостатъците, свързани с реформата във всяка област. Всеки раздел завършва с препоръки.

Във всички тези области са в ход много дейности. Реалното въздействие на тези реформи е трудно да се оцени, тъй като повечето от тях са много скорошни или все още са в процес на прилагане. Все пак е успокояващ фактът, че напредъкът е последователен в повечето държави. Изглежда, че в Европа съдебната власт до

голяма степен споделя една и съща визия за управлението на правосъдието в съвременното общество.

3.1 РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ И (РЕ) ОРГАНИЗАЦИЯ НА СЪДИЛИЩА И ПРОКУРАТУРИ

3.1.1 Описание на настоящото развитие

Преначертаване на съдебни карти

Повечето европейски страни географски концентрират съдебните функции, като по този начин се намалява броя на съдилищата. Причините за това са различни. Някои страни правят това за да се подобри качеството на правосъдието. Такъв е случаят в Дания, Норвегия и Холандия. Тези страни не са достигнали до нетни спестявания или не очакват да постигнат нетни спестявания чрез намаляване на броя на съдилищата. В Дания се разглеждат възможности за намаляване на разходите чрез специализация, независимо от реорганизацията.

В други страни се очаква, че освен по-високо качество, намаляване на разходите може да бъде постигнато чрез закриване на непълноценно използваните, а понякога дори занемарени съдилища и пренасочване на делата към близките съдилища. Такъв е случаят в Португалия и Гърция, но също и в страни така разнообразни като Австрия, Ирландия, Обединеното Кралство, Полша, Румъния и Турция. Подобно на Холандия, Полша и Турция също целят да обединят няколко по-малки съдилища под един покрив, за да се намалят общите разходи за управление и режимни разходи. В други страни, като Белгия (320 съдилища) и Италия (1289 съдилища), преразглеждането на картата се счита за необходимо, но консенсус по конкретни мерки все още не е било постигнато, въпреки че в Италия са създадени правни условия за реорганизация.

Освен спестяване и качество като цяло, специализация, необходим минимум съдии, нови технологии и навременност са посочени като мотиви за повишаване на качеството.

Тези реорганизации водят до по-големи разстояния за пътуване на страните, и по този начин до влошаване на географският достъп до правосъдие. Изглежда обаче, че много съдебни системи вече не придават голяма тежест на този проблем. Част от обяснението е, че физическото присъствие на страните и другите участници в процес като свидетели все по-малко важно. Прилагането на информационните технологии, особено видео-конференцни връзки е нормално в големите страни, а участието в съдебно заседание от разстояние не се разглежда като сериозна пречка. В някои страни, като Обединеното Кралство, необходимостта от видимо присъствие на съдебната власт в местните общности е важен фактор, особено в местните наказателни дела, но не трябва да не е решаващ фактор. Този аргумент е сравним с извънредната дискусия относно общинските съдилища в Нидерландия.

Накрая, забележително е, че много страни очакват намаляване на разходите, а други не. Очевидно е, че местните обстоятелства се различават, но съществува риск от надценяване на потенциала за намаляване на разходите и / или времето, необходимо за постигане на това намаляване.

Критериите, които действително са били използвани, за да се вземе решение за броя и местоположението на съдилищата, до голяма степен съвпадат с аспектите, посочени по-горе, които мотивират концентрация, когато общата цел е да се гарантира справедлив съдебен процес в разумен срок (член 6 от ЕКПЧ). Това са:

- разпределение на населението;
- географски разстояния и достъпност на обществения транспорт;
- съществуването и (дигитална) достъпност на услуги за подпомагане и / или инфраструктура;
- достатъчен брой случаи за да се позволи ефективно използване на съдилища и прокуратури;
- адекватен брой съдии и прокурори, както и техните екипи, за да се гарантира приемственост в случай на болест или отсъствие на съдиите, както и да се даде възможност за специализацията, която е счетена за необходима във всеки съд и прокуратурата (качествен аспект).

Увеличаване участието на непрофесионални магистрати

Увеличаването на участието на непрофесионални магистрати също може да се разглежда като положителна форма на реорганизация. За разлика от концентрацията на съдилищата, (повишена) участието на непрофесионални магистрати може да бъде спорен въпрос, поради многото различни правни традиции. В много страни това е само теоретична възможност. В резултат на това има много различни идеи за това дали увеличеното участие на непрофесионални магистрати би или не би довело до намаляване на разходите, най-вероятно, защото практиките се различават значително. В Обединеното кралство се обсъждаше намаляване на забавянето на съдебни процеси, като повече от по-сериозните случаи са разглеждани в магистратски съдилища. В тези съдилища съдебният състав се състои от трима непрофесионални съдии, които не получават никакво възнаграждение за извършената работа. В Латвия, обаче, участието на непрофесионални магистрати наскоро бе отменено със закон. Изглежда не съществуват различия в мненията относно високите разходи за съдебен процес със съдебни заседатели, но премахването на съдебния процес с участието на съдебни заседатели за да се спестят разходи се противопоставя на дългогодишни традиции и обикновено дори не се обсъжда.

3.1.2 Предимства и недостатъци

Концентрацията на съдилища и прокуратури има предимства от гледна точка на качеството на правосъдието (специализация) и навременност (по-малко забавяне поради липса на съдии и други). По-високото качество на правораздаването, свързано с новите съдебни карти, също така означава и фокусиране върху географския баланс на тези карти, за да се гарантира еднакво предоставяне на правосъдие на всички граждани. Дали може да бъде постигнато спестяване на разходи зависи от местната ситуация. Във всички случаи разходите ще предхождат спестяванията с много години. Недостатъци се отнасят до физическия достъп до правосъдие и присъствие в местните общности. Както се казва: "Справедливост трябва да се получи, за да се извърши".

Що се отнася до увеличаване на участието на непрофесионални съдии, предимство ще бъде, че по-малко професионални съдии са необходими и, следователно, се спестяват разходи. Недостатък е, разбира се, че тази мярка е приложима само в страните с традиции на непрофесионалните съдии. Въвеждането на такава система в други страни ще изисква много усилия и време, и ще бъде скъпо. Въздействието върху качеството на правосъдието е въпрос за дискусия и обсъждането на аргументите излиза извън обхвата на този доклад.

3.1.3 Препоръки

- 1) Концентрацията на съдилищата трябва да бъде мотивирана от необходимостта да се осигури правосъдие с високо качество, а не само поради потенциалните икономии на разходи.
- 2) Съдебната власт трябва да преценява внимателно дали нетните спестявания на разходи могат да бъдат постигнати чрез концентрация на съдилища, и трябва да вземе предвид, че може да минат много години, преди желаните икономии може да бъде постигната ефективно.
- 3) Концентрацията на съдилищата трябва да бъде придружена с увеличено използване на ИКТ (информационни и комуникационни технологии), за да се намали честотата на необходимите посещения на страните. Също така, информационните и комуникационни технологии трябва да се използват, за да се увеличи прозрачността на съдебното производство.

3.2 НАМАЛЯВАНЕ ОБЕМА НА ДЕЛАТА

3.2.1 Описание на текущо развитие

Намаляването на обема на делата е важен въпрос в много страни. Съдебните системи на повечето страни се борят с голяма натовареност и бюджети, които не са адаптирани, за да се гарантира намаляване на времето за чакане (виж по-долу). Налице е също така убеждението, че има твърде много неоснователни случаи и искания в хода на делото, които са мотивирани главно от забавянето.

Увеличение на съдебните такси

За да се намали обема на делата, но и за да се генерират повече доходи, съдебните такси са били увеличени в много страни. Решението за увеличаване на таксите обикновено се взема по-скоро от законодателя, а не от съдебната власт. Често увеличението има за цел да се намали броят на неоснователните дела или искове, които са предназначени главно за забавяне на производството и дори за отлагането му за неопределено време (Португалия, Гърция и Италия). Други страни въвеждат подобни мерки най-вече за да реализират по-голяма доходност (Латвия). Никъде са не се разглеждат проценти, които да се доближават до ставки, които са били предложени в настоящия законопроект за увеличаване на съдебните такси в Холандия. Ако това предложение бъде прието, таксите за граждански дела ще бъдат по-високи от реалната цена, цената на производството. Недостатъците на увеличаването на съдебните такси са влошаване на достъпа до правосъдие и произтичащите от това неблагоприятни последици върху икономиката. Въпреки

това, в много страни това няма да бъде голям проблем, защото дори и след значителното увеличение на съдебните такси, те все още представляват малка част от действителните разходите по делото. Отбелязва се, че в някои страни съдилищата сами определят допустимостта на увеличението, или чрез тяхната роля да наблюдават за съответствието на законите с Конституцията или чрез тълкуването на европейското право.

Намаляване на обема на (обжалваните) дела по закон

Друг начин за постигане на намаляване на натовареността е да се ограничи достъпа до правосъдие със закон, например чрез създаване на финансов минимум за граждански дела, както в Германия. Този подход изглежда се съсредоточава главно върху намаляване броя на жалбите. В няколко страни, бяха взети мерки за опростяване на процедурите по обжалване и по този начин за намаляване броя на ненужните изслушвания по обжалване. Норвегия и Австрия дават примери. В европейските съдебни системи изглежда има предпочитание към различни форми на договорености, които позволяват на съдиите сами да определят по кои дела има основание за обжалване, вместо механично да прилагат правните разпоредби. Има много случаи, в които е веднага ясно, че решението на съда от първа инстанция ще се изпълни. В тези случаи апелативните изслушвания са загуба на време. Прави впечатление, че за разлика от Холандия, няма тенденция един съдия да се занимава със случаите на обжалване. В повечето страни изглежда съществува силна съпротива срещу това апелативните дела, да бъдат изслушани от един съдия.

Разширяване алтернативното разрешаване на спорове

И накрая, в много страни се насърчава алтернативното разрешаване на спорове (АРС). Неговият успех варира много. В няколко страни от Източна Европа, медиацията не функционира: Страните настояват за решение на съда. От друга страна, в Обединеното кралство и Ирландия предварителните процедури са задължителни, поне в смисъл, че в съдебните решения се взема под внимание, дали страните са направили или не опит за медиация. Очевидно е, че в тези страни съществува и парламентарна подкрепа и подкрепа от страна на гражданите. Холандия заема междинно положение. В Холандия повечето спорове традиционно се решават от съда: медиацията не е задължителна, не се оспорва, но не се използва много. Изненадващо, АРС често не се оценява от гледна точка на тъжителя. Като цяло, оценката се свежда до въпроса, дали АРС води до по-малко съдебни дела. Въпросът дали страните по делото са по-добре без да използват този метод, по-специално, по отношение на време, разходи и качество на резултатите, по принцип не се разглежда. Едно от малкото изключения е проучване за Нидерландия. В това проучване беше установено, че въпреки високите нива на успех на медиацията, този метод отнема повече време и средно е по-скъп, като се вземе предвид решаването на дела, в които медиацията не е успяла да постигне успех. Твърди се, че в Австрия медиацията е довела до по-ниски разходи, като всички тези фактори се вземат предвид. Очевидно, въпросът дали страните по делото са по-добре като използват АРС, няма готов отговор, а зависи от местните условия.

3.2.2 Предимства и недостатъци

Намаляване на натовареността спестява разходи и / или, в зависимост от бюджетната система, може да помогне за намаляване на забавянето на съда. Намаляването може да доведе до разпределението на оскъдните ресурси за основателните дела, а не за произволни дела. Допълнителни приходи се пораждат, когато са увеличени съдебните такси.

Основният недостатък е, че тези мерки намаляват достъпа до правосъдие: увеличаването на таксите нарушава основното право на достъп до независим и безпристрастен съд, установено от закона (чл. 6 от ЕКПЧ). Също така, когато значителен брой дела не могат да бъдат отнесени до съда повече, защитата на правата не се прилага в напълно, и това води до ощетяване на икономиката.

Увеличеното използване на процедурите за алтернативно разрешаване на спорове може да допринесе за намаляване на натовареността, но не е гарантирано, че страните по делото са по-удовлетворени.

3.2.3 Препоръки

- 4) Намаляване на натовареността не трябва да бъде самоцел. Всякакви мерки, включително увеличаване на съдебните такси, трябва да не засягат достъпа до правосъдие, както е гарантирано от чл. 6 от ЕКПЧ. Мерките, насочени към обезкуражаване на неоснователните дела са полезни, предоставянето на такива мерки не пречи на основателните дела да стигат до съда.
- 5) Ако съдебните такси се увеличават, финансовите обстоятелства на страните трябва да се вземат предвид, или чрез диференциране на тарифите или от правна помощ.
- 6) Регулиране на достъпа до обжалване е за предпочитане да се извършва от съдебната власт, като се вземат предвид основанията на делото, а не от механични правни норми.

3.3. Опростяване на съдебните производства, за управление на делата, въвеждане на нови технологии

3.3.1 Описание на текущото развитие

Почти всички страни работят за опростяване и дигитализиране на процедурите, по-често с основната цел за съкращаване на срокове и подобряване на другите аспекти на качеството, отколкото намаляване на разходите. Въвеждането на стриктно управление на делата е намеса, която не само подобрява навременността, но също така намалява разходите за едно дело, като страничен ефект.

Опростяване на процедурите

Друг аспект е намаляването на броя на видовете процедури, както това става в Италия и се предвижда в Холандия. Такава стъпка към опростяване на самите процедури и към опростяване поддръжката на информационни системи може да бъде ефективна при постигането на по-добро качество на правосъдието, както и за намаляване на разходите. По отношение на самите процедури, общият знаменател е въвеждането на прости и бързи процедури, които позволяват на съдията строг контрол. В такива

процедури многократния обмен на документи и отлагането на делата се превръща в изключение. Също така по-широко използване на устното произнасяне на присъдите, за да се избегнат дългите писмени изложения. Италия избра алтернативата за кратко писмено решение, при което съдията не трябва да отговаря на всички аргументи на адвокатите. Този подход е в отговор на отнемания време начин, по който адвокати те представят делата. В някои други страни се правят опити за предотвратяване на нефункционалните тактики на адвокатите, например чрез наказване на адвокати (финансово), които причиняват ненужно забавяне или които са поемат неоснователни случаи.

Особено интересна е радикалната промяна на процедурите, както се случи в Ирландия в търговския съд, който служи като пилотен съд. Продължителността на гражданското производство по този начин се намалява до 9-12 седмици. В Холандия са започнали експерименти, които преследват подобен резултат. Също така, е въведена нова процедура в административното право, за да се ускори производството: в рамките на 13 седмици трябва да се проведе изслушване. Веднага след това изслушване съдията взема решението си. Само в много сложни случаи ще бъдат разрешени последващи заседания. Очаква се, броят на населените места да се увеличи и времето да бъде намалено средно на пет месеца. В няколко са били разработени страни малки процедури за искове с малък материален интерес. Тези процедури са опростени, имат строг формат и ниска цена и се поддават за дигитализация.

Дигитализиране на процедурите

Тези промени често се прилагат в комбинация с дигитализацията на процедурите. Завеждането на делата по електронен път и цифровия обмен на документи с електронни подписи се налага бързо. Упоменатият вече Търговския съд в Ирландия е пример за интегриран подход към опростяване и дигитализация. Терминът "и-съд" се разпространява. Често това се отнася за процедури по искове с малък материален интерес, като например във Великобритания, Полша и Ирландия (виж www.courts.ie), но тази употреба се разпростира и по-далеч. Друга перспективна област е проследяването на делата, което е свързано с възможността да се следи хода на делото в интернет. В Холандия и Австрия съществува система за адвокати, които могат да следят техните случаи онлайн, но тази възможност все още не съществува за страните. В други страни, не изглежда да е постигнат значителен напредък с изключение на Върховния съд на Ирландия. Там всяко лице може да проследи хода на делото. В Румъния всеки може да намери в Интернет информация за страните, процесуално забавяне и решенията по делото.

Сега, достигаме до използването на ИТ в съдебните зали. В много страни писменият запис се заменя с аудио запис, а в Швеция, с видео запис. В тази страна, процедурата по обжалване се основава на продължаването на процедурата на първа инстанция. Следователно на заседанието в апелативна инстанция се ползват записите от съдебното заседание на първа инстанция. Не се допуска дублиране на изслушване на свидетели, освен ако важни въпроси не са били адекватно разгледани в заседанието на първата инстанция. Нови или допълнителни свидетелски показания се допускат винаги. Видеоконферентна връзка се използва в много страни, въпреки че естеството на използване се различава. Във всички страни, видеоконферентна връзка се използва, за изслушване на страни и други, като свидетели в чужбина и за да се защитят уязвимите или анонимни свидетели. В някои страни, тя се използва само за тези цели. В страни,

където разстоянията за пътуване са големи, видеоконферентна връзка се използва по-интензивно, и води до повишаване на ефективността за страните. В Швеция, свидетелите дори не се явяват физически в апелативни заседания. Все още има много дебати за това дали се губи много информация, когато лицата не присъстват физически. Изглежда, че опитът играе важна роля. В Латвия съдебната власт експериментира внимателно едновременно с аудио запис и видеоконферентна връзка, и двете техники понастоящем се въвеждат в цялата страна. В Турция аудио и видео технология се използва, за да се избегне необходимостта да се довеждат обвиняеми по наказателни дела от местата за лишаване от свобода до съда.

Използване на по-добри ИТ системи могат да намалят разходите на съдилищата. Поддръжката на различни ИТ-приложения може да бъде много скъпа, а интегрирането може да бъде много по-рентабилно. Един от примерите е интегрирана съдебна ИТ система, която е била въведена в Турция. Тази система включва документите, които трябва да бъдат изпратени по електронен път и използването на електронни подписи, както и регистриране на делата.

По – стриктно управление на делата

Управлението на делата е важен инструмент за повишаване на ефективността на съдебното производство. В няколко държави (между другото, Обединеното кралство и Норвегия) се провеждат досъдебни съвещания за да се насрочат производствата. В Обединеното кралство е била предоставено обучение чрез използването на сценарии на DVD, за да развият по-ефективни умения за управление на делата в по-ниските по ранг наказателни съдилища. Процедурите за произнасяне на обвинителни присъди на по-ранен етап са намалили закъсненията във второинстанционните съдилища. В Ирландия, Австрия, Норвегия и Обединеното кралство адвокатите са длъжни да идентифицират предварително свидетелите, които искат да са изслушат. В други страни съвещанията имат доброволен характер. Друга възможност е да има първо заседание на много ранен етап (в Холандия в административното право). В това изслушване делото или се решава веднага, или в по-сложни случаи, се планират по-нататъшни действия на базата на въпроси, които трябва да бъдат изяснени, преди присъдата да бъде произнесена.

3.3.2 Предимства и недостатъци

Тези мерки сами по себе си, но по-специално в комбинация намаляват продължителността на съдебното производство и повишават ефективността на тези производства. Приходите от повишаването на ефективността, което е постигнато или предвидено от тези тенденции – доколкото ни е известно - не се изчислява систематично, но според повечето наблюдатели тези приходи са много големи, и предлагат възможност за значително и структурно намаляване на разходите.

Тъй като достъпът до услуги в обществото като цяло вече до голяма степен е предефинирани като дигитализиран, съдебната власт трябва да е в крак с тази тенденция в обществото. Дигиталният достъп до правосъдие е необходимост. Трябва да бъде осъзнато, все пак, че дигитализацията е мащабна, отнемаща време операция, при която разходите предхождат ползите. Необходими са значителни капиталови инвестиции

Въпросът, който може да бъде зададен, е дали изискванията за справедлив съдебен процес са удовлетворени при тези опростени и дигитализирани процедури. На практика съдебната власт не счита това за сериозен проблем. Повечето съдии приветстват тези тенденции.

3.3.3 Препоръки

7) Опростяването на съдебното производство, подобряването на управлението на делата и въвеждането на нови технологии предлагат възможност за модернизиране на администрацията на правосъдието, като по този начин се подобри достъпът до правосъдие, качеството на правосъдието, както и ефективността. Всички съдебни системи трябва да приемат иновативни програми, за да се постигнат тези цели.

8) Тъй като тези иновации се нуждаят от модернизация на процесуалното право, тези програми изискват тясно сътрудничество на съдебните организации и правителствени агенции, отговорни за съответното законодателство. Също така, най-важното е съдиите и прокурорите да бъдат активно ангажирани в разработването и прилагането на нови процедури, процеси и технологии в съдебната власт.

3.4 ФИНАНСИРАНЕ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА (СЪДИЛИЩА И ПРОКУРАТУРИ)

3.4.1 Описание на текущото развитие

Намаляване на бюджетите

Както е отбелязано във въведението, много от европейските съдебни системи трябва да се справят с големите бюджетни съкращения. Всички видове мерки са били предприети за намаляване на разходите в краткосрочен план. В няколко страни заплатите на съдии те и съдебните служители са били намалени (виж по-долу). Също така, назначаването на съдии и служители е в период на застой и, например в Белгия, назначаването на нови съдии е било забавено. В някои случаи, не са били извършвани ремонтни работи в съдилищата и не е било закупувано или заменяно оборудването. Тази ситуация се очаква да продължи в много страни. Съдиите и съдебните служители да изпълняват задълженията си възможно най-добре, въпреки че бюджетите са намалени. Тези мерки не могат да се считат за реформи. Точно обратното, тези мерки са заплаха за представянето на съдебната власт, като например, още по-голямо забавяне на делата. По-долу, намаляването на заплатите на съдиите се обсъжда по-подробно, тъй като този вид мярка за намаляване на разходите е част от програмите на общественения сектор за реформи в няколко страни и правителствата са включили и съдебната власт. Обсъжда се подобряване на системата за финансиране на съдебната власт, като фундаментална реформа, необходима за уреждане на взаимоотношенията между правителството и съдебната власт.

Намаляване на работните заплати

В няколко страни, по-специално в Португалия, Испания, Литва, Латвия, Румъния и Ирландия са били намалени заплатите на съдии и други служители на съдилищата, понякога дори с повече от 20%. Други разходи, например вноските за пенсия са били по-големи отколкото преди. В повечето случаи конституционните съдилища са

обмисляли или обмислят допустимостта на тези мерки. В Ирландия е бил необходим референдум за да се измени Конституцията на Ирландия, така че могат да бъдат намалени заплатите на съдиите. Този референдум се проведе през октомври и мнозинството се съгласи с предложението, че заплатите на съдиите могат да бъдат намалени заедно със заплатите на държавните служители. В действителност, намаленията на заплатите са спешни мерки, които, за разлика от реформите, обсъждани в този доклад, по никакъв начин не допринасят за работата на съдебната власт. Все повече страни са замразили заплатите, като Полша и Обединеното кралство.

Тези мерки са част от намаленията или замразяването на заплатите на всички държавни служители, от което съдиите не правят изключение, но обикновено те не са по-засегнати. Въпреки това, в Португалия и Словакия заплатите на съдиите са намалени повече от тези на държавните служители.

Един от проблемите с намесата в заплатите на съдиите е, че тези интервенции, могат да застрашат независимостта на съдебната власт. Заплатите могат да се използват, както индивидуално или колективно наказание. Друг е въпросът, че прекомерното намаляване на заплатите на съдиите може да направи съдебната система уязвима за ненужна намеса. Това може също да повлияе и на качеството на правосъдието така, че органите на съдебната власт да станат по-малко привлекателни като работодател. Известно е, че някои съдии са подали оставка, след съкращения на заплатите.

Подобряване на системата на финансиране

В съдебните системи на повечето страни, няма категорична връзка между броя и сложността на делата и бюджета, в резултат на което и двете могат да варират, а обема на работа и материалните запаси излизат извън контрол. В тази ситуация може да се наложи режим на строги икономии, като се пренебрегват последствията. Това се е случвало в различни страни. Връзка между броя на делата и бюджета обикновено е съпроводена от липсата на ясно заявени очаквания по отношение на това, което може да се разглежда като "нормална производителност на съдии". В много страни на това състояние на нещата се гледа като неприложимо и са създадени системи за натовареност и форми за измерване на бюджетните резултати. Докато някои страни като Обединеното кралство вече прилагат тези методи, бюджетната система на Холандия често се разглежда като пример. Трябва да се признае обаче, че много съдии в Холандия смятат, че системата е твърде технократска и ограничаваща. Полагат се усилия за опростяване на системата. Преобладаващото мнение обаче е, че един по-делови подход към управлението и финансите насърчава, от една страна, функционирането на съдилищата, и дава по-силни стимули за ефективно използване на публичните средства. От друга страна, се насърчава независимостта на съдебната власт, като прави една от уязвимите връзки между съдебната власт и други държавни органи много по-прозрачна: повече дела означава по-голям бюджет, в противен случай се увеличи забавянето на делата.

В някои страни инструментите за измерване са били използвани за създаване на норми за натовареност и времето за обработка. Тези норми са само средни стойности и не трябва да се прилагат за отделни дела. Ако съдиите трябва да обяснят на ръководството защо дадено дело отнема повече време от предписаното в нормата всеки път, когато това се случи, независимостта на съдебната система е компрометирана. Също така, трябва много да се внимава при използването на такива данни за да се сравнява

ефективността на съдиите. Дали този делови подход би могъл да подкопае качеството на правосъдието и какви мерки могат да бъдат взети мерки за смекчаване на такъв ефект почти не е обсъждано, тъй като сегашната ситуация в повечето страни със сигурност се отразява отрицателно върху качеството на правосъдието.

Освен определянето на бюджета, проблем е и кой разпределя бюджетите на съдилищата и, кой контролира начина, по който се разходват бюджетите. Често, министерствата на правосъдието или съдебните организации, които са йерархически подчинени на министерствата на правосъдието имат тези отговорности. Често, съдилища трябва да имат одобрението на държавни агенции, дори за малки разходи. В някои страни, председателят на съда е отговорен само за съдиите и съдебните въпроси, докато администрацията на съда се ръководи от Министерството на правосъдието. В Полша тази система е възобновена. Други страни предприемат коренно различен подход. Всички останали отговорности принадлежат самата съдебна власт. Отново, пример е Холандия. В тази страна на Съвета на съдебната власт е предоставен целия бюджет за съдебната власт. Съветът разпределя общия бюджет на съдилищата. Той също така контролира дали съдилищата остават в рамките на техните бюджети. Съдилищата сами да определят как да разходват техните бюджети в рамките на целите и стандартите за качество, определени от Съвета и съдилищата. В годишния си доклад Съветът се отчита за начина, по който общия бюджет е разходван. Тъй като мнозинството от членовете на борда на съда са съдии, съдиите са "в седалката на водача".

3.4.2 Предимства и недостатъци

Във връзка с намаляването на заплатите, вече бе отбелязано, че единственото предимство на намаления на заплатите се намира в непосредствена намаляване на разходите, които по време на остри икономически проблеми могат да бъдат приложими. Недостатъци са потенциалната заплаха за независимостта, тъй като намаляването на заплатите може да се използва като наказание, качеството на правосъдието, тъй като съдебната система се превръща по-малко привлекателен работодател и почтеността, тъй като нараства податливостта към неправомерна намеса. Що се отнася до подобряване на системата на финансиране, система, която обективно отнася бюджета към броя и сложността на случаите, насърчава независимостта на съдебната власт като цяло. По този начин бюджетните суми са по-малко произволни. Прозрачността се увеличава: например, ако поради финансови причини правителството не може да осигури бюджет за справянето с всички случаи, то трябва да признае това и Европейският парламент да бъде уведомен, че забавянето на съда ще се увеличи. Също така тази система за финансиране спестява разходи като предоставя силни стимули за ефективното решаване на случаите. Потенциален недостатък е непредвидимостта на броя и сложността на постъпващите дела. Друг недостатък може да бъде фактът, че управлението на съда става "по-технократски" и твърде много ресурси биха могли да се разходват за измерване на натоварването. Превръщането на ефективността в единствен фокус ще застраши качеството на правосъдието. Ако се злоупотребява със системата чрез прилагане на норми за време за решаване на всяко отделно дело, ще пострада качеството на правосъдието и ще бъде намеса в независимостта на съдията. Реформа на системата на финансиране също ще направи съветите на съдебната власт и самите съдилища отговорност за начина, по който те харчат бюджета си. Очевидно предимство е ясното разделение на отговорностите на министерството на правосъдието или на другите органи на съдебната власт. Администрацията на съдилищата влияе върху

качеството на правосъдието и това е единственото правилно решение съдилищата да са напълно под контрол.

3.4.3 Препоръки

Що се отнася до намаляване на заплатите:

9) Сред членовете на ЕМСС е широко разпространено мнението, че, стига намалението на заплатите да се прилага еднакво за всички заплатите в държавния сектор, независимостта на съдебната власт не е засегната.

10) Въпреки това, възнаграждението на магистратите трябва да остане съизмеримо с тяхната професия и отговорност, поради което всяко намаление на възнаграждението им трябва да се предприема в извънредни икономически обстоятелства и следва да бъде строго ограничено във времето.

11) Освен това възнагражденията на съдиите и прокурорите трябва да бъдат определени със закона за да се гарантира съдебната независимост и да обвързва съдебната власт. Тези решения не трябва да бъдат по усмотрение на изпълнителната власт.

Що се отнася до подобряване на системата на финансиране:

12) система за финансиране на съдебната система трябва да отразяват нуждите ѝ да може правилно да управлява своята натовареност. Само по този начин да бъде гарантирана навременността и справедливостта на правосъдието.

13) Въпреки че финансирането, базирано на резултатите изисква измерването им и времето за обработка (измерване на натовареността), такива системи за измерване трябва да останат прости и резултатите трябва да се използват с повишено внимание за да се гарантира независимостта на съдебната власт. Нормите за измерване на работното натоварване, например, не трябва да се прилагат механично по отношение на индивидуални случаи.

14) За да се осигурят и да засили разделението на властите, съдебната система трябва да бъдат тясно ангажирана във всички етап на бюджетния процес и трябва да бъде отговорна за финансовото управление на съдилищата поотделно и като цяло, в рамките на отпуснатия за тях бюджет.

3.5 УПРАВЛЕНИЕ НА СЪДИЛИЩАТА И ОПТИМИЗИРАНЕ НА НАТОВАРЕНОСТТА НА СЪДИЛИЩАТА И ПРОКУРАТУРИТЕ

3.5.1 Фактическо описание и текущо развитие

Преразпределение на задачи

Основната идея за преразпределение на задачите на съдиите и помощния персонал има за цел да позволи на съдиите да се концентрират върху същността на съдебните си задължения и е била приложена на практика от различни страни. В страни като Полша и Испания се прилага реорганизация, в която работа на съдиите се изпълнява от административни и съдебни помощници. В много страни има място за подобрене в тази област: съдии често изпълняват сравнително елементарни, административни задачи, които със същия успех могат да бъдат извършвани от персонала. Те често възприемат това без задоволство. Също така, в зависимост от правната система, съдебният персонал може да се използва за да се подготвят на делата и/или изготвяне на проекти на присъдите и/или предварителен преглед на делата, например, дали има основания за обжалване. В Ирландия Върховния съд успешно използва на съдебните

помощници, които са аналогични със служителите на закона на САЩ. Тяхната заплата е по-ниска от възнагражденията на съдиите. Друг вариант е да делегират прости съдебни функции на съдебния персонал. Това, обаче, противоречи на независимостта на съдебната власт и само назначени на съдебни длъжности, включително непрофесионални съдии, трябва да участват в постановяването на съдебни решения. Делегиране на правомощия, ограничени до елементарни съдебни решения, на съдебни длъжности е реална възможност. Пример за това е използването на „Rechtspfleger“ в германските и австрийските съдилища.

Опитът в Холандия и Испания е, че делегацията води до по-висока ефективност само ако съдиите се доверят на съдебния персонал и не се чувстват принудени да следят работата им по-интензивно или да преработват голямата част от тяхната работа. За да се гарантира това е необходим както високо квалифициран правен персонал, така и съдиите да се приспособят към работа в екип. Въпроса дали използването на правен отдел в консултативна роля отваря вратата на неправомерно влияние върху съдиите и застрашава тяхната независимост не се приема за актуален, особено в случаите, които се отнасят до професионални съдии. Това е по-сериозен въпрос по отношение на непрофесионалните съдии. В съдилищата на магистратите на Великобритания непрофесионални съдии са подкрепени от правни консултанти, чиято единствена роля е да дават съвети по отношение на прилагането на закона. Всички съдебни решения се взимат от непрофесионалните съдии. На практика няма възникнали проблеми, въпреки че неотдавнашен доклад повдига въпросът дали е нарушен принципът на съдебната независимост /Силите и уменията на магистратите в съдилищата”, Изследователска поредица на Министерството правосъдието 9/11, www.justice.gov.uk/publications/research.htm /

Разпределение на дела между съдиите и съдилищата

Оптимизирането на натоварването на съдилищата и съдиите е определено като приоритетен въпрос за съдебната реформа в повечето от участвалите страни. Много изчерпване на ресурсите, Когато съдилищата и съдиите нямат достатъчно дела се разходват значителни ресурси, особено когато други съдилища и съдии са прекалено натоварени. Добра практика би могло да бъде компютъризираното разпределение на делата в съответствие с обективни критерии и вземайки предвид специализацията на съдиите. В някои страни съществува гъвкавост при разпределението на делата между съдилищата с цел изравняване на натовареността. Основание за това е, че страните са отдалечени от компетентния съд, а в някои страни изборът е оставен на самите страни: или да изчакаят техният случай да бъде разгледан от компетентния съд, или незабавно, но от по-отдалечен съда. Алтернатива на този подход е да има съдии от други съдилища, които работят временно в прекалено натоварените съдилища, например чрез командироване на съдии. В Румъния управлението на делата става чрез национална информационна система за управление на делата. Тя предоставя система за случайно разпределение с цел да осигури баланс в разпределението на делата между съдиите.

Намаляване на режимните

Намаляване на бюрокрацията като цяло и централизацията на подкрепата на административните задачи са част от вече обсъжданите реорганизации. Трябва да се отбележи обаче, че в момента значителен брой от съдилищата все още не разполагат със съществена информация за времето за обработка и натрупването на дела. Без тази информация не може да бъде гарантирано правилното и навременно правосъдие. Съдилища се нуждаят от персонал, който да събере и анализира данни. Иновациите и внедряването на ИТ също се нуждаят от работна ръка, която не е свързана с първичните

процеси за справяне със случаи. Трябва да се признае, че съдилищата да се променят от организации от хора на организации от хора и информационни системи. Това води до различна административна структура и отделяне на голяма част от бюджета за информационни технологии. В много страни се счита, че намаляването на режимните може да доведе до затваряне на малки съдилища, но в същото време и до въвеждане на по-високо качество на работа и информационни технологии в съдилищата.

3.5.2 Предимства и недостатъци

Преразпределението на задачите позволява на съдиите да се съсредоточат върху основните си задачи и обогатява тяхната работа. То също така има потенциал за икономии на разходи. Трябва да се признае обаче, че общият брой на съдебните служители съда би се увеличил и това може да се възприеме от министерствата на правосъдието като нежелано. Също така е налице нужда от първоначални разходи. Същевременно съдиите трябва да са в състоянието и да имат желанието да разчитат на своя персонал. В противен случай те ще преработват голяма част от работата на служителите и това ще намали икономии. Потенциален недостатък е рискът от неправомерно влияние върху юридическия персонал на съдиите. Този риск е малък при професионалните съдии.

Гъвкавото разпределение на делата между съдилищата и съдиите има ясни предимства за ефективността на съдилищата. В този случай интереса на съдилищата може да съвпада с този на страните например, защото делото може да бъде разгледано по-рано, но може и да се различават, тъй като би се наложило страните да пътуват до друг съд. Също така разпределението на делата може да стане по-прозрачно.

Намаляване на режимни има ясни предимства, но трябва да се признае, че възможностите за такова намаление е ограничено от необходимостта да има съществен информация, за да може, например, да се предоставя навременно правосъдието и да се поддържат информационните системи.

3.5.3 Препоръки

15) преразпределение на задачите в рамките на съдилищата с цел фокусирането на съдиите върху основните им съдебни задачи е важна цел сама по себе си, като освен това ще доведе до икономии на разходи. За да бъдат ефективни, на съдиите трябва да бъде осигурена цялата необходима подкрепа. Те трябва да могат да разчитат на своя персонал, което изисква високата му квалификация.

16) С цел поддържането на прозрачен механизъм, разпределение на делата между съдилищата и съдиите трябва да бъде по-гъвкаво, за да се използва по-добре разпределението на съдиите.

17) Намаляване в режимните разходи е желателно, но то трябва да бъде внимателно балансирано с нарастващата нужда от адекватна информация за натовареността и времето за обработка.

4. ПРОЦЕС НА РЕФОРМИ

4.1 Описание на текущото развитие

Няколко отговори на въпросника показват, че съдебната власт (съдебни съвети, съдилищата, прокуратури, съдиите) не е достатъчно ангажирана в изработване на стратегия за развитие на участващите органи, а по-скоро важните решения се

изготвят и приемат от изпълнителната власт и впоследствие се изпълняват. Освен това решенията, свързани с бюджети и бюджетните съкращения са силно повлияни от министрите на финансите, особено когато бюджетни съкращения са част от мерки, засягащи целия публичен сектор. Намаляването или замръзването на заплатите са пример за това. Тъй като системите за финансиране на съдебната власт в много страни са слаби сами по себе си, съдебни системи са уязвими за недостатъчно информирана външна намеса. Освен това правителствата и парламентите не винаги са наясно със значението на добре функциониращата независима съдебна система за обществото като цяло и икономиката в частност. Докато наднационални организации като ЕС, ЕЦБ и МВФ изразяват такава осведоменост, отделните правителства не винаги действат по съответния начин.

4.2 Условия за ефективна съдебна реформа

Отправната точка за всяко развитие и реформа в управлението на държава-членка, която е истински представител на своите граждани, трябва да бъде разбирането, че от решаващо значение за ефективно демократично правителство е висшият принцип на разделението на властите. Важно е този принцип да се запази за да се осигури добро управление за всички граждани в безопасна и правова среда.

Един от трите клона на управлението е съдебната власт - клон, който е отговорен за запазване на справедливостта, която гражданите получават чрез съдилищата и свързаните с тях органи. Ефективността на съдебната система се основава на редица фактори и е уместно при развитието на всяка система да бъде включена реформа не само в съдебната система, но също така и в съдебните процедури.

Редица държави вече са предприели или са в процес на приключване на преглед на съдебните си системи, в някои случаи мотивиран от настоящата финансова ситуация. Други обмислят да предприемат подобни действия. Тъй като съдебната власт е един от трите клона на управление, правилно решение е съдебната власт да бъде включена във всички етапи на реформата и развитието. Съдебната власт има отговорността да раздава правосъдие, както в наказателното, така и в гражданското производство и е ангажирана с процедурите от "първа ръка", вземайки решенията в съда и разчитайки на администрацията, отговорна за системата. За да позволи на съдебната власт да изпълнява функциите си по подобаващ начин е жизнено важно да съществува добре организирана администрация, отговорна за съдилищата и съдебната власт.

Най-ефективните системи са тези, които реално постигат тези цели чрез комуникация и партньорство между администрацията и съдебната система във всеки един етап на производството. Такива партньорства отчитат специфичната роля на всеки един партньор и не засягат оперативната роля на администрацията и на независимостта на съдебната власт при постановяване на решенията в съдебната зала.

Не е достатъчно само да бъде формулирано развитие, което да подобри ефективността и/или да намали разходите ако то би въздействало неблагоприятно върху процеса на вземане на съдебно решение. Всяка реформа, която засяга този важен аспект може да има дългосрочни резултати за намаляване на съдебната ефективност и заличаване на постигнатите до момента резултати.

Реформата на съдебната система и нейните функции е деликатен и труден въпрос и трябва да вземат предвид различните култури, културното наследство, развитие и обстановка, въз основа на които сегашните системи са разработени в държавите-членки. Въпреки това е от съществено значение съдебната система да е проактивна и да признае необходимостта и да определи критериите за реформа.

От това следва, че всеки процес на реформи трябва да включва съдебната система чрез обсъждане и консултиране на всеки етап от създаването на идеята до окончателното ѝ изпълнение и управление. Също така е уместно, когато това е необходимо, съдебната власт да инициира дискусия за реформите и конкретните идеи за развитие.

Съдебната власт е най-подходяща за тази роля поради опита си от "първи ръка" в съдилищата. Такава дейност е роля на съдебните съвети и сдруженията на съдиите. Предишна документи на ЕМСС и европейските резолюции касаят някои от тези въпроси.

Важно е реформите да не са движени единствено от финансови съображения, а и от дългосрочни фактори. За подходяща и ефективна реформа и развитие трябва да се посочат мотивирани цели и задачи на всяко предложение.

Целите на реформата в системата на правосъдието и съдебната система трябва да се основават на обосновани принципи, които като цяло ще доведат до подобряване на качеството на правосъдието за гражданите и трябва да включват такива аспекти като:

- Подобряване качеството на достъпа до правосъдие;
- Повишаване на общественото доверие в съдебната система;
- Подобряване на имиджа на съдебната власт;
- Осигуряване на ефективна система, която не прави компромиси с качеството и достъпа до правосъдие.

При предлагането на всички реформи трябва да има обосновани цели, които показват как принципните цели да бъдат постигнати чрез действителни процеси. Тези цели действат като критерии, по които може да бъде измерен успеха на реформата.

- Специфични - Точна дефиниция на това, което се очаква да постигне реформата;
- Измерими - Количествено измерение на целите, така че успехът да може да бъде измерен.
- Постижими - Реалистична оценка дали целта може да бъде постигната.
- Реалистични - Има ли достатъчно ресурси за постигането на целта?
- Разчетени във времето - Задаване на сроковете за постигане на отделните етапи и окончателното приключване.

Предложената реформа също трябва да имат конструкция, която включва следните раздели:

- Бизнес план / план за действие;
- Процедури за включването и участието на съдебната власт на всички етапи;
- Пилотни проекти;

- Времеви графици - могат да варират в зависимост на предложението;
- Преглед на датите - на базата на времевите графици;
- Критерии за преглед;
- Дати за изпълнение и процедури;
- Изискване предложението да е базирано за подходящи и актуални данни
- Оценките на въздействието - количествени и качествени
- Общественост, имидж и качество на правосъдието, съдебната мотивация за работа
- Мярка за ефективно въздействие;
- Качествен контрол на всеки един етап;
- Редовен и засилен мониторинг;
- Критерии за оценка, измерване на въздействието върху качеството.

4.3 Препоръки

18) От съществено значение е съдебната власт, съдебните съвети и по-специално съдиите и прокурорите да бъдат ангажирани във всеки етап от разработването и прилагането на плановете за реформи. Това ще има за цел да се гарантира независимостта на съдебната власт, ефективността на реформите и да внуши увереност.

19) Съдебната власт, под ръководството на съветите на съдебната власт, при наличието на такива, следва да разработи разумни предложения за ефективна реформа. Целта на реформата трябва да бъде подобряване на цялостните постижения на правосъдието. По-голямата ефективност на администрацията ще се отрази на навременността и качеството на правосъдието.

20) Препоръчително е такива предложения за реформа да са базирани на общите насоки, очертани в този доклад. По-специално, комбинирането на опростяването на процедурите, по-стриктното управление на делата и дигитализацията предлагат перспектива за усъвършенстване на работата на съдилищата.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

В рамките на съдебната власт в Европа съществува широк консенсус за посоката, която съдебната реформа трябва да поеме. В почти всички страни съдебните карти са били преначертани, в резултат на което функциите на съдебната власт са съсредоточени в по-малко на брой съдилища и съдебните процедури са преработени с цел опростяване, по-стриктно управление на делата и дигитализация. Намаляване на обема на съдебни дела само по себе си не е цел, но трябва да се обърне внимание на количеството на незначителните случаи, като същевременно се запази достъпа до правосъдие за всички

останали случаи, независимо от интереса на страните. Дефинирана е и необходимостта от по-добри системи за финансиране на съдебната власт, които да гарантират нейната независимост и да насърчават ефективно решаването на делата. И накрая, в много страни понастоящем се полагат усилия за по-добрата организация на съдилищата. Начинът е преразпределението на задачите, ефективното разпределение на делата между съдилищата и съдиите, както и намаляване на режимни разходи.

Трябва да се отбележи, че тези реформи трябва да бъдат изпълнени в по-ниски или, в най-добрия случай, равни на бюджетни граници, което прави изпълнението им трудно. Фундаменталните реформи отнемат време и разходите за тях предхождат ползите. Въпреки това тези реформи са най-добрият начин да се върви напред. Краткосрочно намаляване на разходите като съкращаване на заплатите не допринася за необходимата реформа и представлява заплаха за функционирането на съдебната власт. Съдебната власт трябва да се опита да убеди правителството, че са необходими дългосрочни реформи, освен че тези реформи постепенно ще доведат до икономия на разходи, които трудно могат да се изчислят предварително поради липсата на анализи на разходите и ползите.

Този избор е възможен само ако се приеме за отправна точка казаното в декларацията от Вилнюс, а именно, че "всяка икономическа мярка, колкото и временна да е тя и която ще се отрази на съдебната власт, трябва да поддържа важната роля на закона в демократичното общество. Съдебната система трябва да гарантира, дори и при строги икономически условия, право на достъп на правосъдието, ефективна защита на основните права и навременно и качествено решение на спорове."

За провеждането на съдебната реформа е добре да се вземат предвид посочените в предишните глави препоръки. Първо ще разгледаме съдържанието на реформата.

Рационализация и (ре) организация на съдилищата и прокуратурите:

1) Концентрацията на съдилищата трябва да бъде мотивирана от необходимостта да се осигури висококачествено правосъдие, а не само от гледна точка на потенциалните икономии на разходи.

2) Съдебна власт трябва да прецени внимателно дали икономии на разходи могат да бъдат достигнати чрез концентрация на съдилища и трябва да вземе предвид, че може да минат много години, преди желаните икономии може да бъдат ефективно постигнати.

3) Концентрация на съдилищата трябва да бъде съпътствана от увеличеното използване на ИКТ (информационни и комуникационни технологии) с цел намаляване на честотата на необходимите посещения от страните в съдилищата. Също така, информационните и комуникационни технологии трябва да се използват за увеличаване на прозрачността в съдебното производство.

Намаляване на броя на делата:

4) Намаляване на натовареността не трябва да бъде самоцел. Всякакви мерки, включително увеличаване на съдебните такси, не трябва да възпрепятстват достъпа до правосъдие, който е гарантиран от чл. 6 от ЕХПЧ. Мерките, насочени към намаляване на маловажните случаи са полезни, стига да не пречат на основателните случаи да бъдат разглеждани от съда.

5) При увеличаване на съдебни такси трябва да се вземат предвид финансовото състояние на страните, или чрез диференциране на тарифите, или чрез предоставяне на правна помощ.

6) За предпочитане е регулирането на достъпа до обжалване да се прави от съдебната власт, като се вземе предвид случаят по същество, а не чрез механично прилагане на правни норми.

Опростяване на съдебните процедури, подобряване на управлението на делата и внедряване на нови технологии:

7) Опростяване на съдебното производство, подобряване на управлението на делата и въвеждането на нови технологии предлагат възможност за модернизиране на администрацията на правосъдието, като по този начин ще се подобри достъпът, качеството и ефективността на правосъдието. Всички органи на съдебната власт трябва да възприемат иновативни програми за постигането тези цели.

8) Тъй като тези иновации изискват модернизация на процесуалните норми, програмите изискват тясно сътрудничество на съдебните институции и правителствени агенции, отговорни за съответното законодателство. Също така е основно съдиите и прокурорите да бъдат активно ангажирани в разработването и прилагането на нови процедури, процеси и технологии в съдебната власт.

Финансиране на съдебната система:

9) Широко разпространено мнение в рамките на ЕМСС е, че доколкото намалението се прилага еднакво за всички заплати в държавния сектор, независимостта на съдебната власт няма да е нарушена.

10) Въпреки това, възнаграждението на магистратите трябва да остане съизмеримо с тяхната професия и отговорност, както и всяко намаление на възнаграждението трябва да се прилага в извънредни икономически обстоятелства и следва да бъде строго ограничено във времето.

11) Освен това заплатите на съдиите и прокурорите трябва да бъдат определени от закон, така че да се гарантира независимостта на съдебната власт. Тези решения не трябва да бъдат дискреционни решения на изпълнителната власт.

12) Система за финансиране на съдебната система трябва да отразяват нуждите ѝ да може да управлява ефективно своята натовареност. Само по този начин ще бъде гарантирана навременност и справедливост на правосъдието.

13) Въпреки че е установено, че финансирането, базирано на резултатите, изисква измерване на резултата и времето за обработка (измерване на натовареността), такива системи за измерване трябва да останат прости и резултатите трябва да се използват с повишено внимание с цел гарантирането на независимостта на съдебната власт. Например, нормите за измерване на работното натоварване не трябва да се прилагат механично спрямо всеки отделен случай.

14) За да се гарантира и да засили разделението на властите, съдебната система трябва да бъде тясно ангажирана във всички етапи на бюджетния процес и трябва да бъде

отговорна за финансовото управление на съдилищата, поотделно и като цяло, в рамките на бюджетите, отпуснати за тях.

Управление на съдилищата и оптимизиране на натовареността на съдилищата и прокуратурите:

15) Преразпределението на задачите в рамките на съдилищата, което ще позволи на съдиите да се концентрират върху основните си съдебни задачи, е важна цел сама по себе си, освен че по този начин ще се постигне и икономия на разходи. За да бъде ефективно, обаче, съдиите трябва да бъдат осигурени с цялата необходима подкрепа. Те трябва да могат да разчитат на своя персонал, което изисква високата му квалификация.

16) Освен поддържането на прозрачност на механизма, разпределението на делата между съдилищата и съдиите трябва да бъде по-гъвкаво цел по-доброто използване на разполагането на съдиите.

17) Намаляване на режимни разходи е желателно, но то трябва да бъде внимателно балансирано с нарастващите нужди за адекватна информация относно натовареността и времето за обработка.

Относно процеса на реформа:

18) От съществено значение е съдебната власт, съдебни съвети и по-специално съдиите и прокурорите да бъдат ангажирани във всеки етап от разработването и прилагането на плановете за реформи. Това има за цел да се гарантира независимостта на съдебната власт, ефективност на реформите и да внуши увереност.

19) Съдебната власт, под ръководството на съветите на съдебната власт, когато има такива, следва да разработи разумни предложения за ефективна реформа. Целта на реформата трябва да бъде цялостно подобряване на правосъдието. По-ефективната администрация ще даде резултати по отношение на навременността и качеството на правосъдието.

20) Препоръчително е, че такива предложения за реформа да са базирани на общите насоки, описани в този доклад. По-специално, комбинирането на опростяване на процедурите с по-точно управление на делата и дигитализация предлагат перспектива за подобряване на правосъдието.