



European Network of Councils  
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils  
de la Justice (RECJ)

## СТРАТЕГИЧЕСКИ ПЛАН НА ЕМСС 2018-2021

### ПРОЕКТЕН ФИШ 2020-2021

**Проект:** Независимост, отчетност и качество на правосъдието (продължение)

#### **1. Кратко описание на темата/проблема:**

Достъпът до справедливи, независими и безпристрастни съдилища като ключови институции на независимата съдебна система е основно право, както е посочено и в член 47 от Хартата на основните права на ЕС. Един от начините, по които ЕМСС се стреми да защити това право, е чрез осигуряване на подкрепа за независимостта, отчетността и качеството на съдебните системи в Европа и насърчаване на разбирането и зачитането на съдебната независимост. След последните събития в няколко държави членки на Европейския съюз, трябва да се заключи, че някои държави се отклоняват от принципите на върховенството на закона и следователно техните съдебни системи полагат усилия да отстояват гореспоменатото основно право. Съдебните системи са под натиск и поради това е необходимо да се наблюдава ситуацията и да се популяризират стандартите на ЕМСС за независима, отговорна и висококачествена съдебна система.

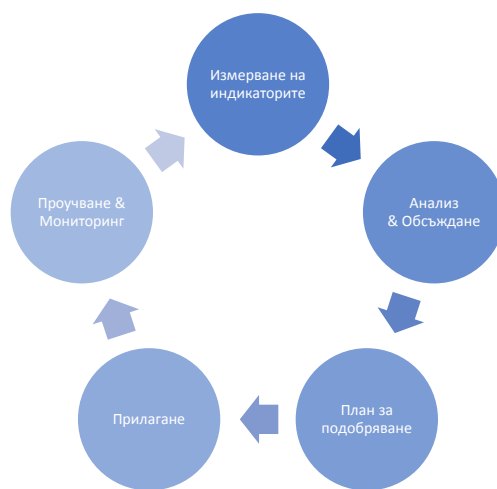
Проектът за независимост, отчетност и качество на правосъдието се стреми да направи това, като въведе цикъл от подобрения, чиято основа е измерването на съдебната независимост и качество. По отношение на ЕМСС качеството и независимостта са взаимосвързани понятия в една добре функционираща съдебна система. Качеството на правосъдието е крайната цел, а независимостта - която не може да съществува без определено ниво на отчетност - е предпоставка за това.

#### **Цикъл на подобрение:**

За да измери независимостта и качеството в рамките на европейските съдебни системи, екипът на проекта разработи система от индикатори, идентифицираща добри практики, базирани на стандартите на ЕМСС, която оценява съдебните системи на членовете и наблюдателите на ЕМСС. Разработени са два набора от индикатори с придружаващи въпросници, един за независимост и отчетност и един за качество. Тези въпросници се изпращат на всеки три години. През годината след предоставяне на отговори на въпросниците резултатите се обсъждат и се идентифицират области на подобрения. Членовете и наблюдателите се насърчават да разработят план за действие за подобрение на национално ниво. През следващата година има време за изпълнение на плановете за действие. Освен това се

провеждат проучвания за възприеманата независимост. Проучванията питат съдиите и адвокатите за тяхното възприятие за независимост. По този начин се наблюдава не само формалната независимост (правила и разпоредби), но и становищата на самите съдии. Това илюстрира как действат официалните правила и разпоредби на практика.

Резултатите от проучванията се включват във въпросника за индикаторите, който се изпраща отново през следващата година, което показва началото на нов цикъл. По този начин цикълът на подобрения гарантира, че мониторингът се извършва редовно, като същевременно насърчава положителните промени в съдебните системи. През последната година екипът на проекта се фокусира върху измервателната част от цикъла, което означава, че и на двата въпросника за независимост / отчетност и качество е отговорено от членовете и наблюдателите.



1. Фигура: Цикъл на прилагане

Разработването на системата от индикатори и допълнителните въпросници също доведе до някои други основни дейности. Например с проучване сред съдиите и проучване сред адвокатите, въведено през 2018 г., може да бъде отразена и включена в набора от индикатори възприеманата независимост на няколко групи. Разглеждат се и външни данни относно възприемането на независимостта на съдебната власт от широката общественост и компаниите.

Въпреки това, една важна група обикновено липсва в системата за проверка, а именно ползвателите на съдебни услуги. Това е така, защото в повечето държави липсват данни за това как ползвателите на съдебни услуги възприемат независимостта и техния опит в съдилищата като цяло. Поради това ЕМСС предложи да се разработи формат за проучване на ползвателите на съдебни услуги, който да бъде използван от съдебните системи за изследване на нивата на удовлетвореност на потребителите на съда. Проучването за съдебните потребители трябва да обхваща както областите на независимост, така и на качеството. ЕМСС разработи формат за проучването, който беше преразгледан и адаптиран, за да се гарантира, че той е подходящ за използване от обществеността, и беше проведен пилотно тестване в четири съдебни системи.

Предишните проучвания сред съдии и адвокати за независимостта на съдебната власт, които също се проведеха миналата година, доведоха до нови прозрения. В някои страни възприеманата независимост се е увеличила, но в някои страни може да се забележи намаление. Резултатите от проучването трябва да бъдат прегледани от всички участници и направените изводи трябва да бъдат обсъдени и оценени на национално ниво.

През 2017/2018 г. ЕМСС определи своята визия за качеството на правосъдието. В тази визия беше изразена необходимост съветите да определят своята роля за гарантиране на качеството на правосъдието в рамките на своите съдебни системи. За онези съвети, чиято роля във връзка с насърчаването на качеството е ограничена или неясна, индикаторите за качество вероятно няма да доведат до подобрения, инициирани от съветите на национално ниво. Целта е да се установят онези области, в които съветите имат компетентност и по този начин се открие възможност за започване на подобрения в светлината на резултатите от проучването за качество, проведено миналата година. ЕМСС възнамерява да определи национални рамки за качество през следващата година като част от работата си по този проект.

През 2018/2019 г. методологията и индикаторите за независимост бяха подобрени, по-специално въз основа на докладите от конференциите за външно валидиране, проведени с европейски организации и научната общност. Също така, концепцията за отчетност, която ЕМСС използва, е изяснена и включва прозрачност относно функционирането на съдебната власт, участие на гражданското общество в съдебното управление и съществуване на механизми за насърчаване и поддържане на етичните стандарти на съдебната власт. Проектът също така продължи разработването на набор от индикатори за качество, които бяха тествани пилотно.

През 2019/2020 г. измерването на подобрените индикатори се извърши със стандартизиран въпросник. Въпросникът беше попълнен от съветите (при липса на съвет - от други органи на управление). За да се увеличи надеждността и достоверността на индикаторите, отговорите на въпросника бяха валидирани от национални експертни групи с членове предимно извън съдебната власт. Валидирането допринесе за качеството на измерването на индикаторите. В много страни се проведе дискуссия относно институционалните договорености и тяхното (потенциално) въздействие върху независимостта. В няколко държави тези дискусии доведоха до промени в отговорите в сравнение с последното измерване на индикаторите, което беше през 2017 г. Също така възникнаха няколко често срещани проблема, които се нуждаят от допълнително разглеждане. Индикаторите осигуряват текуща представа за независимостта и отчетността на повечето европейски съдебни системи, доколкото това може да бъде извлечено от официалните гаранции и възприятия за независимост. Резултатите са представени под формата на национални профили, тъй като целта на показателите е да стимулират подобряването на съдебната система, а не да правят класации на съдебните системи.

**Основните констатации на проекта са следните:**

- ❖ В повечето съдебни системи все още има много възможности за подобрение по отношение на независимостта, както и на отчетността, съдейки по разликата между действителните резултати и това, което се счита за добра организация (100%).
- ❖ В сравнение с предишното измерване на индикаторите през 2017 г. има положителни и отрицателни резултати по отношение на независимостта, докато оценките за отчетността са се подобрили почти навсякъде. Що се отнася до независимостта, средните резултати за организационна автономия и финанси са намалели, докато резултатите за съдебно управление и решения по отношение на човешките ресурси са се подобрили. Индикаторите за възприемане на независимостта не са се променили много. Що се отнася до отчетността, периодичното докладване, процедурите за външен преглед и жалбите получават средно значително по-високи резултати. Отношенията с пресата обаче са се влошили.

- ❖ Що се отнася до официалните договорености, най-лошите резултати в повечето страни се отнасят до финансирането на съдебната власт. Съдебните системи често не участват в бюджетните процеси и зависят от дискреционните решения на правителството.
- ❖ По отношение на решенията за човешки ресурси (назначаване и повишаване на съдии), пълното спазване на стандартите не гарантира високо мнение на съдиите относно резултата от процедурите по човешки ресурси.
- ❖ Що се отнася до възприятията, повечето страни имат много ниски оценки по индикаторите за независимост на съдебната власт, както се възприемат от ползвателите на съдебни услуги, и от адвокатите. Причината е, че повечето съдебни системи все още не провеждат анкети сред ползвателите на съдебни услуги и няма ниско удовлетворение от независимостта.
- ❖ Резултатите от възприеманата корупция показват, че корупцията остава основно предизвикателство в редица страни. Възприятията за спазване на етичните стандарти и адекватността на действията на съдебните власти за справяне със съдебни нарушения и корупция се различават значително между съдиите и адвокатите и това би трябвало да предизвика безпокойство.
- ❖ Относително ниските резултати по отношение на официалните гаранции в Северозападна Европа имат много общо с разделението на властите, което не се основава на строги официални договорености, а на обичай и взаимно доверие. Въпрос, който се нуждае от допълнително обсъждане, е дали формалните и дори церемониалните роли на другите държавни власти по отношение на съдебната власт, с които никога не е било злоупотребявано, нямат въздействие от гледна точка на независимостта на съдебната власт.

#### **Планове за 2020/2021 г. - следващи етапи на проекта:**

1. Дискусия за резултатите от индикаторите в групите за диалог на членовете и наблюдателите с оглед заедно да се анализират резултатите и да се определят приоритети за плановете за подобрене.
2. Разработване на плановете за подобрения за справяне със слабостите и / или за надграждане на силните страни в периода от януари до юни 2021 г.
3. Подготовка на следващото издание на проучванията сред съдиите и сред адвокатите. Проучванията трябва да се проведат през първото тримесечие на 2022 г.
4. Работата с проучванията сред потребителите на съдебни услуги ще се фокусира върху преразглеждане на въпросите и тяхното допълнително усъвършенстване. Екипът на проекта ще прецени дали въпросникът трябва да бъде разделен на професионални и непрофесионални потребители. Следва да се обмисли и по-задълбочен анализ на пилотните резултати и пилотното проучване трябва да се разшири с повече държави и повече респонденти, включително за всяка държава няколко съдилища и инстанции.
5. В областта на качеството, стъпките, които трябва да бъдат разгледани през 2020-2021 г., са анализът на резултатите от въпросника спрямо съществуващите външни данни за качеството на правосъдието за тяхното използване в системата от индикатори. Индикаторите и оценяването трябва да бъдат подложени на допълнителен преглед от

екипа на проекта в светлината на резултатите от въпросника и допълнителни наблюдения от членове и наблюдатели.

6. Трябва да се постигне напредък в разработването на рамка за качество за всяка съдебна система, определена от съдебните съвети.

## **2. Обща цел на проекта:**

Проектът има за цел да повиши осведомеността относно състоянието на независимост, отчетност и качество в съдебните системи в Европа и да насърчи положителните промени в съдебните системи в Европа.

## **3. Очакван резултат: въздействие на проекта**

### **Независимост & Отчетност**

Подобрен и актуален поглед върху позицията по отношение на независимостта и отчетността в европейските съдебни органи и начините за нейното подобряване

### **Качество**

Повишена информираност относно качеството на европейските съдебни органи и ролята на съветите в тази област

Рамка за качество, определена в националните съдебни системи

### **Независимост & Отчетност и Качество**

Повишена информираност за необходимостта и начините за измерване на удовлетвореността на потребителите на съдебни услуги

## **4. Граници на проекта:**

Индикаторите за качество ще бъдат подобрени, но все още не са финализирани. Това е непрекъснат процес, който изисква критичен преглед.

Екипът на проекта ще работи за формат на проучване сред потребителите на съдебни услуги, което може да се използва от членовете и наблюдателите, когато сами провеждат такава. Възможностите за прилагане на проучването едновременно във всички страни ще бъдат разгледани чрез разширяване на пилотната програма.

Втората вълна на пандемия, причинена от COVID-19, ни кара да преосмислим да организираме тематични семинари за малки групи и дистанционни срещи вместо обикновени срещи за диалог. Ще бъде разработен и внедрен формат за дистанционни срещи на диалоговите групи.

## **5. Съгласуваност с други проекти или дейност, извършена от други организации:**

Проектът се основава на докладите и резултатите, публикувани през предходни години. Проектът гарантира, че няма излишно припокриване с други организации или проекти. За тази цел проектният екип се ангажира със своята мрежа и наблюдава проекти на партньори.

## **6. Рискове**

Проектът включва редица дейности. Председателите, съдиите и съветниците по политиките, участващи в проекта, обикновено трябва да ги изпълняват в допълнение към ежедневните си задачи. Липсата на време и следователно ангажираност може да бъде широко разпространен проблем и евентуално да повлияе на качеството на резултата от проекта. Трябва да се

отбележи, че за постигане на добри резултати е необходимо пълно сътрудничество на всички участници.

Пандемията причинява ограничения за пътуване, които влияят отрицателно на сътрудничеството между участниците в екипа на проекта. Екипът на проекта може да преодолее тези трудности, като организира по-малки работни групи. По-малката група може да увеличи ефективността на дискусиите, но е по-трудно да се координира от модераторите.

## 7. Методология и очаквани резултати

### Независимост и отчетност:

Работен поток 1	Срещи за диалог за обсъждане на резултатите от индикаторите за независимост и отчетност и разработване на национални планове за подобрене на независимостта и отчетността
Работен поток 2	Подготовка за проучвания сред съдии и адвокати, които ще бъдат извършени през 2022 г.
Работен поток 3	По-нататъшно развитие и евентуално въвеждане на проучване сред потребителите на съдилищата

### Качество

Работен поток 4	Разработване на рамки за качество
Работен поток 5	Подобряване на индикаторите – Качество на правосъдието

През 2020-2021 г. ще бъдат организирани общо 4 заседания (без Общото събрание) в съответствие с напредъка по проекта.

## 8. Организация на проекта

- ❖ Координатори на проекта са Националният съдебен съвет на Унгария (OBT), Съдебната служба на Ирландия, Датската съдебна администрация (Domstolsstyrelsen) и Върховният съвет на магистратурата на Португалия (CSM). Всеки от членовете отговаря за определена част от проекта.
- ❖ Унгария (Виктор Вадаш): цялостен координатор на проекта
- ❖ CSM Португалия, подкрепена от Rvdr Нидерландия: Отговорен за резултатите от независимостта и отчетността, диалогови групи и национални планове за развитие и подготовка за проучване
- ❖ Domstolsstyrelsen Дания: Отговорен за разработване на проучване сред потребителите на съдебни услуги
- ❖ Съдебната служба на Ирландия: Отговорна за въпросника за индикаторите за качество и рамките за качеството, които предстои да бъдат разработени

## 9. График

**02.10.2020** Дистанционна пленарна сутрешна сесия/ следобед работа по групи.

**Ноември - Февруари** Среща на диалоговите групи

**10-11.12.2020** ... (Берлин / дистанционна – очаква се потвърждение)

**Февруари 2021** ... (очаква се потвърждение)

Април 2021

... (очаква се потвърждение)

#### **10. Комуникация в рамките на проекта и с Изпълнителния борд**

Лице за контакт на екипа по проекта е Виктор Вадаш, член на Унгарския национален съдебен съвет (ОВТ). Той ще комуникира с екипа на проекта и Борда на ЕМСС, за да даде представа за напредъка на проектната група.