



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

---

О Т Ч Е Т

ЗА

ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИЯ ПО АНАЛИЗ И ОТЧИТАНЕ НА СТЕПЕНТА НА  
НАТОВАРЕНОСТ В ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

КЪМ

ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

2014 година

*Приет с решение на Комисията по протокол № 20 от 26.05.2015 година.*

Комисията по анализ и отчитане на степента на натовареност в органите на съдебната власт (**КАОСНОСВ**) е постоянно действащ помощен орган към Висшия съдебен съвет (**ВСС**).

КАОСНОСВ осъществява своята дейност въз основа на Конституцията, Закона за съдебната власт (**ЗСВ**) и Правилника за организацията и дейността на ВСС и неговата администрация (**ПОДВССНА**), както и съобразно приетите от нея Вътрешните правила за работа. Правомощията на комисията са уредени детайлно в чл. 22 от ПОДВССНА, а в Годишната програма на комисията за 2014 г., приета с протокол № 3 от 21.01.2014 г. на КАОСНОСВ са заложили конкретните мерки и дейности в изпълнение на тези правомощия.

Годишният план на комисията очертава нейните основни стратегически цели, които имат за предмет изработването и прилагането на модел за анализ и обективно отчитане на натовареността в органите на съдебната власт, реформа на съдебната карта и преодоляване на неравномерната натовареност чрез оптимизиране на щатове в различните звена на съдебната система и чрез други допустими от закона мерки.

Следвайки така идентифицираните стратегически цели, част от мерките заложили през 2014 г. в Годишната програма на комисията са дългосрочни и тяхното изпълнение е стартирало през 2013 г. и е продължило и през 2014 г.

Мерките са групирани в направления, като напредъка по тяхното изпълнение е свързан с изпълнението на конкретни дейности, както следва:

**1. Осигуряване на условия за откритост и отчетност в работата на комисията. Утвърждаване на политика на прозрачност и публичност.**

И през изминалата 2014 г., комисията продължи да следва създалата вече практика на работа в условията на пълна публичност и прозрачност. Те се осигуряват чрез публикуване на интернет страницата на ВСС на дневните редове на заседанията на комисията, както и на протоколите от тях. В онлайн секцията на комисията са публикувани Вътрешните правила за работата ѝ и нейния Годишен план за 2014 г., както и Годишния отчет за работата на комисията за 2013 г. в изпълнение на мярката свързана с осигуряване на условия за откритост и отчетност. Освен тези документи, редовно се публикува и информация свързана с дейностите, правилата, политиките, решенията от обществен интерес.

С решение на комисията по протокол № 21/10.06.2014 г. е предвидено заседанието на комисията на 17.06.2014 г., да се проведе при открити врати, на което да бъдат поканени външните експерти, ангажирани по линия на проекта на ВСС по Норвежкия финансов механизъм във връзка с осигуряване на техническото и практическо извършване на изследването на натовареността на съдиите, за да представят демо-версия на електронните web-базирани въпросници, чрез които ще се извърши самото изследване, и начина на протичане на изследването и обработване на резултатите от него. На представянето са поканени и присъстваха членове на Висшия съдебен съвет, членове на Гражданския съвет, както и медии, с оглед огласяване на начина, по който ще се извърши изследването на натовареността на съдиите за определяне тежестта на видовете дела.

В изпълнение на посочената мярка, на заседанията на комисията редовно присъстват стажанти по Програмата за провеждане на стаж в администрацията на ВСС, имаща за цел запознаване на студентите-юристи с дейността и функциите на ВСС и с работата на неговата администрация.

## **2. Преодоляване на неравномерната натовареност чрез оптимизиране на щатовете в различни органи на съдебната система и чрез други допустими от закона мерки.**

В изпълнение на тази мярка комисията отговаря и следи за поддържането и актуализацията на регистъра на командированите магистрати в органите на съдебната власт. С решение на комисията по протокол № 20/03.06.2014 г. са приети анализ по регистъра на командированите съдии към 30.04.2014 г. и анализ на командированите прокурори и следователи към 30.04.2014 г., като е взето решение двата анализа да бъдат структурно обединени като един общ документ, допълнен с констатации относно мотивите, съдържащи се в издаваните заповеди и с проект за препоръки, съгласно проведената дискусия. С решение на комисията по протокол № 24 от 01.07.2014 г. е приет проект на обединен анализ по регистъра на командированите съдии, прокурори и следователи към 30.04.2014 г. Тази дейност е с постоянен срок на изпълнение и продължава да се изпълнява и през 2015 г.

Част от краткосрочните мерки на комисията за преодоляване на неравномерната натовареност, които се изпълняваха и през 2013 г., са свързани с изготвяне на предложения до ВСС за оптимизиране на щатовете в отделните съдилища и прокуратури.

При преодоляване на неравномерната натовареност, комисията е работила също в посока идентифициране и анализ на допълнителните фактори водещи до неравномерна натовареност на магистратите и предлагане на мерки за тяхното преодоляване.

Като част от изпълнението на конкретната мярка е приет с решение на комисията по протокол № 13/09.04.2014 г. анализ на натовареността на председателите на съдилища и техните заместници. С решение по същия протокол е приет и анализ на

натовареността на административните ръководители на прокуратурите и техните заместници /март, 2014/. Впоследствие по извършения анализ комисията е приемала становища от председателите и техните заместници в разпределението на постъпващите дела. С решение на комисията по протокол № 19/27.05.2014 г. е приет изготвен от председателя на комисията доклад, обобщаващ становищата, постъпили от съдилищата във връзка с приетия от ВСС с решение от 10.04.2014 г. анализ на натовареността на председателите на съдилищата и техните заместници.

Подготвени и приети от комисията с решение по протокол № 21/10.06.2014 г. са проекти на актуализирани шифри/кодове на наказателните и административните дела за целите на съдебната статистика, изготвени в резултат на дейността на работните групи, определени от комисията за тази цел. През м. ноември комисията е приела изготвени от работните групи проекти на актуализирани списъци на шифри/кодове на гражданските, търговските и фирмени дела за целите на съдебната статистика, като те са изпратени на всички районни, окръжни и апелативни съдилища, за представяне на становища по съдържанието, групирането, както и посочване на съответните и сега ползвани кодове/шифри, в срок до 5 декември 2014 г. (решение по протокол № 39 от 25.11.2014 г.)

С решение на комисията по протокол № 35 от 28.10.2014 г. е приет Сравнителен анализ на натовареността на Военно-апелативен съд и Апелативен съд София за 2011 г., 2012 г., 2013 г.

### **3. Изработване на методология за определяне и отчитане на натовареността в органите на съдебната власт.**

През м. януари 2014 г. са предоставени на външен изпълнител постъпилите от пилотните съдилища попълнени анкетни карти за извършване на изследване за тежестта на групите съдебни дела.

През м. март 2014 г. първичната информация от извършеното пилотно анкетно изследване сред съдиите е валидизирана и подложена на обработка.

На 15.04.2014 г. е проведена среща на Работната подгрупа на съдиите към Работната група за изготвяне на средносрочна стратегия за човешките ресурси в съдебната система, сформирана към комисията, за обсъждане на резултатите от тестовото изследване за определяне тежестта на видовете дела, проведено в пилотните 39 съдилища.

С решене на комисията по протокол № 16/29.04.2014 г. са приети резултатите от проведеното пилотно емпирично изследване на натовареността на съдиите, проведено в периода декември 2013 г. - януари 2014 г. В изпълнение на решение на ВСС по протокол № 20 от заседание на ВСС, проведено на 15 май 2014 г., относно приемане на основните резултати от пилотното емпирично изследване на натовареността на съдиите, проведено в периода декември 2013 г. – януари 2014 г. комисията със свое решение по протокол № 20/03.06.2014 г. е приела изготвен доклад за извършените дейности, ангажираните лица и финансирането на процеса по изследване на работната натовареност на магистратите.

На 17.06.2014 г. комисията е направила представяне на демо-версия на електронните web-базирани въпросници, чрез които ще се извърши цялостното изследване на натовареността на съдиите, начина на протичане на изследването и обработването на резултатите. Представянето на което присъстваха членове на ВСС и магистрати, външни експерти и журналисти от различни медии е проведено при особен интерес и активна дискусия.

С решение на Комисията по протокол №23 от 24.06.2014 г. е прието да се организира чрез взаимодействие с външните експерти, привлечени за целта към проекта

на ВСС по НФМ, и изследователската агенция TNS BBSS, с която ВСС е сключил договор, провеждане на цялостно изследване на натовареността сред всички съдии.

През м.декември 2014 г. комисията е приела междинен анализ на участието на съдиите и събраните данни към 28.11.2014 г., представен от г-жа Галина Карагъзова член на ВСС и ръководител на проект „Подкрепа за ВСС, свързана с изграждането на капацитет и подобряване на ефективността на съдебната система”, НФМ 2009-2014, във връзка с провеждащото се изследване за натовареността на съдиите в България. С решението си от 02.12.2014 г. по протокол № 40, комисията е приела за приключено участието на съдиите от административните и районни съдилища в страната.

В периода 1 март – 30 юни 2014 г. е протекло пилотно изследване на натовареността, което обхваща прокурорите и следователите в цялата страна. С решение на комисията по протокол № 27 от 29.07.2014 г. е приета информация с обобщени резултати от пилотно изследване на натовареността във всички териториални прокуратури (АП ОП и РП) за периода м.април – м.юни 2014 г.

На 26.02.2014 г. и на 12.03.2014 г. са проведени заседания на работната подгрупа „Прокурори и следователи” към Работната група за изготвяне на средносрочна стратегия на човешките ресурси в съдебната система. С решение на Комисията по протокол № 11/25.03.2014 г. е приет доклад за дейността на работна подгрупа „Прокурори и следователи” към Работната група за изготвяне на средносрочна стратегия на човешките ресурси в съдебната система към Комисията за анализ и отчитане на степента на натовареност на органите на съдебната власт към ВСС.

С решение на комисията по протокол № 29 от 09.09.2014 г. е приета обобщена информация за образуването, движението и приключването на преписките и делата в Прокуратурата на Република България за I шестмесечие на 2014 г., на основание чл. 142, ал. 3 от ЗСВ, като същата е предоставена за запознаване на работната подгрупа „Прокурори и следователи” с оглед дейността по изготвяне на критерии и показатели за оценка на натовареността на магистратите в ПРБ.

Въз основа на резултатите от пилотно изследване на натовареността на прокурорите и следователите е направен анализ и е изработен идеен проект на Правила/Методика за измерване на натовареността на прокуратурите и индивидуалната натовареност на прокурор и следовател, приет от подгрупа "Прокурори и следователи" / Работната група за изготвяне на средносрочна стратегия за човешките ресурси в съдебната система на 10.11.2014 г.

С решение на комисията от 09.12.2014 г. е приет доклада за дейността на работна подгрупа „Прокурори и следователи” към работната група за изготвяне на средносрочна стратегия за човешките ресурси в съдебната система към КАОСНОСВ на ВСС. Със същото решение е приет и проект на правила за измерване на натовареността на прокурорите и индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател ведно с приложените към Раздел VI от Правилата. Комисията е предложила на ВСС да приеме доклада и правилата със свое решение и да възложи на главния прокурор на РБългария да извърши необходимите организационни действия за въвеждането в действие на правилата, както и за въвеждане в действие на формуляра с Утежняващите показатели, приложение към Раздел VI от Правилата, считано от 01.01.2015 г.

Във връзка с емпиричното проучване за изчисляване на времевата стойност на отделните видове дела сред съдиите във всички районни, окръжни, административни и апелативни съдилища” мярката е изпълнена по отношение на прокуратурата, а по отношение на част от съдилищата продължава да се изпълнява и към 2015 г.

С решение на комисията по протокол № 25 от 08.07.2014 г. е приет проект на допълнение към анализа на натовареността на органите на съдебната власт през 2013 г.

(съдилища) в изпълнение на решение на ВСС по т. 72.4. по Протокол № 18/17.04.2014 г. и решение на КАОСНОСВ по т. 3.1. по Протокол № 16/29.04.2014 г.

#### **4. Реформа на съдебната карта**

Неравномерната натовареност на органите на съдебната власт е една от основните причини за проблемите в работата им. В резултат на нея в много случаи правосъдието е бавно и това поражда обществено недоволство и съмнение в ефективността на съдебната система.

Опитите за разрешаване на този проблем датират от дълго време, но до този момент не са намерили еднозначен и категоричен отговор.

Статистическите данни, въз основа на които се формират изводите за натовареността, показват значителна неравномерност в натоварването, както между видовете съдилища /напр. военни и окръжни/, така и вътрешна неравномерност в рамките на отделните групи /напр. между отделни районни съдилища/.

Безспорно е, че неравномерната натовареност на съдии, прокурори и следователи е следствие от неравномерното разпределение на самите съдилища и прокуратури на територията на страната, от различното им осигуряване с кадри /магистрати и съдебни служители/, а и от неравностойната им обезпеченост със сгради и техника.

Стъпките за решение на посочените проблеми са няколко, като една от тях е прекрояването на съдебната карта на Република България.

Съгласно чл. 30, ал. 1, т. 2 от Закона за съдебната власт Висшият съдебен съвет (ВСС) определя броя, съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, административните и апелативните съдилища по предложение на или след съгласуване с министъра на правосъдието, а на военните съдилища – съгласувано с министъра на отбраната.

Преструктурирането на съдебната карта е смел и радикален подход да се отговори ефективно на съвременните изисквания и за да бъде той действително качествен, следва да почива на задълбочен експертен анализ. Във връзка с всичко това, една от идентифицираните стратегическите цели на комисията е свързана именно с реформа на съдебната карта.

Конкретните предприети действия в тази насока през 2014 г. са свързани с преструктуриране на част от военните съдилища и полагане на началото на оптимизацията на районните съдилища и прокуратури, а именно:

На 21.01.2014 г. е проведена среща на комисията с министъра на отбраната, председателя на ВКС, Главния прокурор на Република България и министърът на правосъдието за обсъждане на становището на министъра на отбраната и допълнително съгласуване на Проект на решение на ВСС за закриване на военни съдилища и определяне на структурата и районите на компетентност на военните съдилища в страната.

Въз основа на предложение на комисията по натовареност и на основание чл. 30, ал. 1, т. 2 от Закона за съдебната власт, ВСС със свое решение по протокол № 6 от 06.02.2014 г. закрива Военен съд – Плевен и Военен съд – Варна, считано от 1 април 2014 г. и съответните им прокуратури и определя границите съдебните райони и съответните правоприемници.

При осъществяването на този процес комисията е осъществявала наблюдение и е оказвала съдействие във връзка с организиране на предаването, съответно приемането на архивни материали, неприключените и приключените дела и преписки от Варненски военен съд на Сливенски военен съд.

С решение по протокол № 10/18.03.2014 г. комисията е възложила на председателя на Варненския военен съд да създаде необходимата организация и окаже пълно съдействие на председателя на Сливенски военен съд, за изпълнение на необходимите действия съобразно ЗЗКИ и указанията на ДКСИ, с оглед приключване преди 1 април 2014 г. на предаването и съответно приемането на съдържащите се материали в регистратурата за класифицирана информация от ВС Варна на ВС Сливен. В срок до една седмица председателят на ВС Варна да уведоми ВСС за предприетите действия в тази връзка.

С решение на комисията по протокол № 12/01.04.2014 г. е разгледано писмо – уведомление от председателя на Сливенски военен съд във връзка с приемане от Военен съд Варна на всички материали.

На заседание на комисията, проведено на 22.04.2014 г. е обсъден анализ на кадровото състояние на съдилищата и прокуратурите извън областните центрове, както и направено предложение за тяхното оптимизиране и е предоставена възможност на членовете на комисията да направят предложения по отношение на това в каква насока да бъде използван той при оптимизиране на съдебната карта.

По отношение съдебната карта на Република България на заседание, проведено на 03.06.2014 г., комисията е взела решение (по протокол № 20/03.06.2014 г.), с което е възприела изготвен анализ на кадровото състояние на съдилищата и прокуратурите извън областните центрове и предложение за тяхното оптимизиране. Този идеен работен проект е послужил като основа за бъдеща дискусия и допълване с данни по отношение на съдебните кадри по райони, както и с данните, които впоследствие са получени от съвместната работа по темата между МП и ЦИД.

С решение по протокол № 33 от 24.06.2014 г. на Комисията е разгледан Акт № 27/16.05.2014 г. на Гражданския съвет към ВСС във връзка с оптимизиране броя на съдилищата и прокуратурите (т.нар. съдебна карта).

През м. август 2014 г. комисията е приела за запознаване представения от ЦИД окончателен доклад - анализ на социално-икономическите фактори, оказващи влияние върху честотата и типа дела, завеждани от българските съдилища /31.07.2014 г./, а през м. октомври 2014 г. е организираща публично представяне на анализа, в който е направен и примерен модел за един съдебен район. На публичното представяне са поканени всички членове на ВСС, административни ръководители на районните съдилища от областните центрове, както и на районните съдилища в Дупница, Горна Оряховица, Казанлък и Петрич, членовете на Работната група за изготвяне на средносрочна стратегия на човешките ресурси в съдебната система към Комисията по натовареност, членове на Гражданския съвет към ВСС, и съсловните организации, министърът на правосъдието и министърът на транспорта, представители на Центъра за изследване на демокрацията и др. При публичното представяне присъстващите са запознати с доклада от участниците в изготвянето му след което е протекла дискусия по темата за т.нар. съдебна карта.

Министерството на правосъдието е поело ангажимент да продължи договора с ЦИД, като по този начин такива примерни модели за всички 28 райони ще бъдат изготвени в първото тримесечие на 2015 г. Така изготвените примерни модели на подробен анализ за всички райони ще послужи на комисията при изготвяне на проект за реформа на съдебната карта за различните инстанционни нива.

През м. ноември 2014 г. комисията стартира организационните действия във връзка с идеен работен проект – анализ на кадровото състояние на съдилищата и прокуратурите извън областните центрове и предложение за тяхното оптимизиране, приет от комисията (решение по протокол № 36 от 04.11.2014 г.). Извършено е персонално разпределение на членовете на комисията по апелативни райони, както и е

започнала работата по определяне на критериите по които ще се анализират данните за натовареност на съдилищата и достъпа до правосъдие по съдебните райони.

### **5. Мониторинг на дейността на органите на съдебната власт**

С оглед формиране на позиция, която да послужи при изработването на методология за определяне и отчитане на натовареността на органите на съдебната власт, както и за предприемане на краткосрочни действия, изразяващи се в оптимизиране на щатовете в отделните съдилища и прокуратури, комисията осъществява мониторинг на дейността на органите на съдебната власт. Изпълнението на тази мярка е постоянно, в резултат на което се предприемат конкретни действия, напр.:

На 24.01.2014 г. в Кюстендил е проведена периодична среща по апелативни райони между членове на комисията и административни ръководители и магистрати за обсъждане на проблеми, свързани с натовареността на магистратите в района.

С решение на Комисията по протокол № 11/25.03.2014 г. е приет анализ на натовареността на административните ръководители и заместниците им в случайното разпределение на делата /съдилища/

На заседание на комисията, проведено на 04.02.2014 г. са обсъдени постъпили от директора на НСлС справки относно индивидуалната натовареност на следователите в специализираните отдели на НСлС и следствените отдели на прокуратурите в страната за четвъртото тримесечие на 2013 г. Същевременно са получени и справки от окръжните следствени отдели и НСлС за индивидуалната натовареност на следователите, поискани от комисията с решение по т.3.2 от протокол № 5/04.02.2014 г.

С решение на комисията по протокол № 14/15.04.2014 г. е приет анализ на натовареността на органите на съдебната власт през 2013 г. /съдилища/

С решение на комисията по протокол № 16/29.04.2014 г. са приети справки за индивидуалната натовареност на следователите в специализираните отдели на НСлС и следствените отдели на прокуратурите в страната за първото тримесечие на 2014 г. /вх. № 11-12-025/24.04.2014 г./.

С решение на комисията по протокол № 27 от 29.07.2014 г. са приети справки за индивидуалната натовареност на следователите в специализираните отдели на НСлС и следствените отдели на прокуратурите за второто тримесечие на 2014 г.

Справките са постъпвали за всяко тримесечие във връзка с изискването им от комисията по натовареност съгласно нейно решение по т.3.2 от Протокол № 5 от 04.02.2014 г. поради констатираната значителна диспропорция в натовареността на отделните следователи в рамките на един отдел.

В информацията за второто тримесечие комисията е констатирала намаление на голямата диспропорция в натовареността на следователите в рамките на един отдел и постепенно преминаване към по-равномерна такава.

През м. октомври е постъпила справка за индивидуалната натовареност на следователите в специализираните отдели на НСлС и следствените отдели на прокуратурите за третото тримесечие на 2014 г. Констатирано е, че липсва информация по отношение на следователите от Следствения отдел към Специализираната прокуратура. Установена е и необходимост от допълване на представената информация с броя на новоразпределените дела на всеки от следователите за статистическия период, поради което е изискано чрез Главния прокурор на Република България представената до момента информация, както и представяната по-нататък такава да бъде допълнена с данни и по отношение на следователите от Следствения отдел към Специализираната прокуратура и с броя на новоразпределените дела на следователите.

## **6. Активно взаимодействие и сътрудничество между комисията и други органи и институции**

За качественото изпълнение на стратегическите си цели, комисията е в постоянно взаимодействие и в процес на сътрудничество с различни органи и институции, както български, така и международни, имащи отношение към реформата на съдебната карта и решаването на проблема с неравномерната натовареност на органите на съдебната власт.

През изминалата 2014 г. комисията периодично е предоставяла актуална информация за работата си по препоръките от Доклада на Европейската комисия от 22 януари 2014 г., за периода януари – декември 2014 г., и изпълнението на мерките заложиени в Пътната карта за 2014 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка, както и по Въпросника по Схемата за оценка на съдебните системи на СЕРЕЈ.

На среща с Виктор Шахтер /САЩ/ - основател и директор на Фондацията за инициативи за устойчиво развитие на правосъдието /САЩ, проведена на 09.07.2014 г. са взели участие и представители на комисията.

Във връзка с експертна мисия на Европейската комисия в периода 08-12-09.2014 г. са определени участници от комисията, които са взели участие в проведените срещи с представители на ЕК на 9 и 11 септември 2014 г.

През месец октомври комисията се е запознала е изразила становище по Проект на национална позиция във връзка с междинния преглед на Стратегия „Европа 2020” и Приложение 1 от НПР.

Във връзка с Националната програма за реформи Европа 2020 комисията е предоставяла информация по Мярка 5.16 от Приложение 1, свързана с преодоляване на неравномерната натовареност на магистратите. Информация е била предоставяна своевременно и относно напредъка на изпълнението на мерките заложиени в План-графика по изпълнението на мерките, предвидени в Стратегията за превенция и борба с корупцията в съдебната система за 2014 г.

С решение на комисията по протокол № 33 от 14.10.2014 г. е одобрен проект на Двустранно споразумение за насърчаване и развитие на взаимодействието и сътрудничеството в областта на осъществяване на съдебната реформа и в частност обединяване на усилията за реформиране на съдебната карта на Република България, което да се сключи между Висшия съдебен съвет и Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

Не еднократно, комисията е била сезирана и е разглеждала актове на ИВСС във връзка с резултати от извършена проверки относно натовареността на съответните магистрати.

През м. октомври комисията се е запознала с представен проект на Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

На основание решение на ВСС по Протокол № 50/06.11.2014 г., т. 65., на 09.12.2014 г., на редовно заседание на комисията е подписан Меморандум за сътрудничество между Висшия съдебен съвет и Националния център на щатските съдилища въз основа на който ще се осъществява изучаване, обмен на информация и прилагане на положителния опит и добрите практики на държави-членки и институции на ЕС и трети страни посредством използване на различни форми. Матю Клайман и Брайан Остром – водещи съдебни научни консултанти от Националния център на щатските съдилища, присъствали на срещата, са поели ангажимент през 2015 г. да извършат и представят оценка на методологията за провеждане на емпирично изследване за определяне на тежестта на отделните видове дела и Основни положения на проект на Методика за оценка на натовареността на съдиите.