



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Reseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Индикатори Независимост, отчетност и качество на съдебната система

Укрепване на съдебната защита

Доклад на ЕМСС 2022-2023



Съфинансиран от Програма „Правосъдие“ на Европейския съюз

Доклад на ЕМСС относно независимостта, отчетността и качеството на съдебната система 2022-2023 г. – за Общото събрание, Любляна, 8 юни 2023 г. www.encj.eu

Съдържание

Резюме и препоръки	4
Въведение	8
Част 1. Независимост и отчетност	11
1 Въведение	11
2. Принципи на независимост и отчетност.....	11
3. Индикатори за независимост и отчетност.....	12
4. Нормативна оценка на резултатите.....	18
5. Метод на измерване и външно валидиране.....	19
6. Състояние на независимостта и отчетността в Европа2022.....	20
7. Разработване на индикаторите: Външен преглед и формални правомощия.....	46
8. Следващи стъпки за независимост и отчетност.....	50
Част 2. Качество на правосъдието.....	52
1. Въведение	52
2. Роля на съдебните съвети.....	52
3. Принципи за стандарти и индикатори за качество	53
4. Измерване на качеството.....	55
5. Области на качество, които трябва да бъдат обхванати от индикаторите.....	56
6. Проучване по същество на избраните области на качеството	58
7. Индикатори за качество на правосъдието	64
8. Нормативна оценка на резултатите.....	68
9. Качество на правосъдието в Европа	68
10. Следващи стъпки за качество на правосъдието	93
Част 3: Проучвания на потребителите на съда	95
Приложение 1 Членове на екипа по проекта.....	98
Приложение 2 Данни за независимост и отчетност 2017, 2020 и 2023 Независимост и отчетност	99
Приложение 3 Въпросник Качество на правосъдието: Специализация.....	105
Приложение 4 Въпросник индикатори Независимост и отчетност	107
Приложение 5 Въпросник индикатори Качество на правосъдието.....	107

Тази публикация е изготвена с финансовата подкрепа на Програма „Правосъдие“ на Европейския съюз. Съдържанието на тази публикация е отговорност единствено на ЕМСС и по никакъв начин не може да се приема като становище на Европейската комисия.

Като съществена част от цикъла на подобряване на съдебната система, който ЕМСС инициира, индикаторите за независимост и отчетност и тези за качество на правосъдието бяха измерени наново. Индикаторите за независимост и отчетност се отнасят, от една страна, до официалните механизми и защитни мерки, а от друга страна, до възприятията за независимост в обществото. Данните са събрани чрез въпросник сред съдебните съвети и други управляващи органи (официални механизми) и различни проучвания, включително проучването на ЕМСС сред съдиите (възприятия). Отговорите на въпросниците са валидирани външно. Концептуално системата от индикатори се развива, но основните аспекти на независимостта се запазват постоянни. Индикаторите за качеството на правосъдието се фокусират върху практическите механизми, които засягат ключовите компоненти на качеството, и също се измерват чрез въпросник между Съветите на съдебната власт и други управителни органи.



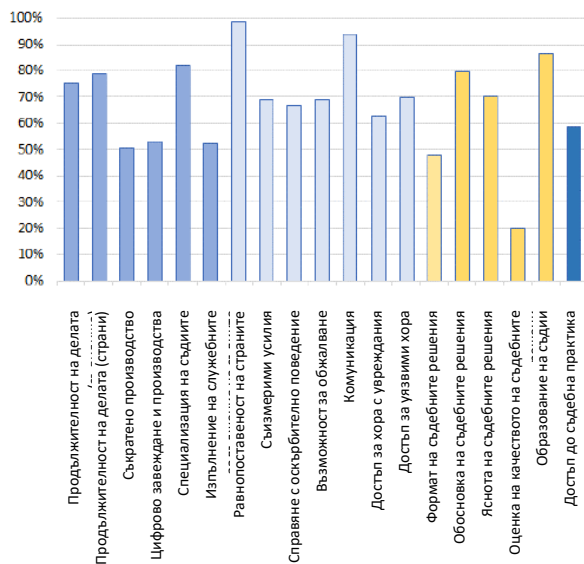
Наборът от индикатори е достигнал достатъчно ниво на зрялост, така че подобно на набора за независимост и отчетност е информативен и дава представа за възможностите за подобрене на участващите съдебни системи.

В основата на този доклад са индикаторите за всяка съдебна система в представените тук формати за всички съдебни системи заедно. Както и в предишни години, има много място за подобрене на независимостта, както и на отчетността, съдейки по разликата между средните резултати и най-добрите механизми. По отношение на формалната (обективната) независимост (1-9), финансирането на съдебната власт е с най-нисък резултат. От 2019/2020 резултатът е намалял още повече.

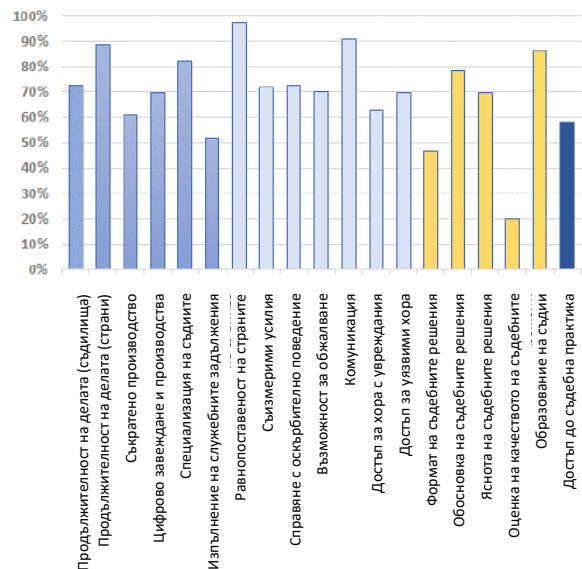
Финансирането на съдебната система като цяло не е добре организирано и съдебната система често зависи от дискреционните решения на правителството. Възприятието за независимост и отчетност показват смесени резултати. Повечето съдебни органи не са провели проучвания сред потребителите на съда. Затова средната оценка по този индикатор е много ниска. Както и преди, възприятието на гражданите за съдебната независимост е по-неблагоприятно от тази на съдиите. Средният резултат за възприятието на гражданите за корупцията в съдебната система е доста благоприятен, но, както показват профилите на държавите, разликите между съдебните системи са много големи и корупцията остава основно предизвикателство в редица съдебни системи. Индикатор 14 заслужава специално внимание, тъй като предоставя сравнение в рамките на страната. Става въпрос за доверието на гражданите в съдебната система спрямо доверието в другите държавни органи. За пръв път във всички участващи страни доверието в съдебната власт е по-високо от доверието в останалите власти. Що се отнася до отчетността, има ниски средни резултати за участието на гражданското общество в управлението на съдебната система и за комбинирания индикатор за спомагателни функции и финансово разкриване. Що се отнася до по-нататъшното развитие на индикаторите, беше приет нов индикатор за преглед, който да замени

индикатора за външен преглед (A4) и беше договорена позиция относно официалните отговорности на правителството за назначаване на съдии (I5).

Q индикатори, средно за Европа: криминално право, 2022



Q индикатори, средно за Европа: гражданско правосъдие, 2022



По отношение на индикаторите за качество на правосъдието се прави разграничение между наказателно и гражданско правосъдие. Като цяло разликите между двете са малки. Разглеждат се четири области на качество: навременност и ефикасност на процедурите (синьо), справедлив процес от гледна точка на достъпност (светло синьо), качество на съдебните решения (жълто) и публичен достъп до правото за насочване на обществото (тъмно синьо). Единствено по отношение на навременността и ефективността на процедурите се очертават съществени различия. Гражданският процес използва повече съкратеното производство, както и цифровото завеждане и цифровите производства. Средно най-ниските резултати са установени за няколко аспекта на качеството на съдебните решения. По-специално, оценката на съдебните решения се използва рядко и очевидно е противоречива. Също така форматирването на съдебните решения за подобряване, когато е възможно, на еднаквостта и за намаляване на риска от допускане на грешки не се прилага систематично.

Сравнявайки резултатите от всички съдебни системи, заслужава да се отбележат няколко теми. (1) Подходът към специализацията е много подобен, като почти всички съдебни системи избират висока степен на специализация. (2) За разлика от това, цифровизацията е различна в различните съдебни системи. Това може да е въпрос на време, тъй като някои съдебни системи са (почти) напълно цифровизирани по-рано от други, но това изглежда също така е въпрос на правен принцип. (3) По отношение на процедурите за обжалване разликите между съдебните органи са относително големи. Тези разлики се отнасят до използването на механизъм за филтриране, за да се предотвратят случаи, за които няма основание да се пристъпи към пълно изслушване.

Следващи стъпки

Индикаторите и тяхното измерване са част от цикъла на подобряване, който членовете на ЕМСС приеха. Съответно,

1. Резултатите по индикаторите за независимост и отчетност, както и качество на правосъдието ще бъдат обсъдени в малки групи за диалог от членове и наблюдатели в периода от септември 2023 г. до март 2024 г., за да анализират заедно резултатите, да предложат приоритети и да генерират идеи за подобряване.
2. Ще бъдат разработени планове за подобряване на независимостта и отчетността за справяне със слабостите и/или за надграждане върху силните страни в периода от януари до юни 2024 г.

3. Що се отнася до качеството на правосъдието, съдебните съвети се приканват да прилагат договорената рамка за качество, да развият своето виждане за качеството и да го превърнат в конкретни дейности за подобряване на качеството на правосъдието през 2023/2024 г.
 4. Следващото издание на проучването сред съдиите ще се проведе през първото тримесечие на 2025 г. и ще бъде подготвено през 2023/2024 г. Освен това ще бъдат проучени възможностите за ново проучване сред адвокатите.
- Тъй като системата от стандарти и индикатори не е статична, през следващия период ще бъдат разгледани няколко въпроса.
5. Политическа принадлежност на съдиите и независимост.
 6. Позиция на конституционните съдилища в рамките на независимостта и отчетността Като се има предвид въздействието на конституционните съдилища върху независимостта, е необходимо проучвателно обсъждане на позицията на ЕМСС относно тези съдилища, по-специално по отношение на съдебната независимост.
 7. Избор на съдии: текущият индикатор се основава на насоките на ЕМСС. Насоките гласят, че съдиите се избират само по заслуги. Това ограничава политиките за разнообразие само до кандидати с равни способности. Може да се постави въпросът дали това е твърде ограничително или не.
 8. Избрани аспекти на качеството, които са се оказали сложни или противоречиви, ще бъдат допълнително проучени, за да се намери обща основа и да се повиши осведомеността относно възможностите за подобрене в тези сфери. Неизчерпателен списък на такива аспекти включва цифрово завеждане на дела и цифрови производства, както и възможността за обжалване.
 9. Проучване сред потребителите на съда: моделът на проучването ще бъде разширен до ключови аспекти на качеството на правосъдието и допълнително ще бъдат изследвани възможностите за проучване в целия ЕС.
 10. Що се отнася до индикаторите за качество, резултатите ще бъдат анализирани спрямо съществуващи външни данни за качеството на правосъдието за тяхното използване в системата от индикатори.
 11. Схематичният преглед на свързаните с качеството дейности на съдебните съвети ще се поддържа актуален.

„Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона“ (чл. 6 от ЕКПЧ). Член 6, както и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз определят централното място на личността в съдебните процедури. Всеки има право на ефективна защита и справедлив процес. Важна част от мисията на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) е укрепването на независими, но отговорни съдебни системи в Европейския съюз, за да се гарантира достъп до справедливи, независими и безпристрастни съдилища. Един от начините, по които ЕМСС се стреми да защитава и насърчава тези права, е чрез предоставяне на подкрепа за независимостта и отчетността на съдебните системи в Европа и чрез насърчаване на разбирането и зачитането на съдебната независимост. Като мрежа от съдебни съвети, ЕМСС разработи стандарти за сферите на отговорност на съдебните съвети, които са важни за независимостта и отчетността на съдебната власт. ЕМСС работи систематично за разработване на стандарти и насоки за управлението на съдебната система и изпълнението на основни функции като назначаване, повишаване и освобождаване на съдии, всичко това, за да гарантира независимостта на съдията в рамките на независима съдебна власт. Определянето на стандарти е от значение за съдебните органи, за да могат да сравняват и подобряват своите практики. Много от стандартите са приложими за други управленски структури, както и за съветите на съдебната власт.

Крайната цел на съдебната система е да раздава качествено правосъдие в срокове, съответстващи на изискванията на обществото, от съдии, които са и се считат за независими и безпристрастни по напълно прозрачен начин. Независимостта е предпоставка за качество на правосъдието и в същото време ключов компонент на качеството. Други аспекти на качеството губят своето значение, ако независимостта е компрометирана. Независимостта е необходима, но очевидно не е достатъчна за качеството на правосъдието. Като цяло независимостта, отчетността и качеството се подсилват взаимно. В някои случаи може да възникнат напрежения между тези аспекти и те ще трябва да бъдат изгладени. Поради тази причина определянето на стандарти за качество на правосъдието е особено важно.

Докато съдебните съвети имат широк обхват от отговорности за независимостта и отчетността на съдебната власт, тези съвети имат различни отговорности за определяне на стандарти, управляващи качеството на правосъдието. Докато някои съвети имат широки отговорности по отношение на качеството на правосъдието, други могат да бъдат ограничени в тази област поради липса на основна компетентност. И все пак, всички имат своята роля. Във всичките си задачи Съветите на съдебната власт трябва да вземат предвид гледната точка на лицето, търсещо правосъдие, и от тази гледна точка трябва да се съсредоточат върху качеството на правосъдието. Може да се окаже, че някои стандарти за качество не могат да бъдат приложени от всички съдебни съвети, но въпреки това тези стандарти са необходими, независимо кой е отговорен

¹ Този доклад е изготвен, с участието на екипа по проекта, от г-жа Милда Трейге, г-жа Александра Свиталска и г-н Франс ван Дайк. Те също така обработиха и анализираха отговорите, дадени от членовете на екипа на проекта на въпросниците. Частта за Проучванията на потребителите на съда е написана от г-жа Мария Гкана. Членовете на екипа на проекта са изброени в Приложение 1. Срещите на екипа на проекта се състояха на 29-20 септември 2022 г., 15-16 декември 2022 г., 23-24 март 2023 г. и 2 май 2023 г.

Мнението на ЕМСС е, че не е достатъчно да се определят стандарти и насоки: степента, до която те се прилагат на практика, трябва да бъде систематично оценена. Това е особено важно, когато всички европейски институции са изправени пред предизвикателството да намерят по-ефективни начини за по-добра защита и насърчаване на върховенството на закона. ЕМСС и другите съдебни мрежи са в най-добра позиция да помогнат за разбирането на ситуацията на място и да предоставят съдебна гледна точка за съответните развития

За да се оцени степента, до която се прилагат стандартите и насоките, е разработен и въведен набор от индикатори за независимост и отчетност. Индикаторите изискват редовно актуализиране, за да се вземат предвид промените в националните съдебни системи. Последният път, когато това е направено, беше през 2019/2020 г. и в този доклад е представена актуализация на индикаторите. Резултатите предоставят на съветите и другите управителни органи знания/информация, които те могат да използват, за да подобрят своите съдебни системи и да дадат възможност на съдиите да изпълняват по-добре основната си функция в обществото и, когато е необходимо, да се ангажират с другите държавни власти по въпроси, свързани с независимостта. Индикаторите засягат, от една страна, формалните защитни мерки и механизми, които защитават съдебната независимост и осигуряват отчетност, а от друга страна, възприятията за независимост в обществото. В Европейския съюз възприятията на гражданите и компаниите за съдебната независимост се изследват ежегодно от Евробарометър, поръчан от Европейската комисия. Данните от това проучване и свързаните с него проучвания като тези за Индекса за върховенство на закона са включени в индикатори за възприятията за независимост и отчетност. Възприятията на съдиите относно независимостта не са част от тези проучвания на Евробарометър и ЕМСС се ангажира да провежда редовно проучване сред съдиите. През първото тримесечие на 2022 г. това проучване е проведено за четвърти път.² Част 1 от този доклад представя набор от индикатори за независимост и отчетност.

В няколко итерации беше разработен допълнителен набор от индикатори за качеството на правосъдието. Разработването на тези индикатори се оказа по-сложно от това на индикаторите за независимост и отчетност, поради голямото въздействие на различията между правните/съдебните системи. В сегашната си итерация индикаторите според ЕМСС са информативни за качеството на правосъдието и могат да помогнат на съветите да оценят своята работа. Част 2 на доклада представя индикаторите за качество на правосъдието и тяхното реално измерване.

Трябва да се подчертае, че и двата набора от индикатори са от значение не само за съветите, но и за други управленски структури. Някои държави в ЕС като Австрия, Германия и Швеция нямат съвет, но докато там Министерство на правосъдието на федерално и/или държавно ниво отговаря за съдебната система, съдиите участват и имат влияние например върху назначаването на съдиите. Индикаторите отчитат такива механизми.

Този доклад се основава до голяма степен на предишни доклади относно независимостта, отчетността и качеството на съдебната власт, които ЕМСС изготвя всяка година. Година след година системата от индикатори постепенно се развива, обхващайки повече аспекти по, надяваме се, по-добър начин. Тази година например към индикаторите за независимост и отчетност беше добавен индикатор за оценка на съдиите. Освен това в този доклад се обсъждат някои допълнителни подобрения, които все още не са приложени. Тъй като сега индикаторите за независимост и отчетност и за качество изглежда представляват интерес за по-широка аудитория,

² ЕМСС(2022). Проучване на ЕМСС относно независимостта на съдиите. www.encj.eu.

Доклад на ЕМСС относно независимостта, отчетността и качеството на съдебната система 2022-2023 г. – за Общото събрание, Любляна, 8 юни 2023 г. www.encj.eu

докладът обединява мисленето на ЕМСС в предишни доклади, за да улесни разбирането, без да е необходимо да се позовава на тези предишни доклади.³

³ Както ще бъде посочено, включени са обширни цитати от предишни доклади по отношение на качеството на правосъдието.

Доклад на ЕМСС относно независимостта, отчетността и качеството на съдебната система 2022-2023 г. – за Общото събрание, Любляна, 8 юни 2023 г. www.encj.eu

Част 1. Независимост и отчетност

1 Въведение

В следващия раздел накратко са очертани принципите, залегнали в основата на индикаторите за независимост и отчетност и структурата на системата. Раздел 3 изброява сегашния набор от индикатори. Раздел 3 изброява сегашния набор от индикатори. Преминавайки към реално измерване, раздел 4 представя състоянието на независимост и отчетност в Европа през 2020 г., като първо дава средните резултати за всички участващи съдебни системи и подчертава някои основни изводи, второ, представя резултатите за всяка съдебна система. Трябва да се подчертае, че резултатите за всяка съдебна система са от първостепенен интерес, тъй като целта на индикаторите е да дадат на всяка съдебна система представа за нейните силни и слаби страни. Раздел 5 се отнася до по-нататъшното развитие на индикаторите и съдържа някои подобрения на индикаторите, които през тази проектна година (от септември 2022 г. до юни 2023 г.) са обсъждани успоредно с процеса на измерване, но те все още не са приложени. В последния раздел се обсъждат плановете за следващата проектна година.

2. Принципи на независимост и отчетност

Преди да преминем към индикаторите и тяхното измерване, се обобщават принципите, залегнали в системата от индикатори, и се представя самата система.

Виждането на ЕМСС може да се обобщи с пет основни понятия.

1. Независимостта и отчетността вървят заедно: отчетността е предпоставка за независимост. Съдебна система, която не иска да бъде отговорна пред обществото и не обръща внимание на нуждите на обществото, няма да спечели доверието на обществото и ще застраши своята независимост в краткосрочен или дългосрочен план. Отчетността без независимост свежда съдебната система до държавна агенция.
2. Наличието на формални, правни защитни мерки за независимост (обективна независимост) не е достатъчно, за да бъде независим съдията. Действителната независимост зависи от неговото или нейното поведение и се проявява в неговите или нейните решения и това се отразява на това как се възприема независимостта от обществото и съставните му групи, както и от самите съдии (възприемана независимост).
3. За да бъде съдебната власт независима, съдебната система като цяло трябва да бъде независима и отделният съдия трябва да бъде независим. Трябва да се прави разлика между независимостта на съдебната система като цяло и независимостта на съдията. Въпреки че независимостта на съдебната власт като цяло е необходимо условие за независимостта на съдията, тя не е достатъчно условие. Индивидуалната независимост може да бъде повлияна от външно влияние на държавни организации и частни участници, както и от вътрешни влияния в съдебната система.
4. За да бъде отговорна, не само формалните изисквания за отчетност трябва да бъдат изпълнени, но и населението трябва да възприема съдебната система като отговорна. Дори и да има обективно установени официални процедури за осигуряване на съдебна отговорност, Доклад на ЕМСС относно независимостта, отчетността и качеството на съдебната система 2022-2023 г. – за Общото събрание, Любляна, 8 юни 2023 г. www.encj.eu

субективното възприятие на гражданите по отношение на съдебната отговорност е също толкова важно. Например, съдиите и съдебната система могат да се разглеждат като „затворен магазин“, работещ в собствена полза, а не в полза на обществото.

5. Отчетността, подобно на независимостта, се отнася до съдебната власт като цяло и до отделния съдия. На нивото на съдебната власт като цяло отчетността означава да бъдеш прозрачен по отношение на изпълнението на служебните задължения, докато отчетността на отделния съдия е свързана по-специално с лични аспекти, които могат да повлияят на решенията.

Както бе споменато в общото въведение, наборът от индикатори се състои от индикатори за формалните аспекти на независимостта и индикатори за възприеманата независимост. Индикаторите по формален аспект са разделени на индикатори за съдебната система като цяло и за отделния съдия. *Вижте таблица 1.*

Таблица 1. Видове индикатори

	Независимост		Отчетност	
Формални защитни мерки	Съдебна система като цяло	Отделен съдия	Съдебна система като цяло	Отделен съдия
Възприятия	Възприятия на редица групи в обществото		Възприятия само на съдии	

Индикаторите се основават на стандартите, които ЕМСС е разработила през годините, използвайки широко работата, извършена от международни правителствени и съдебни мрежи и организации, като Консултативния съвет на европейските съдии (КЕСС) към Съвета на Европа. Стандартите на ЕМСС са обобщени в доклад отпреди няколко години⁴, докато Ван Дайк и Вос дават (първоначалните) аргументи и източници зад индикаторите.⁵

3. Индикатори за независимост и отчетност

Сегашният набор от индикатори се състои от следните индикатори.

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ КАТО ЦЯЛО

И1. Правно основание за независимост, със следните подиндикатори :

- Формални гаранции за независимостта на съдебната власт;
- Формално ниво на увереност, че съдиите се подчиняват единствено на закона;
- Формални гаранции, че съдиите се назначават за постоянно до пенсиониране;
- Формални методи за определяне на заплатите на съдиите;

⁴ ЕМСС (2016/2017). Същност на принципите на ЕМСС, препоръки и насоки 2004-2027. www.encj.eu.

⁵ Ф. ван Дайк и Г. Вос (2018). Метод за оценка на независимостта и отчетността на съдебната власт. Международен журнал за съдебна администрация 9/3, 1-21.

Доклад на ЕМСС относно независимостта, отчетността и качеството на съдебната система 2022-2023 г. – за Общото събрание, Любляна, 8 юни 2023 г. www.encj.eu

- Формални механизми за коригиране на заплатите на съдиите;
- Формални гаранции за ангажираност на съдиите в развитието на правната и съдебната реформа.

И2. Организационна автономност на съдебната власт със следните подиндикатори, когато има Съдебен съвет или еквивалентен независим орган:

- Формална позиция на съдебния съвет;
- Съобразност с насоките на ЕМСС;
- Отговорности на съвета.

Подиндикатор, когато няма Съдебен съвет или еквивалентен орган или отговорностите на тези органи са ограничени

- Влияние на съдиите върху редица решения.

И3 Финансова независимост, със следните подиндикатори

- Бюджетни разпоредби;
- Система на финансиране;
- Разрешаване на конфликти относно бюджетите.

И4 Управление на съдебната система

- Обхват на управленската отговорност на съдилищата.

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНА НЕЗАВИСИМОСТ НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ

И5. Решения, касаещи човешките ресурси относно съдиите, със следните подиндикатори

- Подбор, назначаване и освобождаване на съдиите и председателите на съдилищата;
- Подбор, назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите от Върховния съд и председателя на Върховния съд;
- Съобразност с насоките на ЕМСС за назначаването на съдиите;
- Оценяване, повишение и обучение на съдиите;
- Изпитателни срокове след назначаване;
- Съобразност на повишаването на съдиите с насоките на ЕМСС.

И6. Дисциплинарни мерки, със следните подиндикатори

- Съобразност със стандартите на ЕМСС относно процедурите за дисциплинарни мерки срещу съдии
- Компетентен орган за вземане на решения за дисциплинарни мерки срещу съдии
 - Формална гаранция, че не могат да бъдат предприети дисциплинарни мерки срещу съдия (освен в случаите, когато е имало злонамереност или груба небрежност) поради следните причини: а) тълкуване на закона, б) оценка на фактите и в) преценка на доказателствата при решаване на дело
- Формална гаранция, че не могат да бъдат предприети дисциплинарни мерки срещу съдия за изказване, когато са застрашени демокрацията и основните свободи

И7. Непрехвърляемост на съдии, със следните подиндикатори

- Официална гаранция за непрехвърляемост на съдии
- Споразумения за прехвърляне на съдии без тяхно съгласие, когато е позволено
- Официална гаранция, че съдия не може да бъде отстранен от дело.

И8. Разпределение на делата със следните подиндикатори

- Наличие на прозрачен механизъм за разпределение на делата
- Съдържание на механизма за разпределение на делата

И9. Вътрешна независимост със следните подиндикатори

- Възможности съдии от по-високи нива да влияят върху съдебните решения на съдиите
- Наличие и статус на насоки от съдии на същото ниво
- Възможности ръководството на съдилищата да влияе върху съдебните решения

ИНДИКАТОРИ ЗА ВЪЗПРИЕМАНАТА (СУБЕКТИВНАТА) НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ**И10. Независимост според възприятията на обществото. Средно на:**

- Експресно проучване на Евробарометър 503 (2022) „Възприятието за независимост на националните съдебни системи в ЕС сред широката общественост“, Q1 и Експресно проучване на Евробарометър 504 (2022) „Възприятието за независимост на националните съдебни системи в ЕС сред компаниите“, Q1. Средно.
- WJP, Индекс на върховенството на закона 2022 г., Q1.2, Q7.4 и Q8.6. Средно

И11. Независимост според възприятието на потребителите на съда

- Национални проучвания

И11.1. Независимост според възприятието на адвокатите

- Проучване на ССВЕ/Съвета на адвокатските колегии на Европа: няма налично скорошно проучване

И12. Независимост според възприятието на съдиите

Проучване на ЕМСС 2022 г., Таблица 1 от Приложение 3

И13. Съдебна корупция (липса на такава) според възприятието на гражданите. Средно от: Средно от:

- Специален Евробарометър 523 (2022) „Корупция“, QA7 Съдилища
- WJP, Индекс на върховенството на закона 2022 г., Q2.2

Доверие в съдебната/правната система в сравнение с доверието в други държавни**И14. служби от страна на гражданите**

- Стандартен Евробарометър 97 (2022 г.) „Обществено мнение в Европейския съюз“, таблица QA6a.3 спрямо средната стойност на QA6a.9 и QA6a.10

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНА ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ КАТО ЦЯЛО

Прозрачност на функционирането на съдебната система

A1. Периодично отчитане на съдебната власт със следните подиндикатори

- Наличие на годишни отчети
- Отговорност за публикуване на годишни отчети
- Обхват на годишните отчети
- Периодично и публично сравнително оценяване на съдилищата

A2. Връзки с медиите и информационни дейности, със следните подиндикатори

- Разясняване на съдебни решения по отношение на медиите;
- Наличие на насоки за медиите;
- Разрешение за излъчване на съдебни дела.

A3. Информационни дейности, насочени към гражданското общество

- Дни на отворените врати на съдилищата
- Образователни програми, провеждани в училищата
- Разработване на програмни формати за телевизия/радио/социални медии, за да се даде представа за работата на съдията

A4. Външен преглед със следните подиндикатори

- Използване на външен преглед
- Правомощия за възлагане на външен преглед

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНА ОТЧЕТНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ КАТО ЦЯЛО

Прозрачност на функционирането на съдебната система: участие на гражданското общество в управлението на съдебната власт

A5. Участие на гражданското общество в органите на управление на съдебната власт, натоварени със

- Подбор и назначаване на съдии
- Дисциплинарни мерки срещу съдии
- Жалби срещу съдии и съд(илища) като цяло

ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЕКТИВНА ОТГОВОРНОСТ НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ И ПЕРСОНАЛА:

Механизми за оценка на изпълнението на служебните задължения и за насърчаване и поддържане на етичните стандарти на съдебната власт

A6. Процедура за обжалване, със следните подиндикатори

- Наличие на процедура за обжалване

- Обхват на процедурата за обжалване
- Обжалване на решение по жалба

A7. Оттегляне и отвод, със следните подиндикатори

- Задължение за доброволно оттегляне
- Санкции в случай на нарушение на задължение за оттегляне
- Орган за вземане на решение по искане за отвод
- Възможност за обжалване на решение по молба за отвод
- Орган, който взема решение по обжалване

A8. Допустимост на допълнителни дейности и разкриване на интереси, със следните подиндикатори:

- Политика за допустимост на външни дейности
- Изискване за разрешение за упражняване на допълнителни дейности (ако е разрешено);
- Орган, който взема решения относно упражняването на допълнителни дейности
- Наличие на (публичен) регистър на външните дейности на съдиите
- Наличие на (публичен) регистър на финансовите интереси на съдиите

A9. Кодекс или насоки за съдебна етика, със следните подиндикатори:

- Наличие на кодекс за съдебна етика
- Наличие на обучение по съдебна етика
- Отговорен орган, който предоставя на съдиите насоки или съвети по етични въпроси

A10. Оценяване на съдии

- Наличие на оценка на изпълнението на служебните задължения
- Формализиране на целта на оценяването
- Защита на независимостта по вид оценка

ИНДИКАТОРИ ЗА ВЪЗПРИЕМАНАТА ОТГОВОРНОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И НА ОТДЕЛНИЯ СЪДИЯ

A11. Спазване на етичните стандарти, както ги възприемат съдиите

Проучване на ЕМСС 2022 г., таблица 23 от приложение 3

A12. Ефективност на действията на съдебните органи за справяне с неправомерното поведение на съдиите, както се възприема от съдиите

Проучване на ЕМСС 2022 г., таблица 24 от приложение 3

A13. Ефективност на действията на съдебните органи за справяне с корупцията в съдебната система, както се възприема от съдиите

Индикаторите и техните съставни части са подробно описани във въпросника, който е изпратен на съдебните съвети, а когато такива не съществуват - на други органи на управление. Форматът на въпросника, включително оценяването на отговорите (вижте следващия раздел), е публикуван отделно на уебсайта на ЕМСС. Въпросниците с отговорите за всяка съдебна власт са достъпни и на уебсайта на ЕМСС. Отговорите дават подробна представа за официалните механизми във всяка страна. Това е четвъртият път на измерване на индикаторите. Предишни издания бяха 2015, 2017 и 2019. Индикаторите до голяма степен останаха същите, но бяха добавени някои аспекти. Тази година беше добавен индикатор за оценка на изпълнението на служебните задължения.⁶ Индикаторите относно възприятията на адвокатите трябваше да отпаднат, тъй като през последните години не можеше да се проведе проучване (вижте по-долу).

4. Нормативна оценка на резултатите

Системата от индикатори се състои от набор от току-що представените индикатори и от методология за еднакво количествено определяне на резултатите. Това изисква нормативна оценка кое е добра и кое лоша практика по всеки (под)индикатор. Това се прави чрез точкова система, използваща правила за оценяване, базирани на следните принципи:

1. По отношение на всички формални защитни мерки, ключовият въпрос е лекотата, с която тези защитни мерки могат да бъдат премахнати или променени. Предпазна мярка, заложена в конституцията, предлага повече защита от тази, съдържаща се в нормалното законодателство. Законодателните защитни мерки са по-ефективни от тези, съдържащи се в подзаконови актове, обща юриспруденция или традиция.
2. Желателно е да има съдебно самоуправление, балансирано от отчетност. Това може да бъде под формата на Съдебен съвет или на други управленски механизми, които дават на съдиите решаващ глас при (конкретни) решения. Когато други държавни органи имат правомощието да вземат решения относно съдебната система, решенията въз основа на обективни критерии, трябва да бъдат предпочитани пред дискреционните решения.
3. Решенията относно съдебната власт, основаващи се на прозрачни правила, трябва да се предпочитат пред *ad hoc* реакциите на определени ситуации.
4. Всички съдебни решения и процедури, включително процедурите за обжалване, трябва да бъдат формализирани, публични и прозрачни.
5. Прозрачността изисква активно разпространение на информация и усилия за запознаване на обществеността със съдебната система, а не просто предоставяне на информация в документи на уебсайт.

Тези принципи са отразени и в стандартите на ЕМСС относно ключови аспекти на съдебната независимост. Повечето индикатори се състоят от няколко аспекта, обхванати от подиндикатори. За всеки подиндикатор могат да се дадат точки, а общ резултат за даден индикатор се получава чрез комбиниране на оценките за подиндикатор. Някои подиндикатори имат по-голяма тежест от

⁶ Вижте ЕМСС (2021/2022).

други. Действителните резултати и начинът, по който резултатите се обобщават за изчисляване на индикаторите, са дадени подробно във формата на въпросника, достъпен на уебсайта на ЕМСС.

5. Метод на измерване и външно валидиране

Що се отнася до оценката на формалните аспекти с помощта на въпросника, категоризирането се извършва от участващите Съдебни съвети или, при липса на съвет, други органи на управление. Това е форма на самооценка, която обаче може да бъде проверена от всеки, който е запознат със съответната правна система, тъй като се отнася до описанието на официалните механизми. На Общото събрание през 2019 г. на ЕМСС беше решено да се въведе външно валидиране на отговорите на въпросника с оглед на надеждността и достоверността на индикаторите.

Външно валидиране на отговорите на въпросника относно обективната независимост и отчетност означава, че всички съдебни системи (с малки изключения) са създали малки комисии за валидиране, които обикновено се състоят от двама или трима членове. Повечето членове имат научна квалификация, но също така са включени и опитни съдии. *Таблица 2* дава преглед на комисиите за валидиране и техния състав, използвани в този кръг. Някои членове и наблюдатели не са създали външна комисия за валидиране. Това е оправдано, ако съдебната система не е претърпяла промени от предишния кръг.

Индикаторите за субективна независимост се състоят от възприятията за независимост в обществото (гражданите като цяло), потребителите на съда и самите съдии, както и по свързани теми, като възприятията за корупция и доверие. Налични са външни проучвания за възприятията в обществото. Основен източник са докладите на Евробарометър, но се използва и индексът за върховенство на закона на Световния проект за правосъдие, тъй като Евробарометър не включва страни извън ЕС (Норвегия, Обединеното кралство). За съжаление, задълбочено познаване опита на потребителите на съда все още е рядкост. Малко съдебни системи са провели проучвания за удовлетвореността сред потребителите на съда и ако са го правили, рядко са включвани въпроси относно независимостта. Евробарометърът за независимост прави разлика между граждани с и без опит в съдилищата, но размерът на извадката е доста малък. Освен това някои проучвания на съдебни органи, които имат традиция в изследването на потребителите на съда, като Дания и Холандия, не са достатъчно скорошни, за да бъдат значими за това издание.

Що се отнася до възприятията на съдиите, ЕМСС редовно провежда проучване сред професионалните съдии в Европа относно тяхната независимост, а също така е провеждала проучване сред непрофесионалните съдии в миналото.⁷ През първото тримесечие на 2022 г. се проведе анкетата сред професионалните съдии. Анкетата сред съдиите включва някои въпроси за отчетността, които са включени в индикаторите. Все пак през следващите години възприеманата отчетност трябва да бъде допълнително развита, концептуално и практически.

През предходните години (последно през 2019 г.) беше проведено проучване сред адвокати в сътрудничество със ССВЕ (Съвет на адвокатските колегии и адвокатските дружества на Европа).⁸ Не беше възможно проучване през 2022 г. Това води до сериозна празнина в данните за възприятията, тъй като адвокатите са изключително запознати с функционирането на съдебната

⁷ ЕМСС (2022). Проучване сред съдиите относно съдебната независимост, ENCJ (2017/2018). Данни от проучване на ЕМСС относно независимостта на съдиите. www.ency.eu.

⁸ ЕМСС/ССВЕ (2018/2019). Независимост и отчетност на съдебната власт; Проучване на ЕМСС/ССВЕ сред адвокати относно независимостта на съдиите

Доклад на ЕМСС относно независимостта, отчетността и качеството на съдебната система 2022-2023 г. – За Общото събрание, Любляна, 8 юни 2023 г. www.ency.eu

система и отговорът им отразява по-безпристрастен поглед върху опита на потребителите на съда, отколкото мненията на самите потребители на съда.

Таблица 2. Размер и състав на комисиите за външно валидиране

		Състав			
		Само академици	Само съдии	Комбинация	Никакъв
Брой членове	0				7
	1	3	1		
	2	7		1	
	3			3	
	4			1	

Процедурата, приложена от съдебните органи, които са създали комисия за външно валидиране, беше следната:

1. Съдебният съвет (или друг управляващ орган) подготвя проекти на отговори на въпросите от въпросника.
2. На национално ниво Съветът или друг управителен орган сформира комисия за външно валидиране. Комисията проверява отговорите и изразява различия в становищата със Съвета.
3. Съветът и комисията по валидиране обсъждат различията в мненията и се опитват да разрешат проблемите. Ако не успеят, отговорите на Съвета заедно с различията в мненията се изпращат на координаторите на проекта.
4. В настоящия доклад оценките за независимост и отчетност в профилите на държавите (вижте раздел б) се основават на отговорите на Съветите и други управляващи органи, а останалите различия в мненията или заслужаващи внимание въпроси са представени под графиките.
5. Оценяването е направено от Службата на ЕМСС, която също събра и оцени данните за възприятията. Резултатите са предоставени на Съветите и другите управляващи органи за проверка.

6. Състояние на независимостта и отчетността в Европа2022

Резултатите за индикаторите са представени на фигурите по-долу за всяка съдебна система поотделно. Участваха общо 23 съдебни системи,⁹ включително тези от Англия и Уелс, Северна Ирландия и Шотландия. Трябва да се подчертае, че индикаторите трябва да се разглеждат в светлината на нормативната визия за независимостта и отчетността на съдебната власт и аналитичната рамка, определяща основните компоненти на независимостта и отчетността на съдебната система. Индикаторите са разработени, за да анализират и обсъждат силните и слабите страни на съдебните системи в контекста на цикъл на подобряване (вижте Раздел 8). Те не са разработени за класиране на съдебните системи. Затова резултатите са представени по индикатор и не се изчисляват общи индикатори за независимост и отчетност. Трябва да се подчертае, че една слаба страна на един индикатор за независимост не може да бъде компенсирана конкретна силна страна на друг. Това означава, че изчисляването на средна стойност за всички индикатори няма

⁹ Без да се брои двойното представителство на юрисдикции в Гърция (граждански съдилища и административни съдилища)

голямо значение. На читателите се препоръчва да се отнасят предпазливо към сравнението на данни за различни страни с различни географски, икономически и правни условия.

В приложение 2 са дадени индикаторите за всяка участваща съдебна система в табличен вид за 2022 г. и за две предходни години, 2016 и 2019 г., за които също са измерени индикаторите. Таблицата показва, че повечето, но не всички съдебни системи са участвали в тези три издания. От таблицата също така става ясно, че индикаторите са претърпели някои промени. Въведени са някои нови индикатори, най-вече за подобряване на съществуващите индикатори.

Таблицата показва съществени разлики в резултатите във времето. Тези разлики са породени от действителни промени в официалните механизми и възприятия, но не може да се изключи, че някои механизми се оценяват по различен начин с течение на времето. Въпреки че индикаторите са описателни, някои може подлежат за тълкуване. Валидирането от външни експерти намалява субективизма, но не напълно. В много страни външното валидиране, по-специално първия път, когато се проведе (2020 г.), доведе до дискусии относно правилните отговори на въпросника, а в някои случаи това доведе до промени в отговорите в сравнение с предишното издание. Затова е необходимо повишено внимание, когато се сравняват резултатите във времето.

6.1 Метод на представяне

Индикаторите за обективна независимост изрично поставят стандарт за това как трябва да изглеждат обективните механизми. Колкото по-висок е резултатът за даден индикатор, толкова повече той е в съответствие с принципите, обсъдени в раздел 4 и подробно описани в стандартите на ЕМСС. Резултатите за всеки индикатор са представени като процент от максималния резултат, който отразява най-добрите механизми.¹⁰ Статистически данни като средно и стандартно отклонение могат да бъдат изчислени за всеки (под)индикатори в съдебните системи.

В графиките, които следват оценката по индикатор за съдебна система е представена в комбинация с минималния и максималния резултат, постигнат от която и да е от участващите съдебни системи. Индикаторите са изобразени хоризонтално. Индикаторите за независимост се състоят от индикатори 1 – 9 за обективна независимост (светло синьо) и индикатори 10 – 15 за възприятие на независимост (тъмно синьо). По същия начин индикаторите за отчетност се състоят от индикатори 1 – 10 за обективна отчетност (светло синьо) и индикатори 11 – 13 за възприятие на отчетност (тъмно синьо).

Преди да преминем към индикаторите за всяка съдебна система, са дадени средните резултати за всички съдебни системи заедно.

6.2 Състояние на независимостта и отчетността в Европа: резултати като цяло

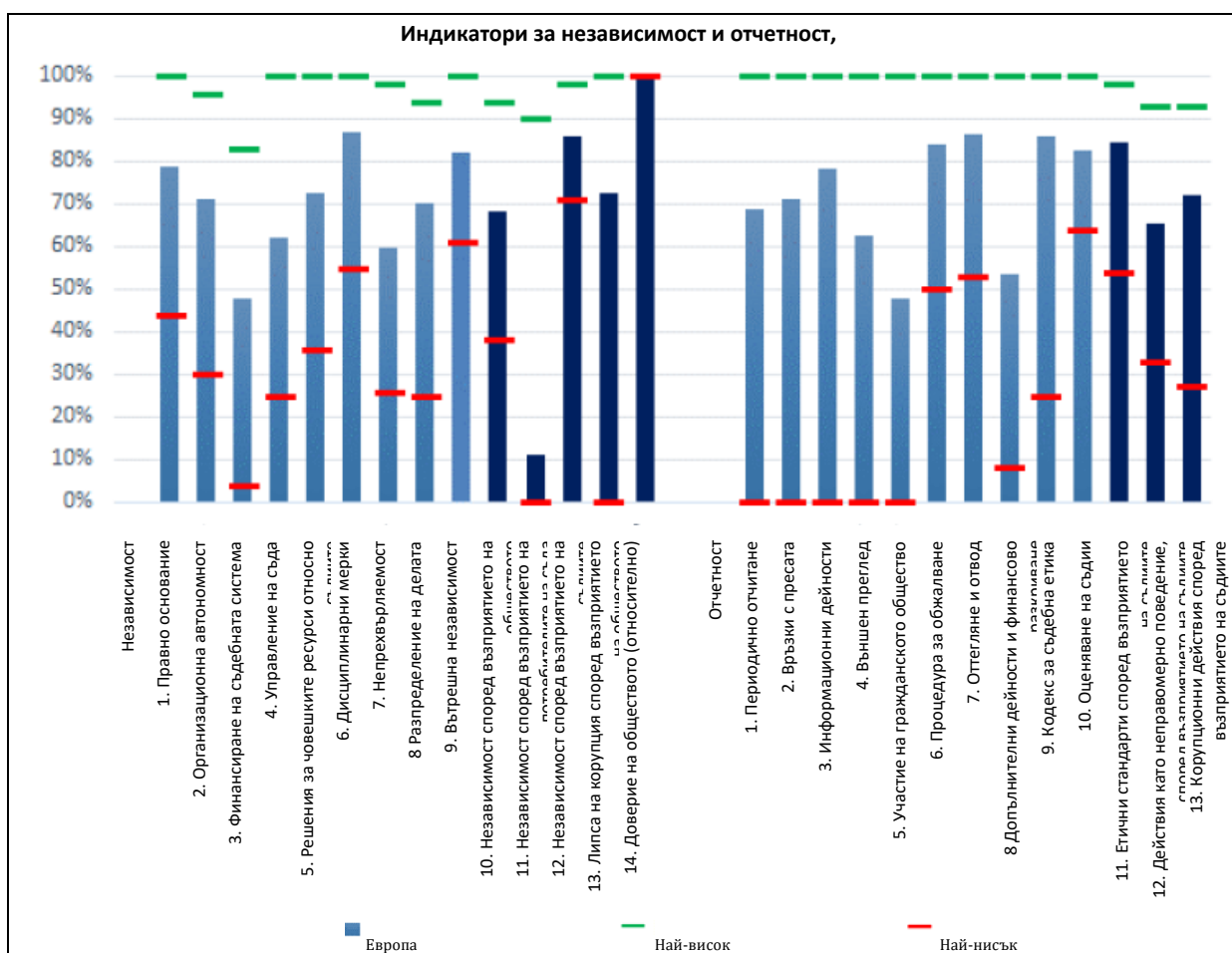
Що се отнася до наличието на данни, повечето индикатори могат да бъдат измерени за всички страни, с изключение на независимостта на съдебната власт според възприятията на потребителите на съда. Както беше отбелязано, проучвания сред потребителите на съда, които изследват възприятията за независимост, рядко се провеждат на национално ниво. В резултат на това повечето страни имат минимален резултат 0 (без проучване) по този индикатор. Като се има

¹⁰ Тъй като се използват интервални скали (точки за подиндикатор могат да бъдат спечелени по скала с равни интервали: разстоянието между 1 и 2 е същото като между 2 и 3), разрешено е използването на проценти.

предвид значението на обратната връзка от потребителите на съда, няма причина индикаторът да отпадне поради липса на интерес.

Фигура 1 показва средната оценка по индикатор за всички членове и наблюдатели на ЕМСС, отговорили на въпросника. Червената черта дава най-ниската оценка от всяка съдебна система, а зелената черта най-високата оценка. Предвид разликите между съдебните системи, средните резултати дават само приблизителна представа за общи проблеми в Европа. По-специално, има големи разлики в индикаторите за обективна отчетност. Въпреки това могат да се направят някои общи заключения от средните стойности в комбинация с глобална проверка на резултатите за всяка съдебна система.

Фигура1 Индикатори за съдебната независимост и отчетност, средно за всички съдебни системи



Независимост и отчетност в Европа

Както и в предишни години, все още има много място за подобрение на независимостта, както и на отчетността, съдейки по разликата между средните резултати и това, което се счита за най-добра уредба (100%). За повечето индикатори поне една съдебна система достига 100% резултат (зелено тире), което показва, че тези добрата уредба е постижима. От друга страна, се срещат и много ниски резултати (червено тире), особено в областта на отчетността. По отношение на повечето индикатори за възприемане 100% резултат не е реалистично постижим (с едно изключение, вижте по-долу). Въпреки това може да се постигне значителен напредък. Трябва да

се подчертае, че официалните механизми относно гаранциите за независимост често са по-зле уредени в Северозападна Европа, отколкото в Централна Европа, докато оценките за субективна независимост като цяло са по-високи. Съвременните официални механизми не гарантират независимост на практика и са необходими много усилия, за да се постигне подобрене, което да е видимо за населението. По-долу е обърнато внимание на редица теми, които са от особен интерес.

Възприятие за независимост

Възприятието за независимост и отчетност показват смесени резултати. Както вече беше споменато, повечето съдебни системи не провеждат проучвания сред потребителите на съда. Затова средната оценка по индикатор 11 е много ниска. Това е резултат от непровеждане на проучвания, а не резултат от слабо удовлетворение относно независимостта. Обикновено е в правомощията на съдебните органи да провеждат проучвания на потребителите на съда и следователно съдебните органи могат да повлияят на техния резултат.

Възприятието на гражданите за съдебната независимост е по-неблагоприятно от това на съдиите. В предишното издание на индикаторите бяха използвани резултати от анкета сред адвокати. Тяхното възприятие на съдебната независимост беше по средата между това на гражданите и съдиите. За съжаление, проучването, организирано от ССВЕ и ЕМСС сред адвокатите, не се проведе през 2022 г. Средният резултат за възприятието на гражданите за корупцията в съдебната система е доста благоприятен, но, както показват профили на държавите, разликите между съдебните системи са много големи и корупцията остава основно предизвикателство в редица съдебни системи.

Индикатор 15 заслужава специално внимание, тъй като предоставя сравнение в рамките на страната. Става въпрос за доверието на гражданите в съдебната система спрямо доверието в другите държавни органи. За пръв път във всички участващи страни доверието в съдебната власт е по-високо от доверието в другите власти на държавата (през 2019/2020 г. такъв е случаят в 16 от 21 държави, за които има данни). Докато трите държавни власти изпълняват много различни функции, забележително е, че навсякъде се вярва на съдиите повече от пряко избраните служители. Трябва да се отбележи, че това не означава, че доверието в съдебната власт е високо във всички съдебни системи.

Ниски резултати за финансиране

По отношение на обективната независимост (1-9), финансирането на съдебната власт е с най-нисък резултат. От 2019/2020 резултатът е намалал още повече. Финансирането на съдебната система като цяло не е добре организирано и съдебните органи често са зависими от дискреционни решения на правителството. Индикаторът се състои от два елемента: разделението на правомощията за вземане на решения между съдебната система, правителството и парламента, включително възможността съдебната система да ангажира парламента в случай на конфликт с правителството, и обективността на критериите за финансиране. Резултатите са ниски и по двата аспекта.

В *таблица 3* са представени данни за възприятието на Съдебните съвети и другите ръководни органи за адекватността на бюджета на съдебната власт Осем от 23 съдебни системи заявяват, че бюджетът е не само малък, но и реално недостатъчен за задоволяване на нуждите във важни области от работата на съдилищата.

Доклад на ЕМСС относно независимостта, отчетността и качеството на съдебната система 2022-2023 г. – за Общото събрание, Любляна, 8 юни 2023 г. www.encj.eu

Резултатите в тази област подчертават важността на доклада на ЕМСС относно финансирането на съдебната система.¹¹ Основните препоръки в този доклад са:

1. Изготвянето на бюджета трябва да бъде систематично и практически свободно от неподходяща политическа намеса, така че съдилищата да се финансират въз основа на обективни и прозрачни критерии;
2. Съдебният съвет или еквивалентен орган трябва да бъде участва активно на всички етапи от бюджетния процес, а съдилищата трябва да разполагат с ресурси до ниво, което осигурява ефективна и ефикасна съдебна система
3. Бюджетните приоритети трябва да се определят в сътрудничество със съответната съдебна система съгласно прозрачни критерии и не трябва сами по себе си да диктуват съдебните процедури, които трябва да се следват

Тези препоръки все още са много актуални.

Таблица 3. Достатъчност на финансирането на съдебната система, както се възприема от съветите и други управителни органи

Достатъчност на финансирането на съдебната система					
	за справяне с натоварването от дела	за наемане на вещи лица/преводчици/и т.н. по съответни случаи, ако таксите се плащат от съда	за поддържане на знанията и уменията на съдиите актуални	за поддържане на знанията и уменията на съдебния персонал актуални	за улесняване на съдиите и друг персонал по въпросите на информационните системи, сградите и т.н.
Австрия	x	x	x	x	x
Белгия					
България	x	x	x	x	НЕ
Дания	x	x	x	x	x
Финландия	x	x	x	x	x
Франция					
Германия	x	x	x	x	x
Гърция					
Унгария	x	x	x	x	x
Ирландия	x	x	x	x	x
Италия	НЕ	x	x	НЕ	НЕ
Латвия	x	x	x	x	x
Литва	НЕ	x	НЕ	НЕ	x
Нидерландия	x	x	x	x	x
Норвегия	x	x	x	x	x
Португалия	НЕ	x	x	x	НЕ
Румъния	x	x	x	x	x
Словакия	x	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Швеция	x	x	x	x	x
Испания	НЕ	НЕ	x	x	НЕ
Англия и Уелс	x	НЕ	x	НЕ	НЕ
Шотландия	x	x	x	x	x
Северна Ирландия	x	x	x	НЕ	x

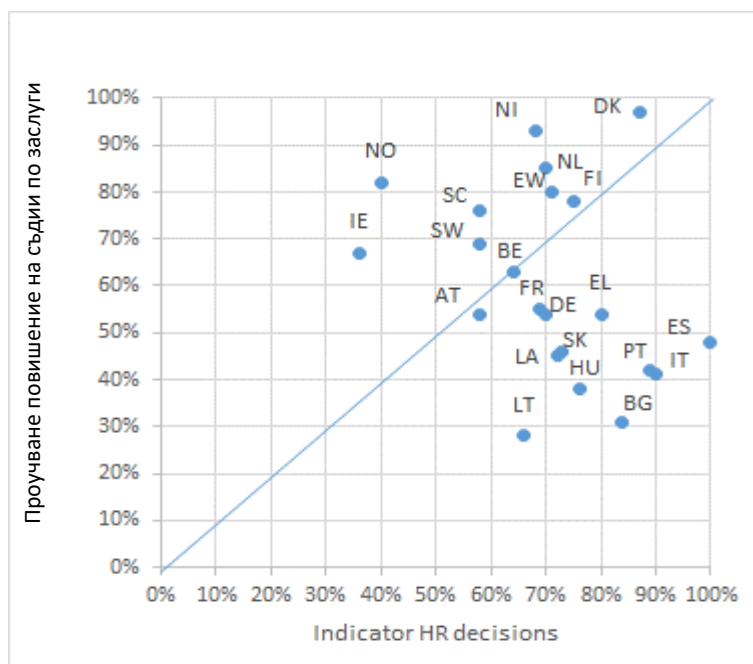
Източник: Въпросник на ЕМСС за независимост и отчетност 2022/2023 г., въпрос 3а. x е достатъчен.

¹¹ Вижте ЕМСС (2015-2016). Финансиране на съдебната система. Вижте www.encj.eu.

Противоречиви резултати относно назначаването и повишаването на съдиите

В предишния доклад за измерването на индикаторите, по отношение на решенията за човешките ресурси (назначаване и повишаване на съдии), беше отбелязано, че високата оценка по индикатора обикновено не съвпада с високата оценка по въпросите в анкетата на съдиите за това дали съдиите се назначават и повишават единствено въз основа на заслуги и опит.¹² Пълното спазване на стандартите не гарантира високо мнение на съдиите за резултата от процедурите по назначаване и повишаване. Освен това някои съдебни системи, които се оценяват положително от съдиите в това отношение, не са напълно в съответствие със стандартите. *Фигура 2* илюстрира и двата резултата. Хоризонталната ос показва резултатите по индикатора, който отчита решенията за човешките ресурси при съдиите, а вертикалната ос показва резултатите от проучването сред съдиите. Ако индикаторът и резултатите от проучването бяха последователни, резултатите щяха да бъдат по диагонал. В това издание отново резултатите на голяма група държави се намират под диагонала, а и много държави са над него. Така много съдебни системи работят значително по-зле, отколкото предполагат техните формални уредби, а също така много и значително по-добре.

Фигура 2 Индикатор за решенията в сферата на човешките ресурси спрямо резултати от проучване сред съдиите за повишаване на съдиите само въз основа на заслуги (проучване 2022 г.)



Позиция на съдебн

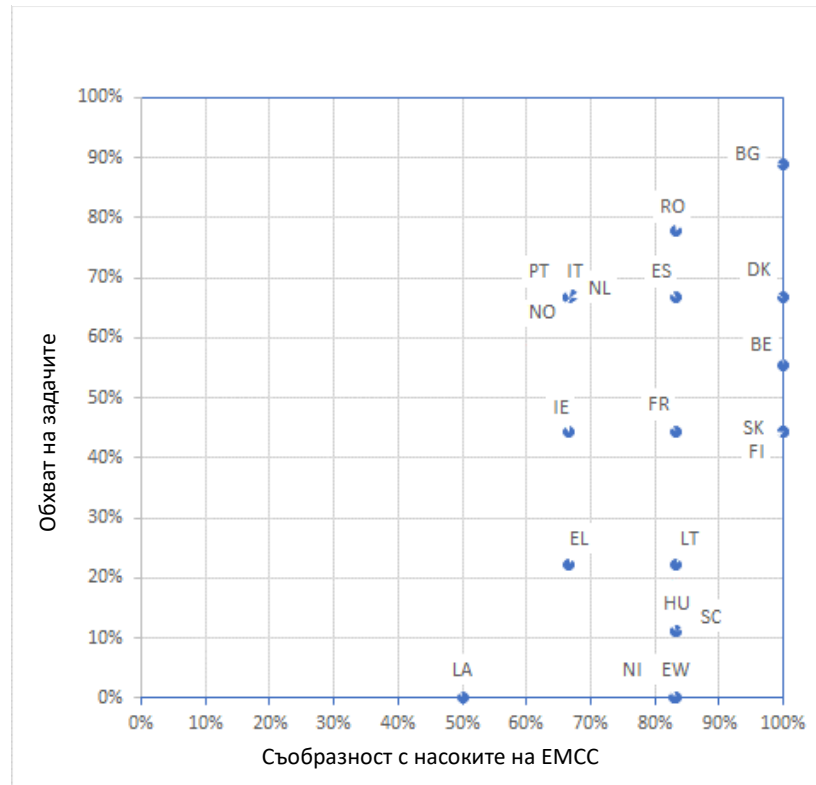
Индикатор за решенията в сферата на човешките ресурси

Индикатор 2 за независимост се отнася до организационната автономност на съдебната власт. Този индикатор позволява (комбинацията от) различни управленски институции. Фокусирайки се върху самите съдебни съвети, могат да се разграничат два аспекта. Първият аспект е степента на съответствие на даден съвет със съвместно договорените насоки на ЕМСС, а вторият – обхватът на неговите задачи. *Фигура 3* дава количествена оценка на двата аспекта (проценти на изпълнените

¹² Вижте ЕМСС 2019.

насоки и на категориите изпълнени задачи). По-конкретно разнообразието от задачи е много голямо. Има Съвети, които не изпълняват нито една от изброените задачи. По същество това са консултативни органи (напр. в Обединеното кралство). Също така има съвети с широк спектър от задачи. Освен това се среща обичайното разграничение между съвети, които се фокусират върху назначаването и освобождаването на съдии, и съвети, които се фокусират върху управлението на съдебната система и нейното финансиране. Фрапираща разлика

Фигура 3 Съобразност с насоките на ЕМСС и обхвата на задачите и обхват на задачите на Съдебните съвети, 2022 г.



Забележка: шест насоки и девет области със задачи (вижте въпросник 2022/2023, Тримесечие 2).

Впечатляваща разлика е, че някои съвети са пряко натоварени и в резултат на това са силно заети с подбора на съдии, а други, като Нидерландския съвет, носят косвена отговорност чрез назначаването (и замяната) на членовете на комисия за подбор, като част от широк спектър от задачи. От това следва, че управлението на съдебната власт се различава много и все още е фрагментирано в много страни. Това пречи на цялостното управление на съдебната власт.

Различни резултати за обективна отчетност

По отношение на отчетността, вече беше отбелязано, че резултатите се различават значително в различните съдебни системи. Например, около половината от съдебните органи имат много ниска оценка за отношенията с пресата, докато останалите имат много висока оценка.

Участие на гражданското общество и допълнителни функции/финансово разкриване

Ниски средни резултати се установяват по-специално за участието на гражданското общество в управлението на съдебната система и за комбинирания индикатор за допълнителни функции и финансово разкриване. Индикаторът за участие на гражданското общество се отнася до участието на представители на гражданското общество в назначаването и подбора на съдии, дисциплинарните производства срещу съдии и жалбите срещу тях. Такова участие може да повиши доверието на гражданите в тези производства, но е рядко. Ниският резултат по индикатора за допълнителни функции и финансово разкриване се дължи основно на липсата на финансово разкриване при половината от участващите съдебни системи. Моделът е доста хаотичен предвид това, че сходни държави правят различни избори, като например Португалия прилага и Испания не прилага разкриване, Франция прилага, а Белгия не, Норвегия прилага, а Дания не. По-систематично финансово разкриване има в Централна Европа, но не и в Унгария. В англосаксонските страни не се прилага финансово разкриване.

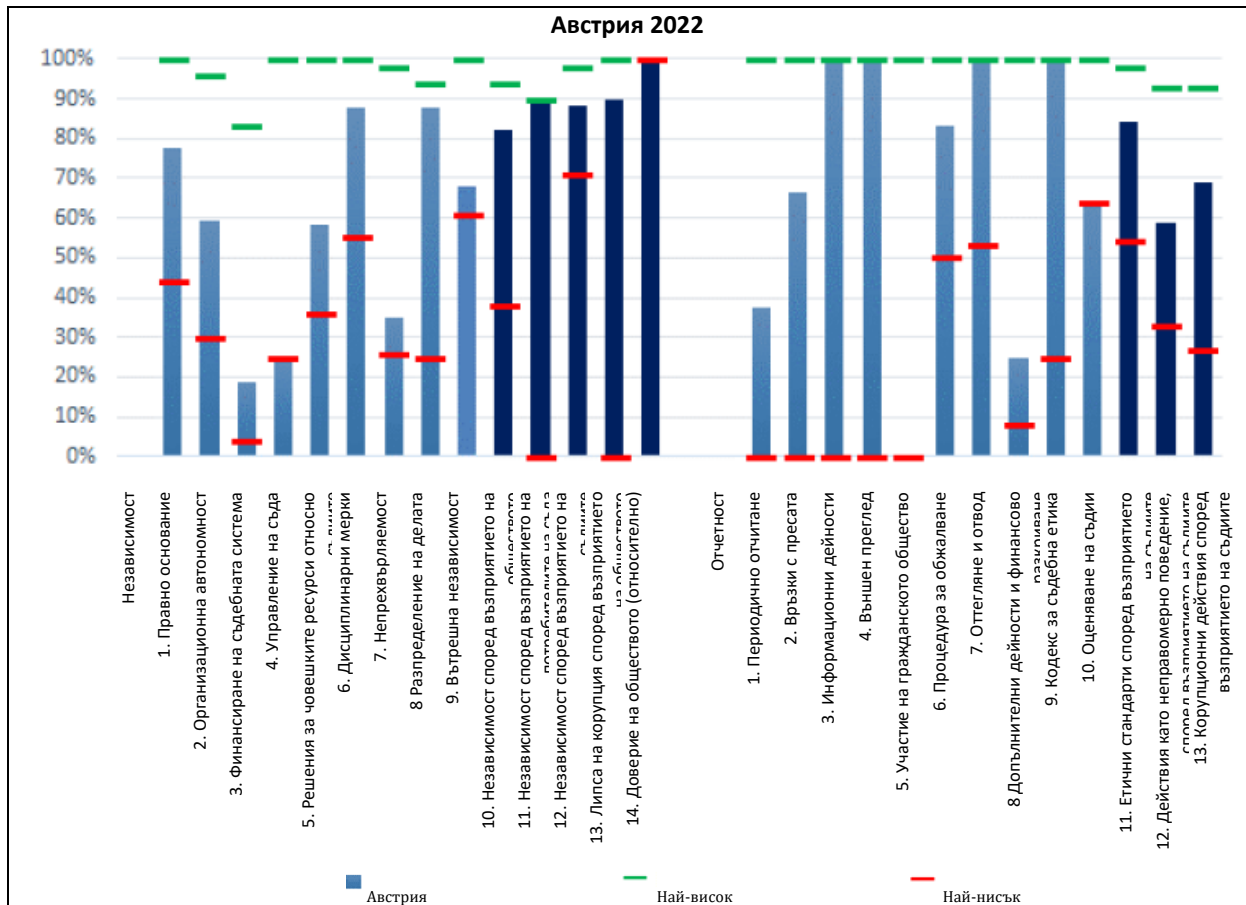
Възприемана (субективна) отчетност

В настоящото издание индикаторите за възприятие са ограничени до възприятията на съдиите. Както беше отбелязано, сравнението с възприятията на адвокатите не можа да се осъществи през 2022 г. Настоящите индикатори се отнасят до спазването на етичните стандарти и адекватността на действията на съдебните органи за справяне с неправомерното поведение и корупцията на съдебната власт. Повече от 80% от отговорилите съдии са доволни от спазването на етичните стандарти от страна на съдиите. Между 60% и 70% изразяват мнение, че съдебните органи ефективно се справят с неправомерното поведение и корупцията. Трябва да се отбележи, че възприятията на съдиите и адвокатите се различават значително в предишното издание и това още трябва да бъде повод за безпокойство.

6.3 Състояние на независимостта и отчетността на съдебната власт

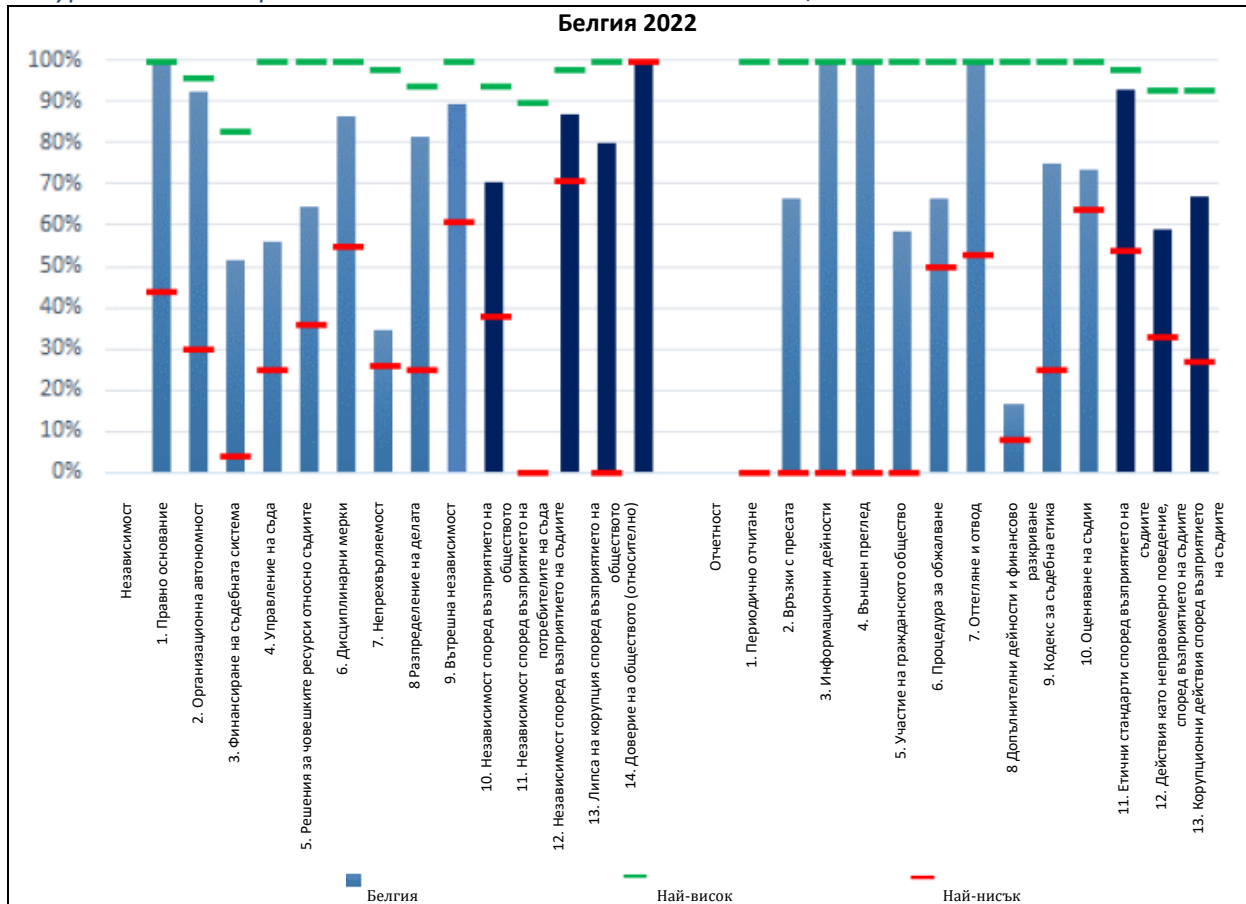
Профилите на държавите са представени по азбучен ред за всички участващи съдебни системи, членове на ЕМСС, както и наблюдатели. Със звездичка са отбелязани наблюдателите.

Фигура 4 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Австрия*

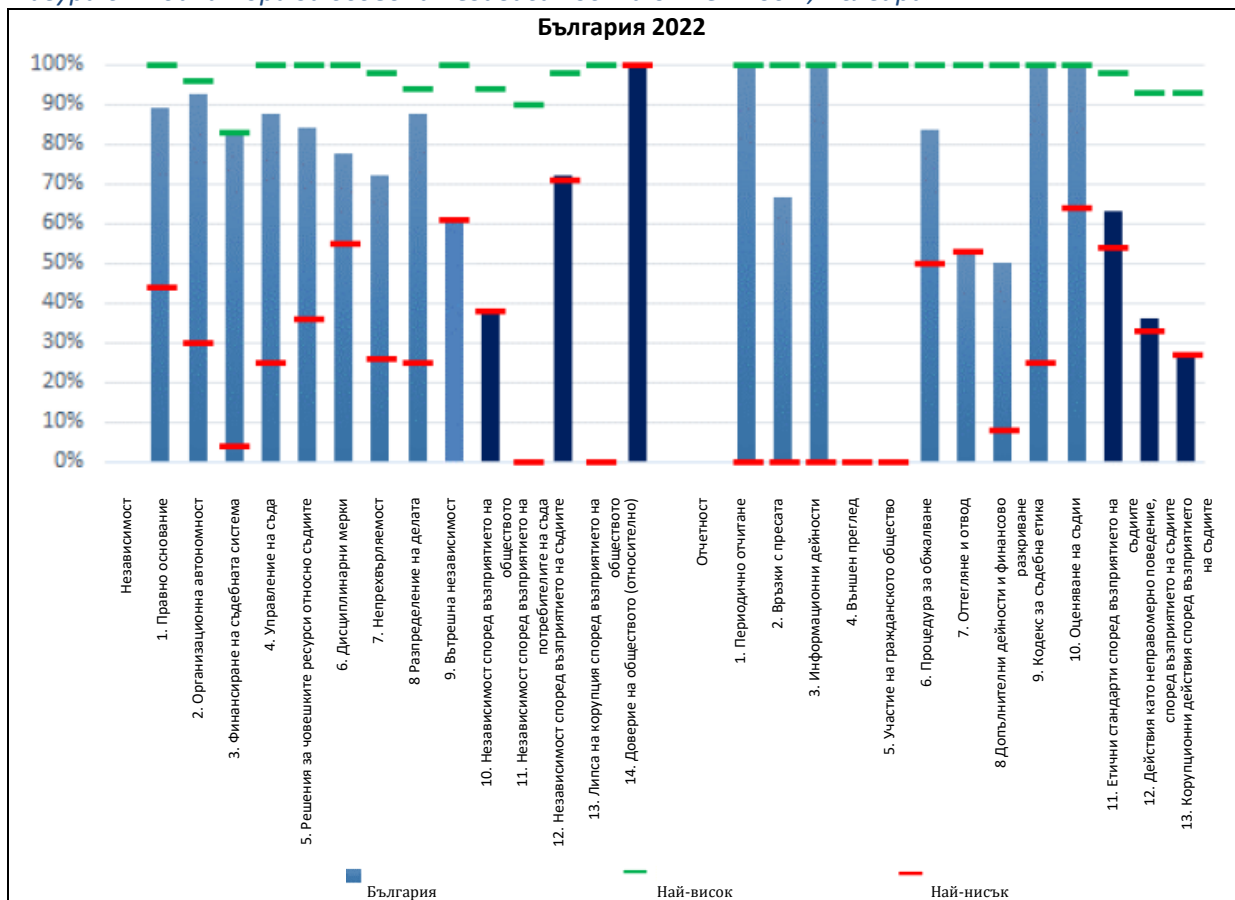


Забележка: В Австрия администрацията на съдилищата попада под отговорността на изпълнителната власт, т.е. на компетентния министър, тоест министърът на правосъдието. Съдебната администрация във всеки съд се управлява от председателя на съда. Председателят на съда е съдия и се подпомага от своите заместник-председатели, които също са съдии. При изпълнение на административните си задължения (но само тогава) съдиите, които работят в съдебната администрация, не се ползват със съдебна независимост, а действат в рамките на йерархията на изпълнителната власт.

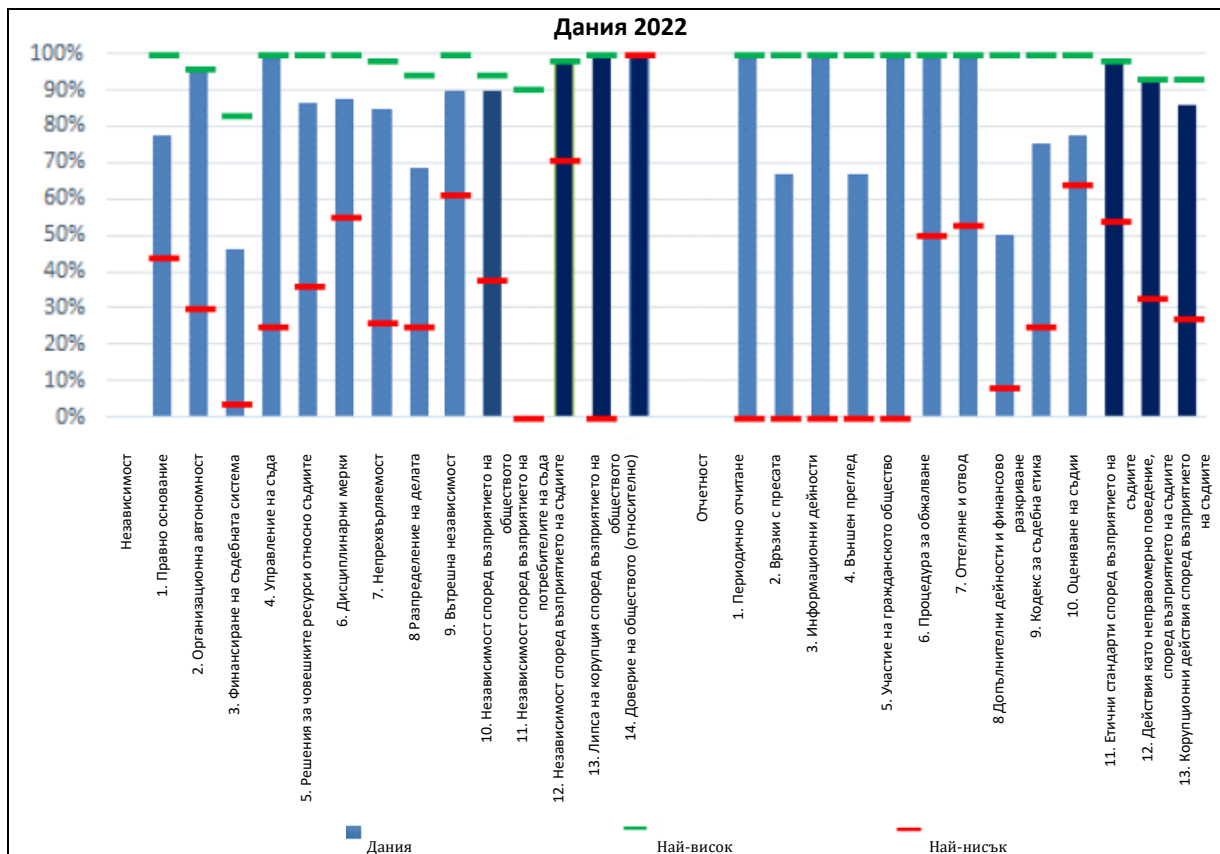
Фигура 5 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Белгия



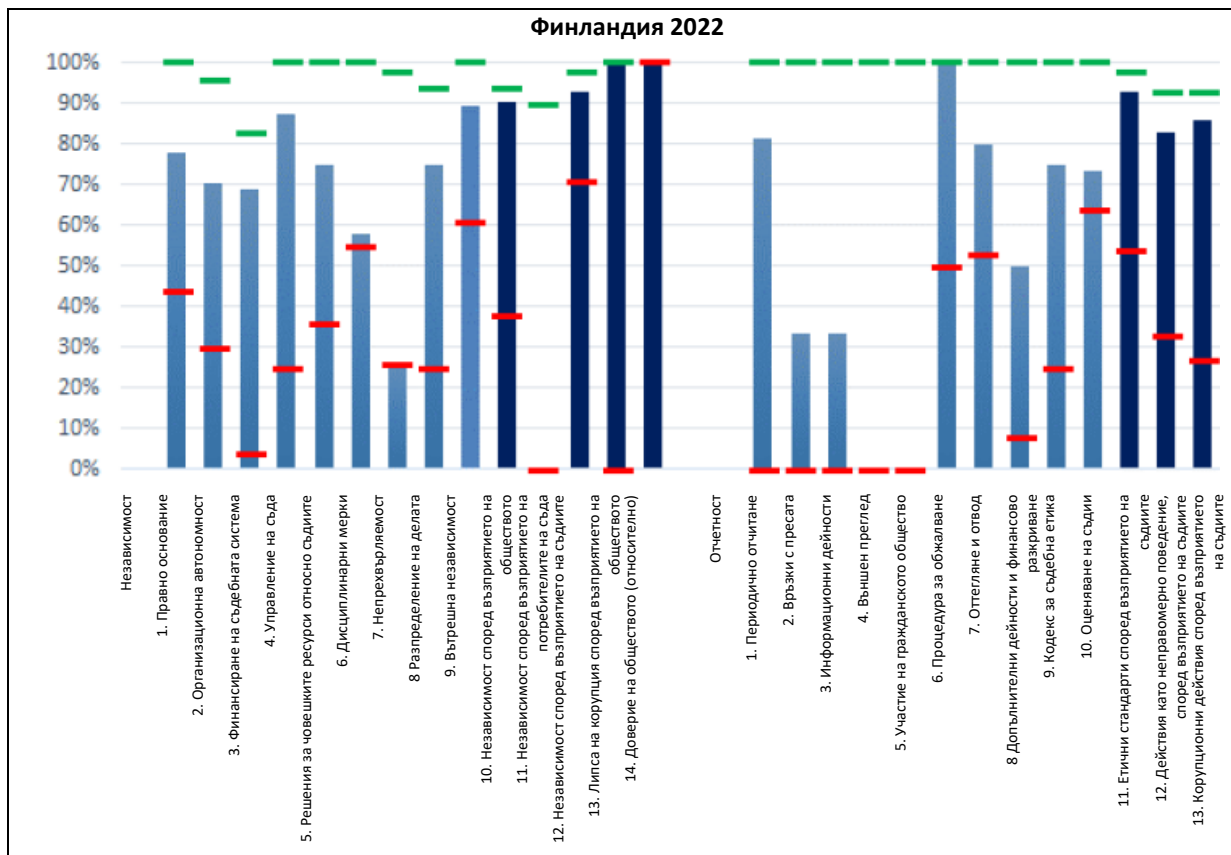
Фигура 6 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, България



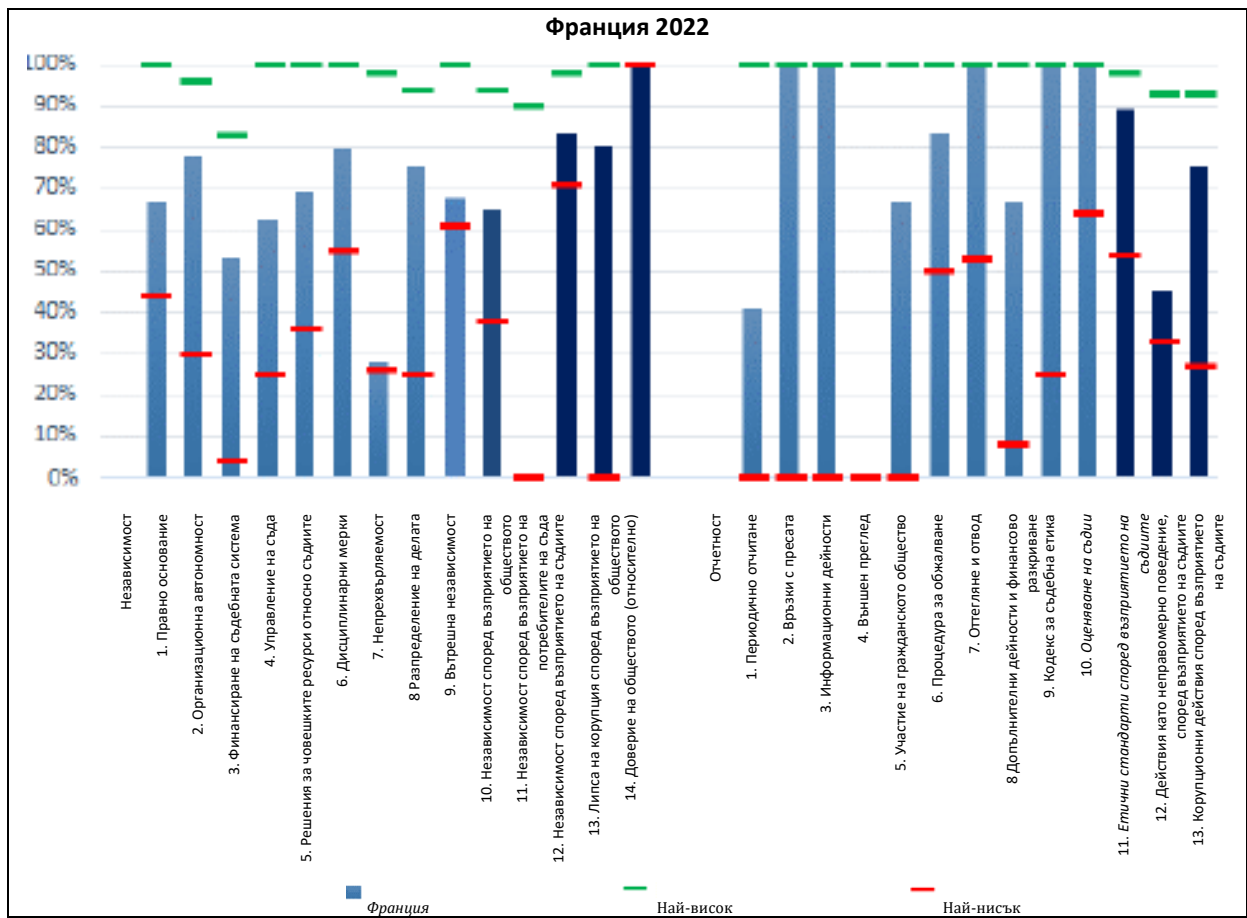
Фигура 7 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Дания



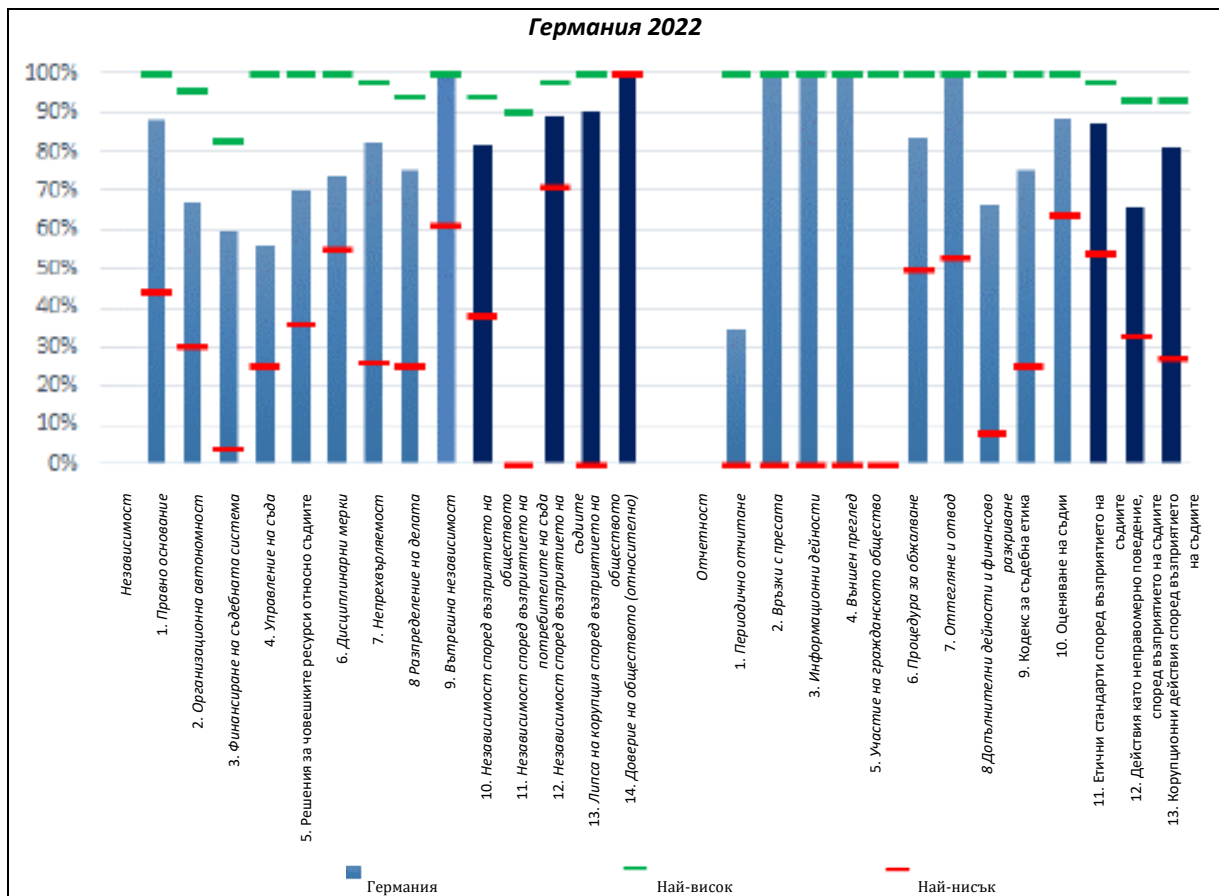
Фигура 8 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Финландия



Фигура 9 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Франция



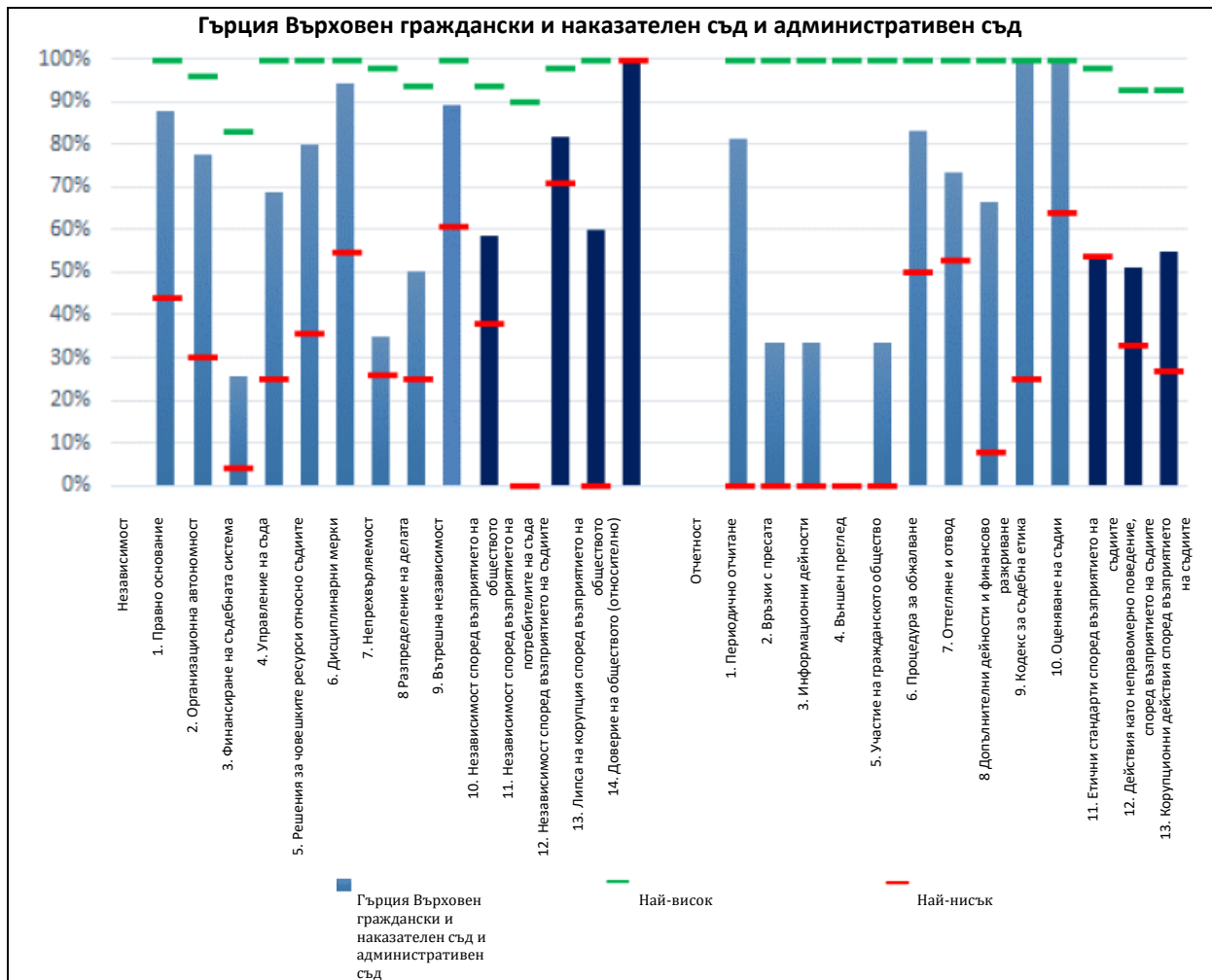
Фигура 10 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Германия*



Забележка: Докато съдиите работят и решават своите дела независимо, администрацията на съдилищата в Германия попада под отговорността на изпълнителната власт, т.е. на компетентния министър, обикновено министъра на правосъдието на съответната провинция или федерация. Съдебната администрация във всеки съд се управлява от председателя на съда. Председателят на съда е съдия и се подпомага от други съдии в своите административни задължения. При изпълнение на административните си задължения (но само тогава) съдиите, които работят в съдебната администрация, не се ползват със съдебна независимост, а действат в рамките на йерархията на изпълнителната власт. Докато германската съдебна администрация се управлява от съдии в тесен контакт с колегите си, изпълнителната, а не съдебната власт е отговорна за съдебната администрация.

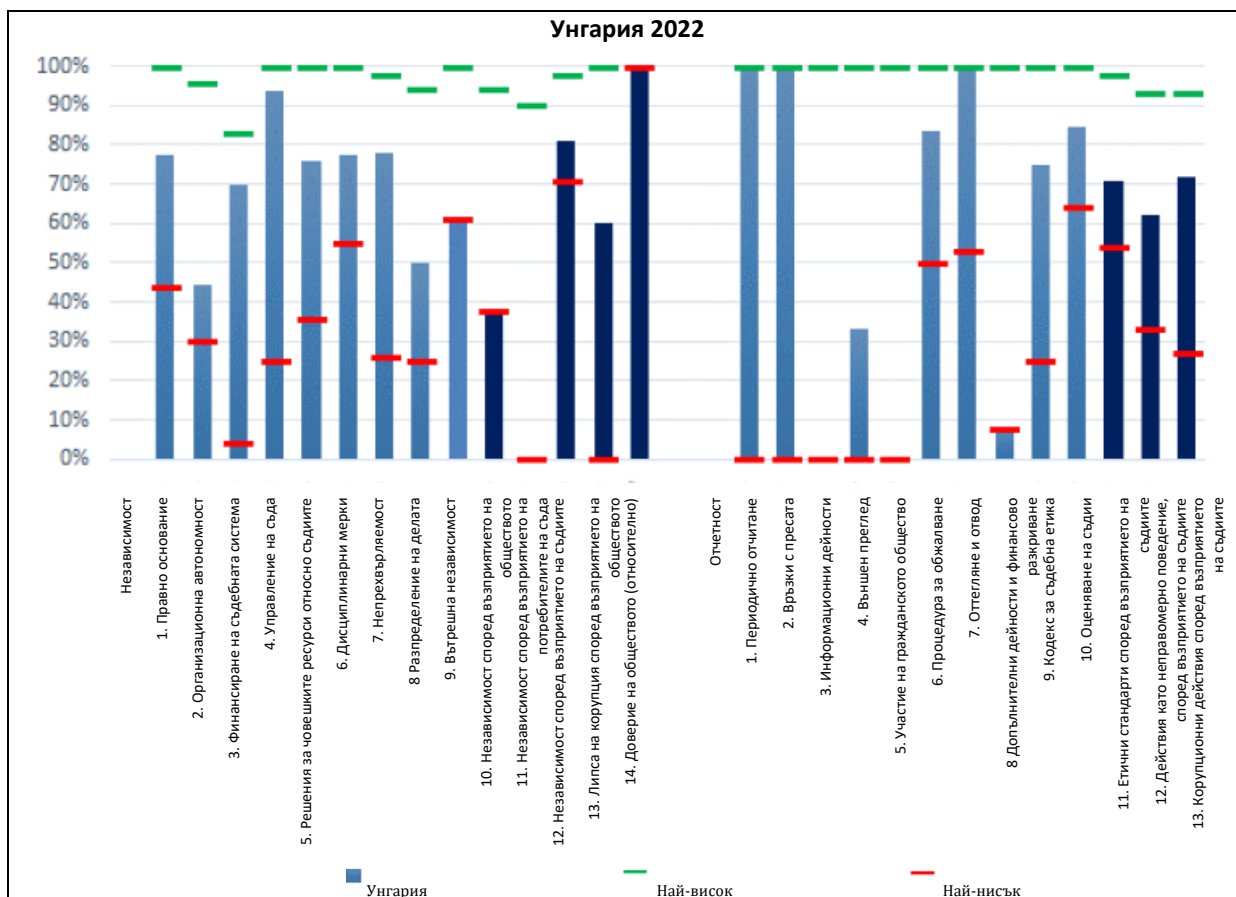
Съдиите както на федерално ниво, така и на ниво Länder се назначават от компетентния министър, обикновено министъра на правосъдието. Въпреки това, на федерално ниво и в приблизително половината провинции, съответният парламент участва в избора. Въпреки че съдиите не участват пряко в подбора и повишаването на съдиите, те имат значително косвено влияние.

Фигура 11 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Гърция



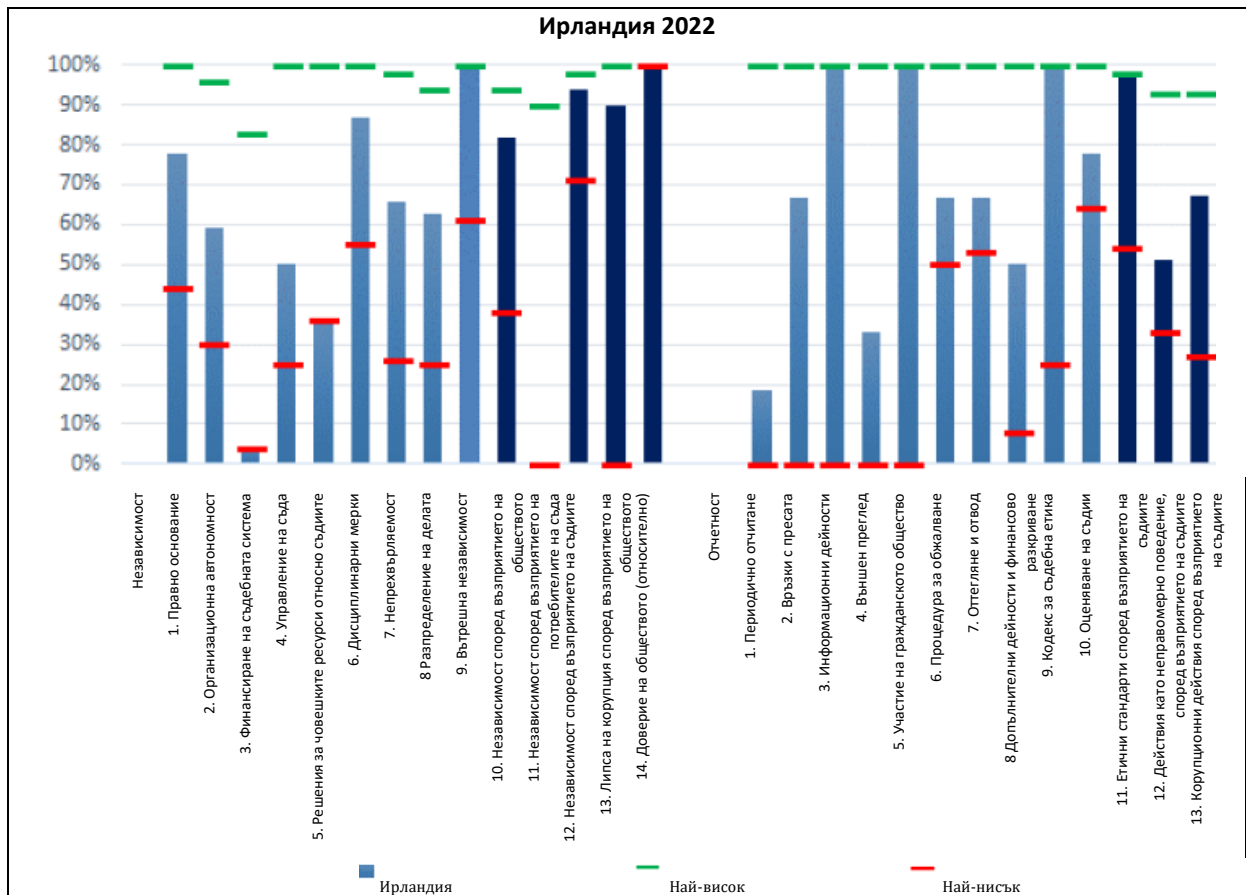
ниският резултат за непрехвърляемост се дължи главно на възможността съдия да бъде отстранен от дело без негово/нейно съгласие. Това може да се случи само ако той (тя) не успее да произнесе решение в рамките на 8 месеца след обсъждане без основателна причина.

Фигура 12 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Унгария

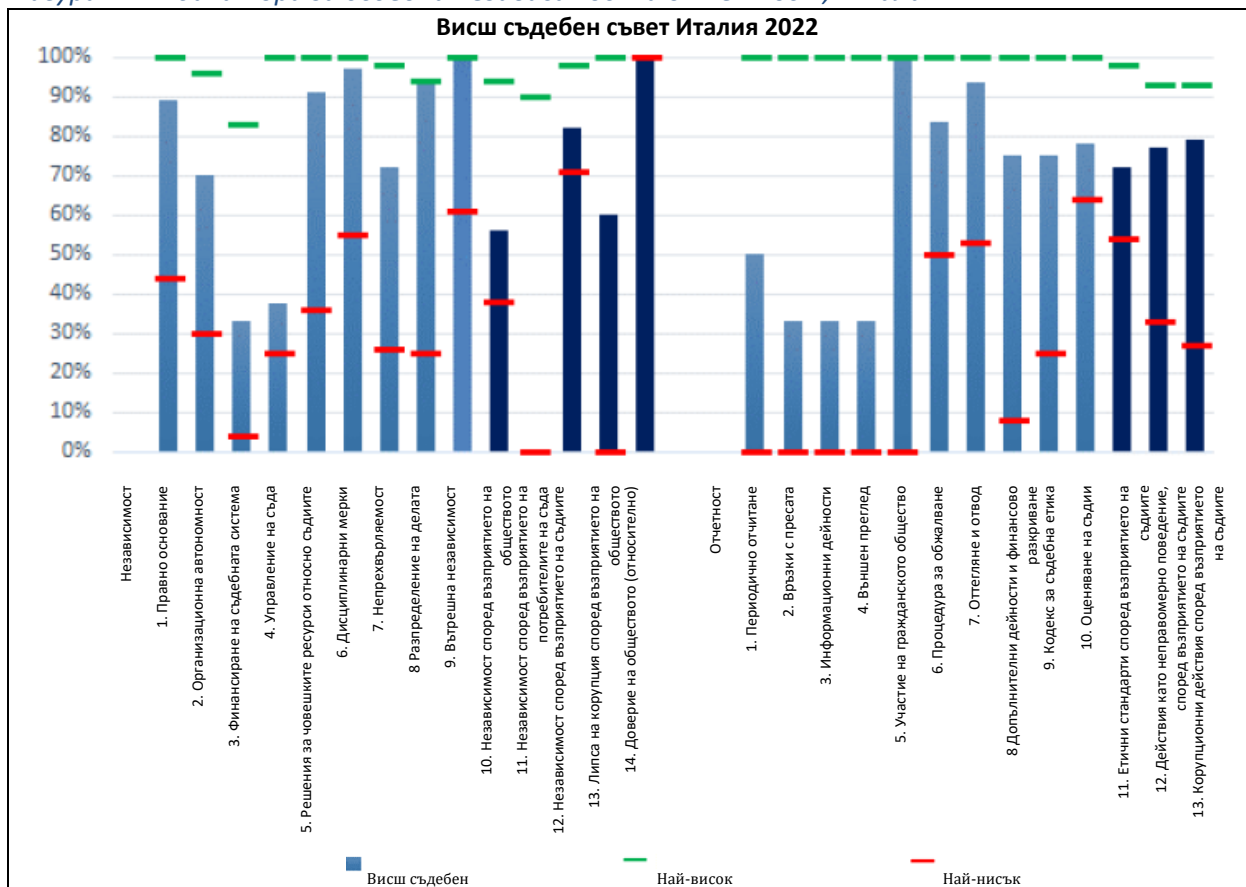


Забележка: външните експерти, валидирани отговорите, добавят следното: Според въпросника за независимост и отчетност има само три възможности по административни въпроси: съдебна власт, изпълнителна власт, парламент. Унгарският случай просто не се вписва в тази логика, тъй като Националната служба на съдебната власт не е включена във възможните полета, никой не може да каже като част от съдебната система [или] като автономен орган на съдебната система. Може да се създаде ясна представа, като се вземе предвид това разграничение. Освен това въпросникът се фокусира само върху формалните параметри на съдебната независимост и отчетност, поради което може да открие неформалното политическо влияние върху съдилищата чрез ръководители на съдилища, които са партийни назначения, или чрез враждебна и заплашителна правителствена комуникация спрямо определени съдии

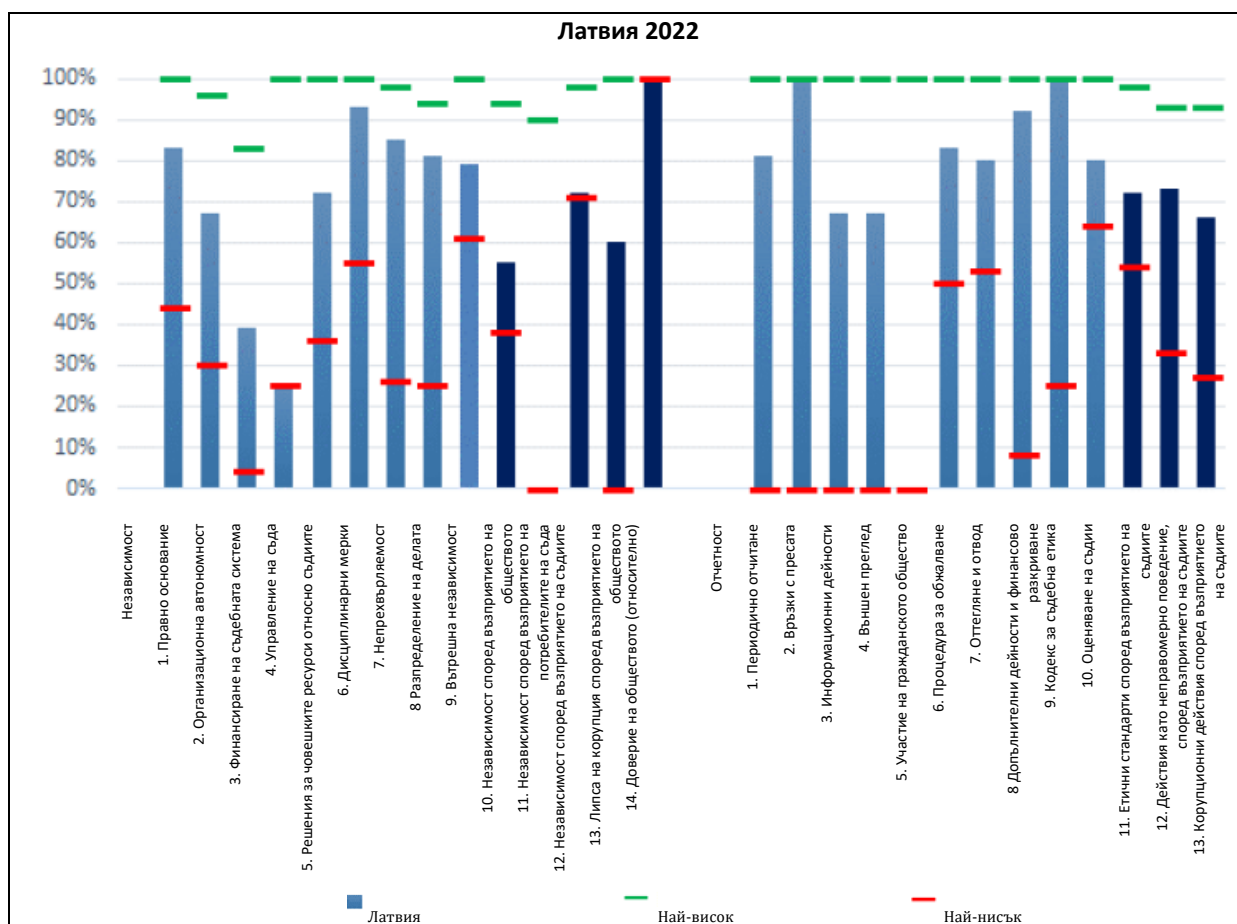
Фигура 13 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Ирландия



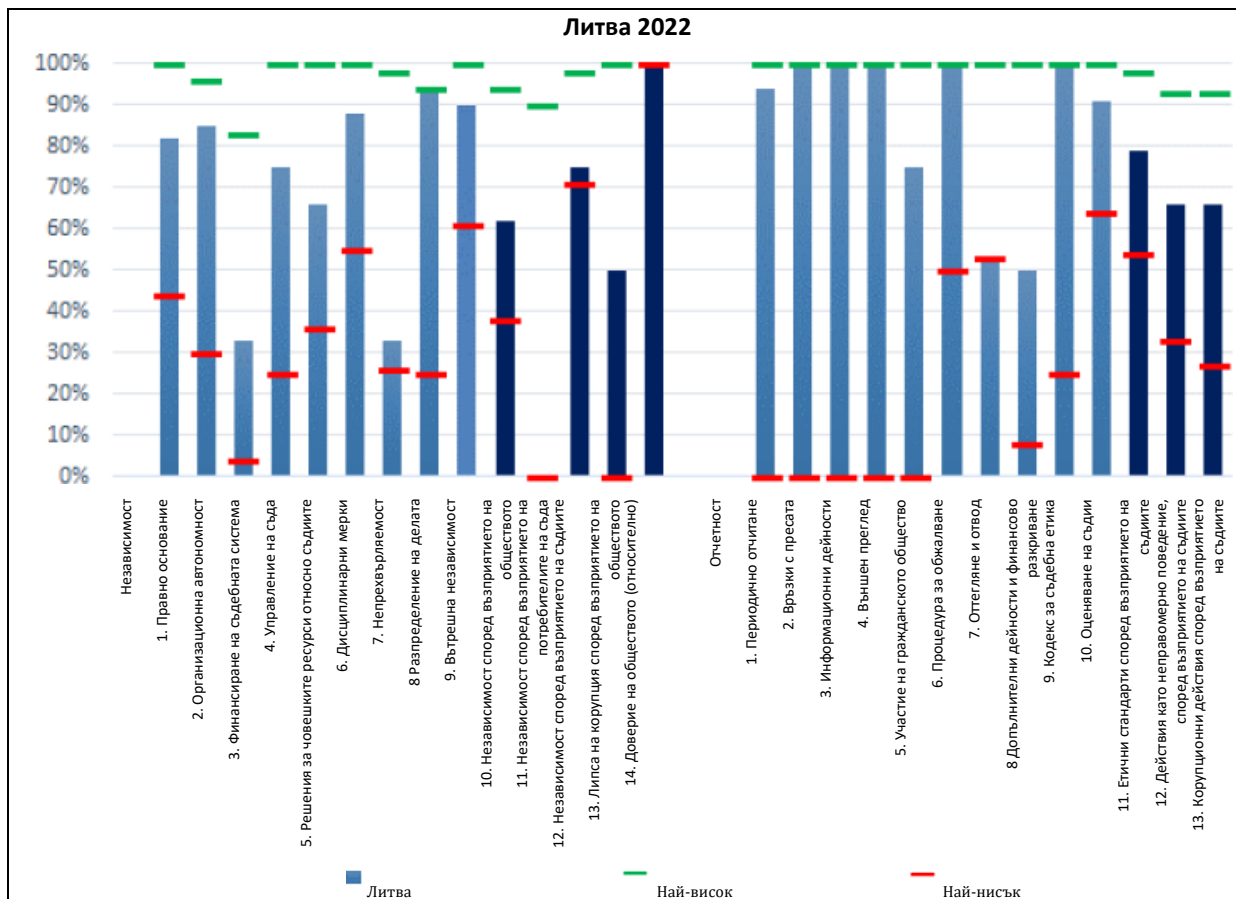
Фигура 14 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Италия



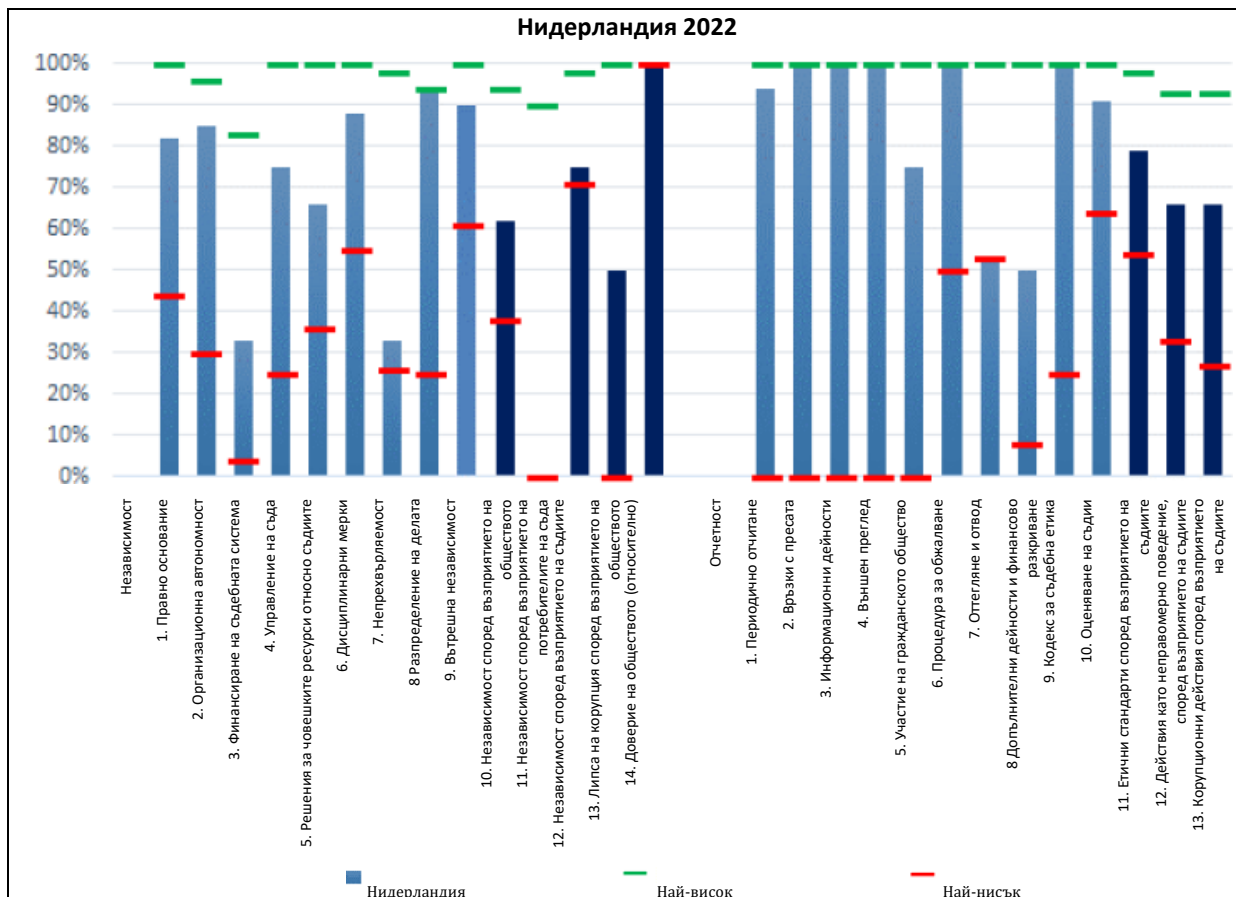
Фигура 15 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Латвия



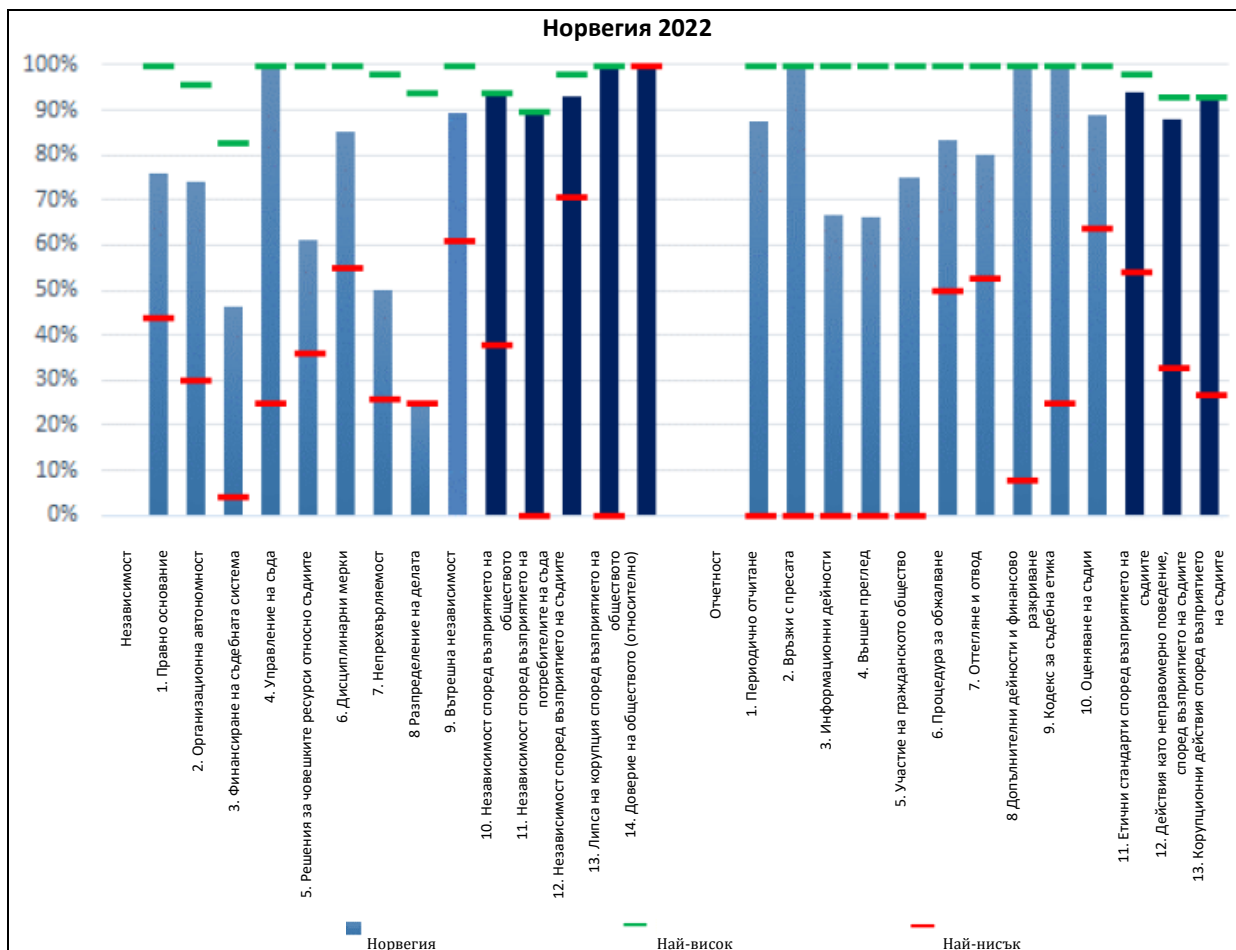
Фигура 16 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Литва



Фигура 17 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Нидерландия

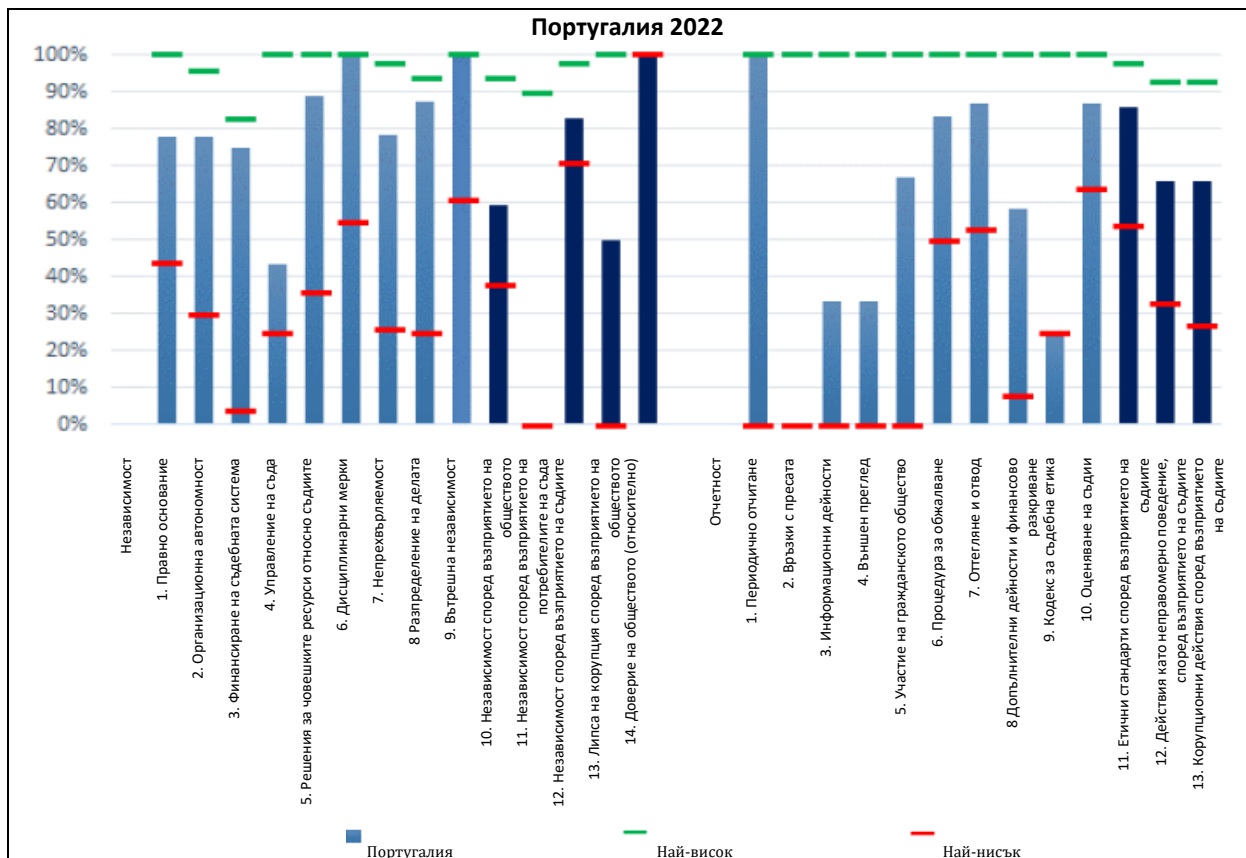


Фигура 18 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Норвегия*

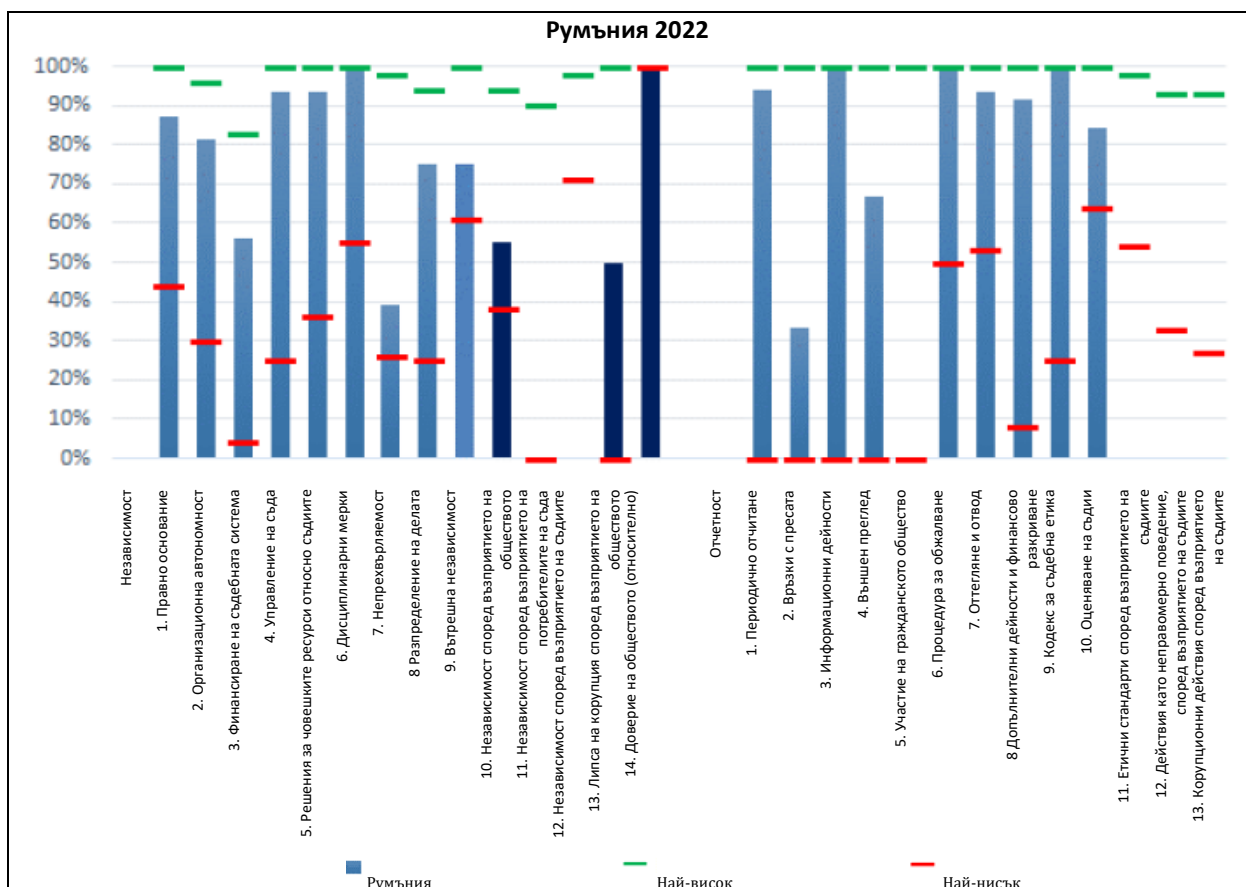


Забележка: експертите посочват, че в предложението за бюджет за 2023 г. правителството е намалило автономията на Норвежката съдебна администрация (NCA), чрез отделяне на части от бюджета за съдебната администрация от бюджета на общите съдилища.

Фигура 19 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Португалия

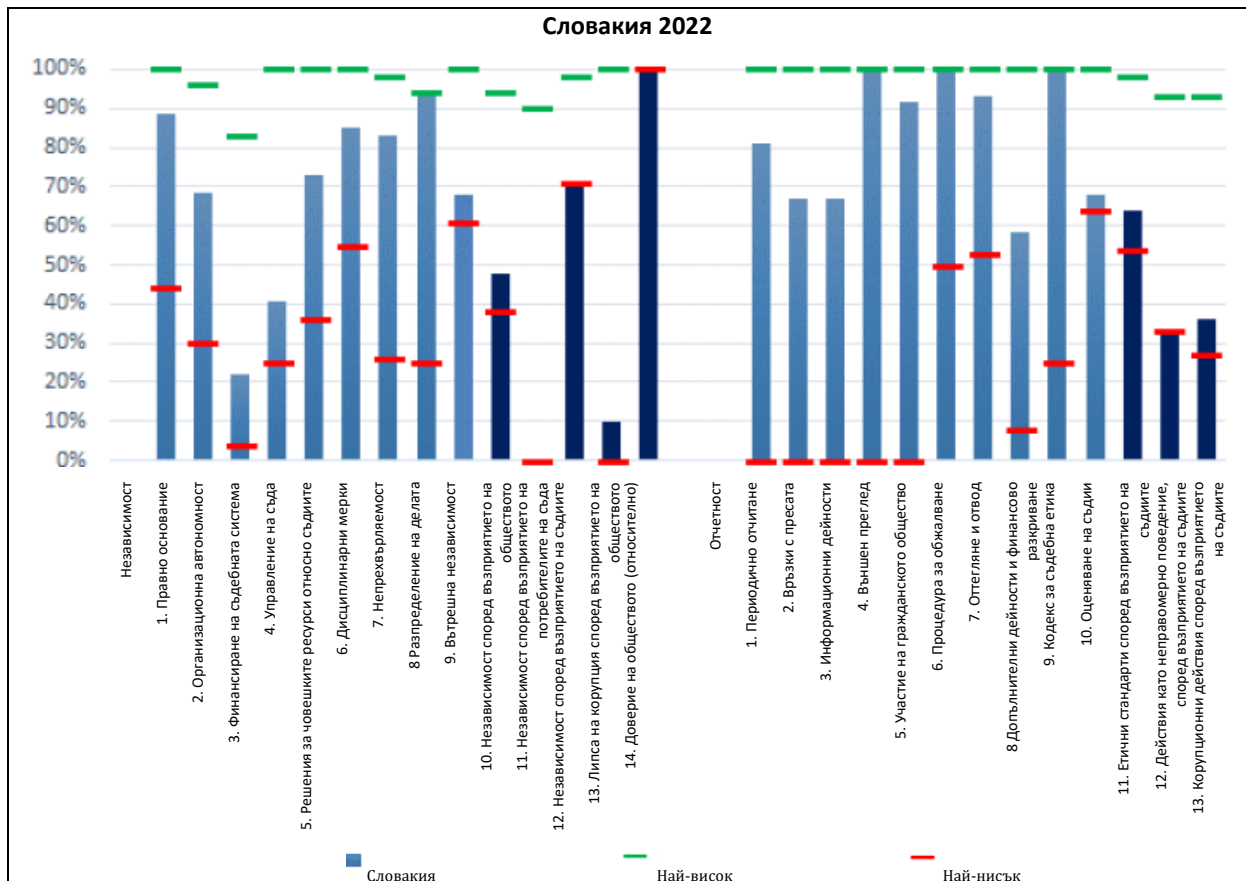


Фигура 20 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Румъния

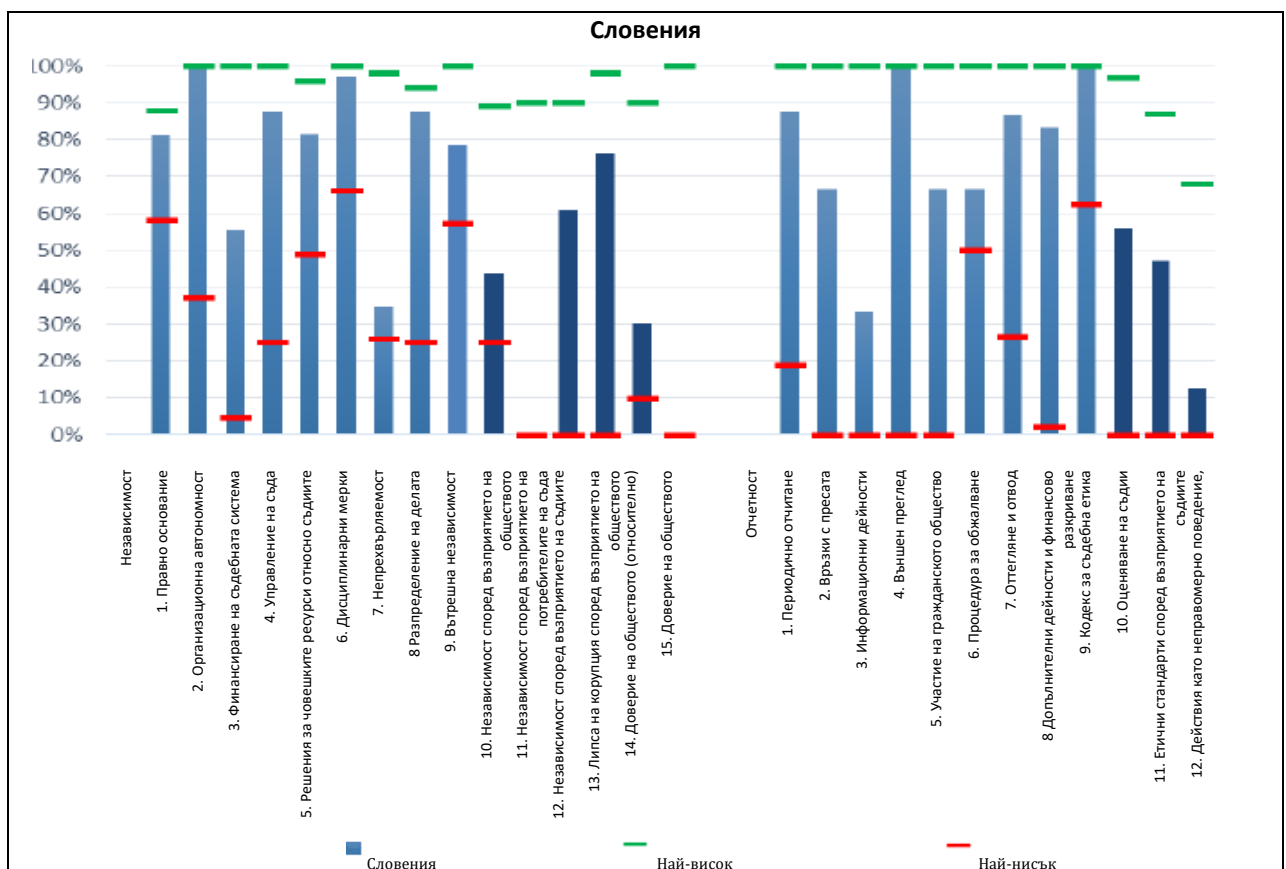


Забележка: Румъния не участва в проучването на EMCC за 2022 г. сред съдиите.

Фигура 21 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Словакия

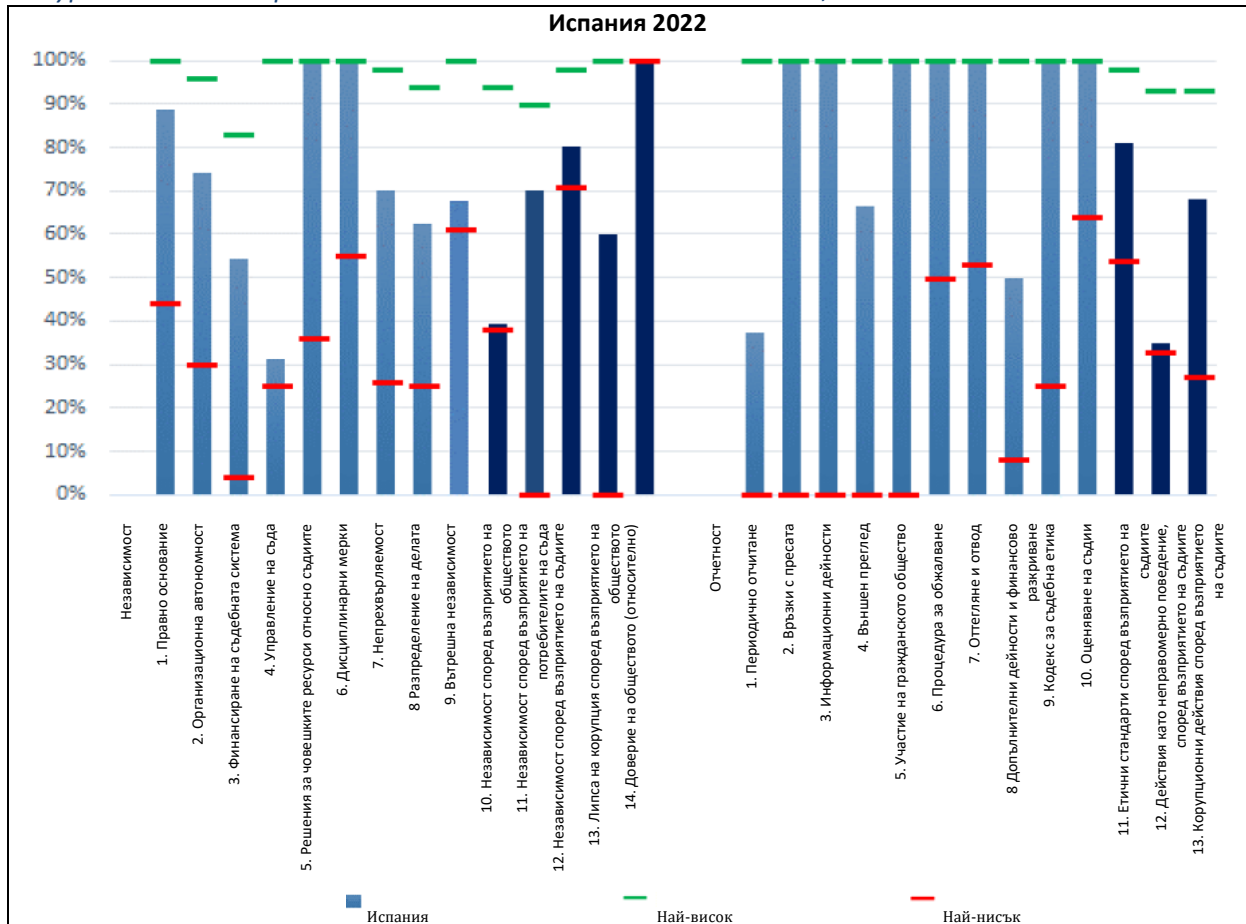


Фигура 22 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Словения

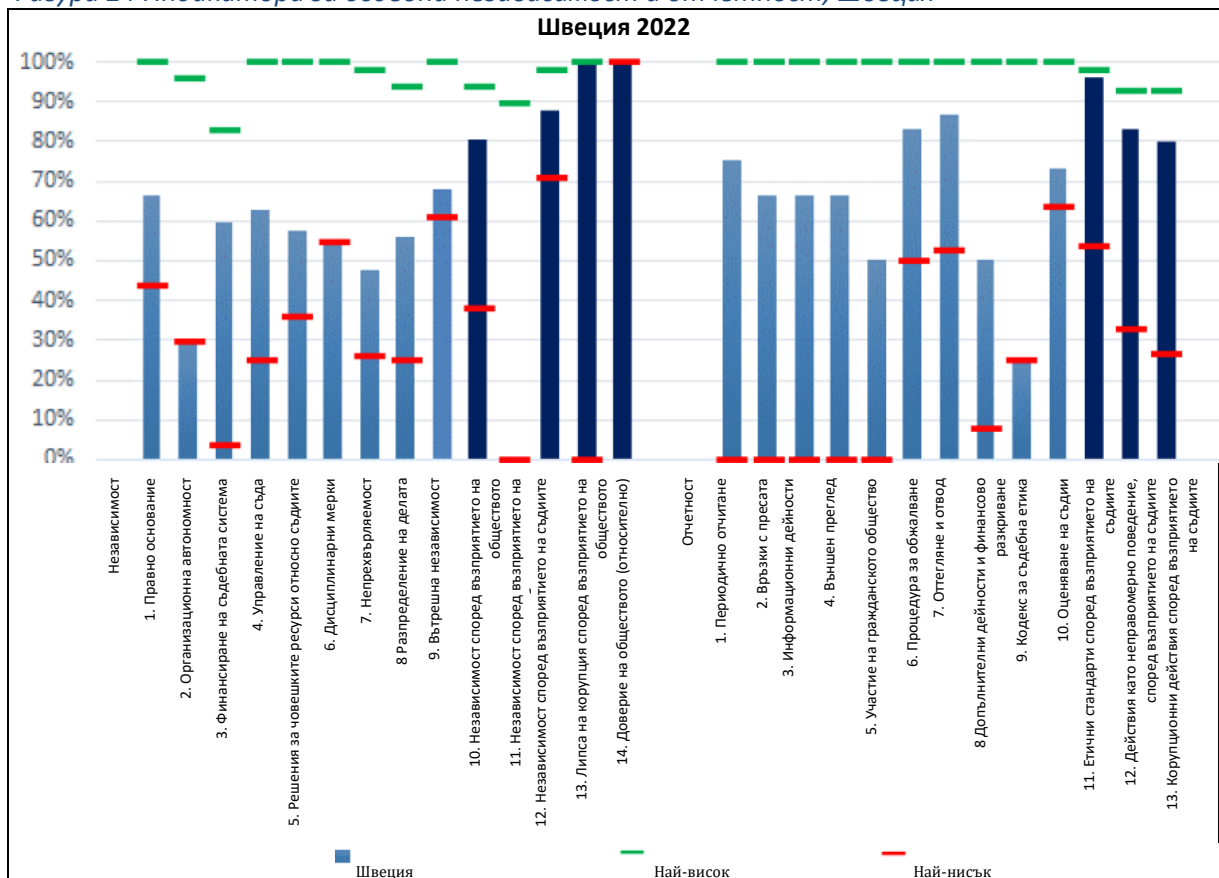


Забележка: Словения не участва в актуализирането на индикаторите през 2022/2023 г.

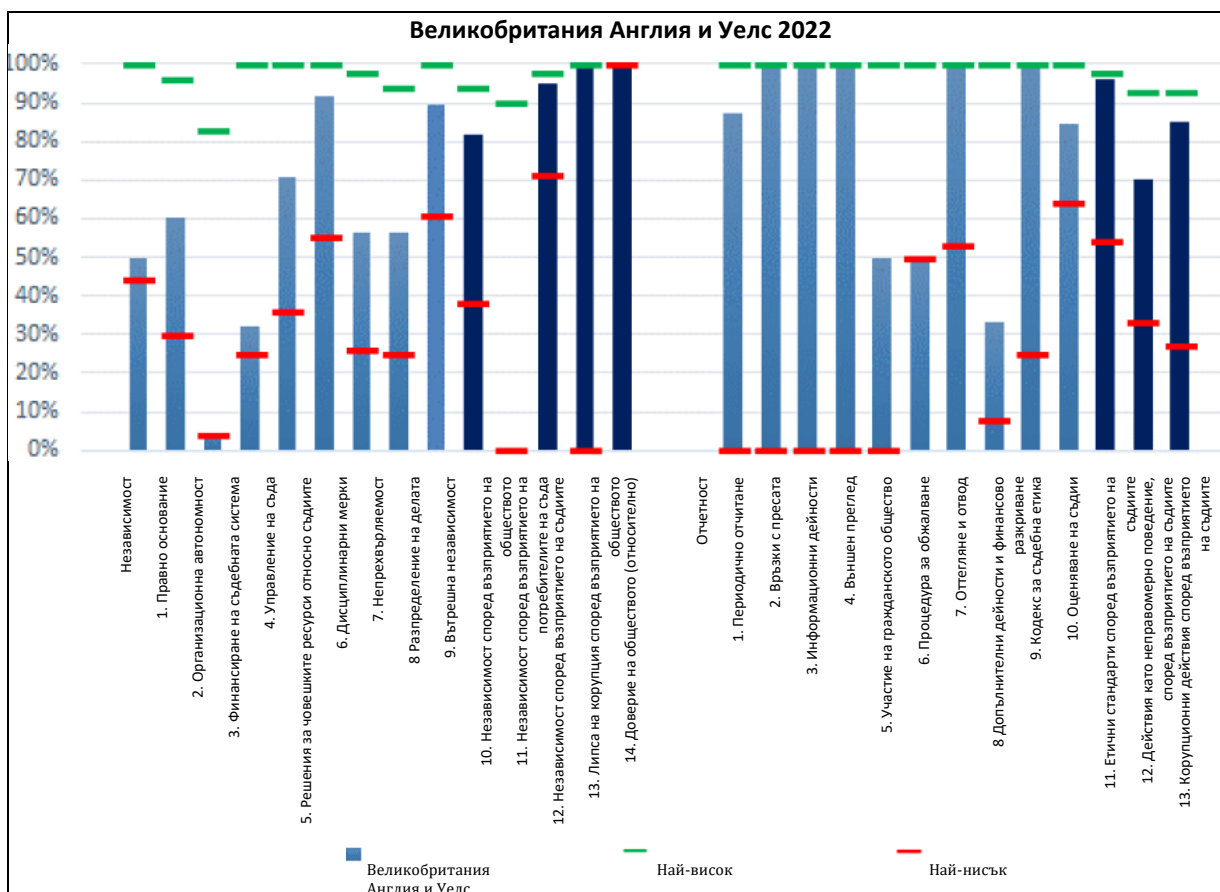
Фигура 23 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Испания



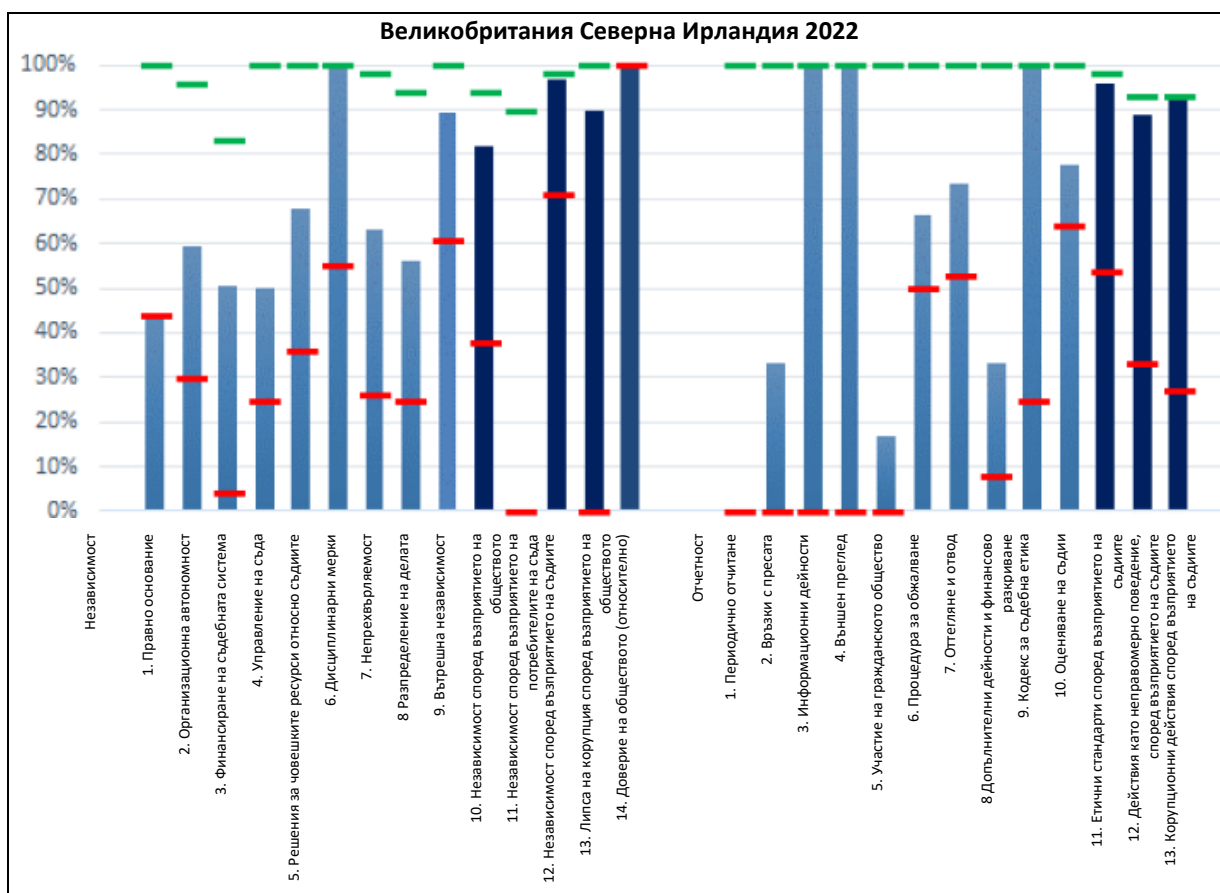
Фигура 24 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Швеция*



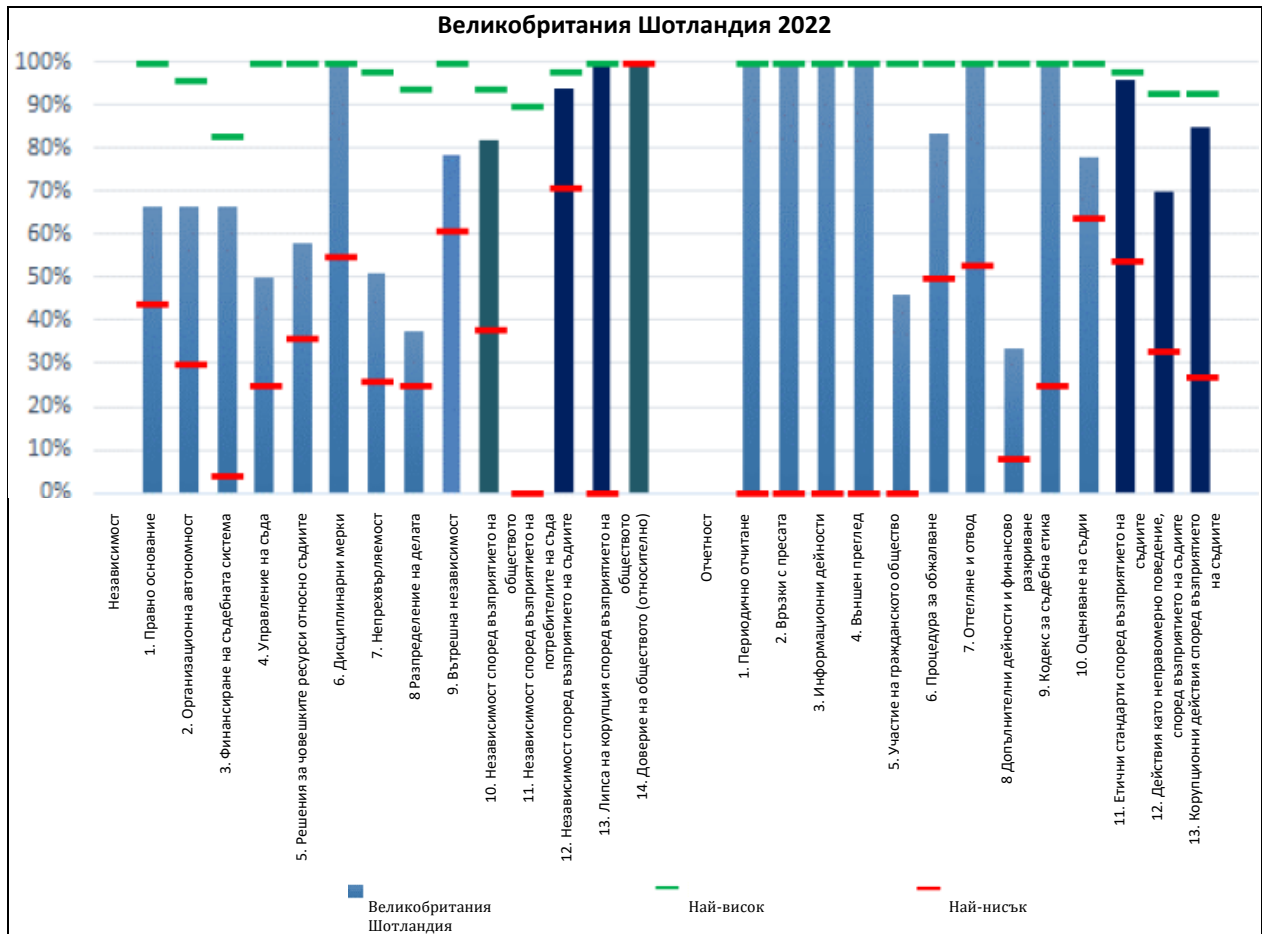
Фигура 25 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Англия и Уелс*



Фигура 26 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Северна Ирландия*



Фигура 27 Индикатори за съдебна независимост и отчетност, Шотландия*



7. Разработване на индикаторите: Външен преглед и формални правомощия

Паралелно с прилагането и измерването на индикаторите се работи и за подобряване на индикаторите. През тази проектна година бяха прегледани индикаторът за външен преглед и въпросът за формалната власт на правителството по отношение на решенията за съдебната власт. Тези две теми се обсъждат в следващите раздели

7.1 Външен преглед

Един от индикаторите за отчетност (A4) отчита външния преглед на съдебната система. Идеята е, че в допълнение към стандартните инструменти като годишен доклад за работата на съдебната система и финансов одит, систематичният преглед на функционирането и по-специално качеството на съдебната система от външни експерти и/или представители на гражданското общество разкриват съдебната система по задълбочен начин. На практика външният контрол все още се използва рядко, докато други форми на контрол, вътрешен преглед и преглед от страна на другите държавни органи, могат да играят положителна роля, но могат да застрашат съдебната независимост. С тази тема е свързана и ролята на службите за инспекция, които работят към Съдебния съвет или Министерството на правосъдието. Същото е положението и с независимите публични одитори.

Служби за инспекция съществуват в различни страни, особено в Южна Европа. Съществува мрежа на европейските служби за съдебна инспекция (www.i-justitia.eu) която обхваща (също) съдебните органи. Тя има осем члена. В други съдебни системи надзорните функции, които инспекционните служби изпълняват, вероятно също се изпълняват, но по различни начини. До известна степен надзорните функции вече са обхванати от индикаторите, по-специално подиндикатори за независимост 2г и 2д относно организационната автономност на съдебната власт (управление на изпълнението на служебните задължения) и 3г относно финансирането на съдебната система (оценка/одит на бюджета на съдилищата). Също така, някои от индикаторите за отчетност може да засягат работата на инспекционните служби, като например 1г за сравнителен анализ на ефективността на съдилищата. Когато инспекторатите проверяват работата на отделни съдии, индикаторът за оценка на съдиите е пряко приложим (A10). Следователно изглежда не е необходимо да има отделен индикатор за инспекционните услуги във връзка с независимостта и отчетността. Въпреки това, инспекторатите могат да играят роля в прегледа, както е обсъдено тук.

Настоящият индикатор за външна проверка показва следното (резултат в скоби).

A4. Външен преглед	
4а. Редовно ли се прави преглед на работата на съдилищата или се оценява от външни органи?	<input type="checkbox"/> Да (1) <input type="checkbox"/> Не (0)
4б. Кой може да възложи външен преглед на съдебната система [възможни са няколко отговора]	<input type="checkbox"/> Съдебната система (2) <input type="checkbox"/> Изпълнителната власт (1) <input type="checkbox"/> Законодателната власт (1)

За да обхване всички видове преглед, но да се запази външния преглед като основен фактор за отчетността, индикаторът ще бъде заменен със следния (отново оценки в скоби). Дефинициите са дадени в бележки.

А4. Преглед на съдебната система	
4а. Работата на съдилищата редовно ли се преразглежда или оценява по изчерпателен начин? Ако да, отидете на 4б; ако не, отидете на 5.	<input type="checkbox"/> Да (отидете на 4б) <input type="checkbox"/> Не (0)
4б. Кой извършва прегледа? [възможни са няколко отговора]	<input type="checkbox"/> Независим външен орган, който не е част от съдебната власт, правителството или парламента (външен преглед) (8) <input type="checkbox"/> Орган, който е част от съдебната власт (вътрешен преглед) (4) <input type="checkbox"/> Орган, който е част от или е под прякото влияние на правителството или парламента (друг преглед) (2)

Отговорете само за типа(овете) преглед във вашата страна:

	Външен преглед	Вътрешен преглед	Друг преглед
4в. Публичен ли е докладът от прегледа	<input type="checkbox"/> Да (0) <input type="checkbox"/> Не (общ резултат 0)	<input type="checkbox"/> Да (1) <input type="checkbox"/> Да (0)	<input type="checkbox"/> Да (0) <input type="checkbox"/> Не (общ резултат 0)
4г. Какъв е статусът на резултата от прегледа?	<input type="checkbox"/> Съвет към съдебната власт (0) <input type="checkbox"/> Задължителен съвет към съдебната власт (общ резултат 0)	<input type="checkbox"/> Съвет към съдебната власт (0) <input type="checkbox"/> Задължителен съвет към съдебната власт (общ резултат 0)	<input type="checkbox"/> Съвет към съдебната власт (0) <input type="checkbox"/> Задължителен съвет към съдебната власт (общ резултат 0)
4д. Честота на прегледа	<input type="checkbox"/> Най-малко на всеки 5 години (2) <input type="checkbox"/> По-рядко (0)	<input type="checkbox"/> Най-малко на всеки 5 години (2) <input type="checkbox"/> По-рядко (0)	<input type="checkbox"/> Най-малко на всеки 5 години (2) <input type="checkbox"/> По-рядко (0)

Бележки (да бъдат включени във въпросника):

1. Тук прегледът се дефинира като цялостен анализ на функционирането на съдебната система. Може да включва, но не се ограничава до финанси. Следователно редовният одит не се счита за преглед. Разглеждането на конкретни събития в съд или съдебни дела също не се счита за преглед тук. В 4а *редовно* означава поне веднъж на всеки десет години.
2. 4б: външен орган може да бъде независим публичен одитор/омбудсман или ad hoc комисия от независими експерти от академичните среди и/или гражданското общество. В този контекст независим означава отделен от съдебната система, правителството, парламента и политическите партии. Освен това външният орган не трябва да бъде доминиран от (други) специфични интереси. Външният орган може да включва членове на съдебната система, доколкото те съставляват малцинство.
3. Всички съдебни съвети се разглеждат като част от съдебната власт, независимо от тяхната конституционна рамка. Следователно прегледът от Съвет, включително инспекционни служби, които са част от Съвета, по дефиниция е вътрешен преглед

4. Преглед от страна на правителството, включително служби за инспекция, подчинен на министерство, или от парламента, не е външен преглед, както се има предвид тук. Ако няма Съдебен съвет, правителството упражнява пряк контрол и инспекторат, който е част от правителството, не може да се счита за външен. Дори и да съществува Съдебен съвет, правителството все още има влияние върху съдебната система (напр. чрез законодателство и финанси) и не може да се счита за външна страна.
5. В една държава могат да се извършват няколко вида преглед, например вътрешен преглед и външен преглед. Следователно 4в, 4г и 4д трябва да се оценяват за всеки тип преглед, който се извършва във вашата страна.

Оценка на индикатора

От гледна точка на отчетността на съдебната система прегледът е положителен. Контролът на съдебната система от външни лица е (много) по-полезен за тази цел от вътрешния преглед, който вероятно ще се разглежда като по-малко безпристрастен и по-малко критичен. Прегледът от страна на правителството, включително инспекционните служби или парламента, може да бъде полезен и за отчетността, но е проблематичен от гледна точка на независимостта, тъй като пряката политическа намеса винаги е заплахата (дори ако въпросното правителство или парламентарна агенция в момента има добри резултати). Това означава, че външният преглед допринася повече за отчетността, като се отчита въздействието върху независимостта, отколкото вътрешният преглед, а вътрешният преглед повече от прегледът от правителството или парламента.

Трябва обаче да бъдат спазени някои условия, за да бъде оценката положителна.

(1) Всяка форма на преглед трябва да зачита независимостта на съдебната власт. Това означава, че резултатът от прегледа трябва да бъде съвет, ако има такъв, към съответните органи на съдебната власт (Съдебния съвет, председатели на съдилища, съдии), които след това решават какво да правят със съвета. Ако е задължително да се приложат съветите, дадени от прегледа, прегледът противоречи на независимостта на съдебната система и общата оценка е нула.

(2) Прегледът трябва да допринася за отчетността. По принцип това е така само, ако докладът от прегледа е публичен. Неразкриването на доклад на обществеността без основателна причина, като например неприкосновеност на личния живот, ще подкопае усещането за отговорност. Според този аргумент, ако докладът не бъде публикуван, общата оценка на прегледа е нула. Тази аргументация е твърде строга за вътрешен преглед, където организациите имат повече свобода на действие. Самият факт, че се извършва вътрешен преглед, може да допринесе за отчетността, дори ако резултатът не е публикуван.

Ако тези условия са изпълнени, оценката от външния преглед е 8 или 10 (в зависимост от честотата), на публикувания вътрешен преглед 5 или 7 и на друг преглед 2 или 4. Както беше отбелязано по-горе, видовете преглед могат да се комбинират.

7.2 Заплаха от намеса чрез формални отговорности на правителството

Предишния път, когато бяха актуализирани индикаторите за обективна независимост, оценяването на индикаторите породило дискусия относно (потенциалното) въздействие на формалната или дори протоколната роли на правителството в няколко страни от Северна Европа.¹³ Такива роли

¹³ Вижте ЕМСС (2019/2020).

възникват по-конкретно по отношение на назначаването на съдии, когато официалното назначаване се извършва от изпълнителната власт (независимо дали това в крайна сметка се извършва от Короната или не). Дания и Финландия си приличаха по това, но се различаваха в смисъл, че в Дания министърът на правосъдието може само да отхвърли предложени кандидат, но не може да избере друг кандидат. Ако кандидатът не бъде назначен от министъра, парламентарната съдебна комисия трябва да бъде информирана, ситуация, която никога не се е случвала. Във Финландия Съвет за съдебни назначения предлага кандидат на правителството (министър на правосъдието), който след това прави окончателното предложение за назначаване на съдия от президента на републиката. В този процес е възможно министърът на правосъдието да предложи кандидат, различен от предложени на министъра, ситуация, която се е случила веднъж. За тези две държави това доведе до различни отговори на въпросника и различна оценка. Основният въпрос е дали формалните и протоколните роли, с които никога или почти никога не е било злоупотребявано, са безвредни от гледна точка на независимостта на съдебната система или не. Ако не, съветите трябва да се опитат да променят съответните закони. Тази дискусия относно възможната заплаха за независимостта, породена от неформалните правила, е от значение не само за скандинавските страни, но и за Холандия и евентуално други страни

Съображения

В страните, споменати по-горе, всички обществени решения се изготвят от правителството и се вземат официално от официалния държавен глава. Това важи и за назначаването на съдии. Традиционно това е начинът, по който се вземат решения. Когато правителството изрично заявява, че не се намесва в подбора на съдии и показва това с поведението си, изглежда логично, както приехме досега, резултатът по отношение на назначаването на съдии да бъде по-висок от този в държави, където правителството има същата власт и я използва. Беше прието, че такива неформални договорености предлагат известна защита. Поведението в миналото и намеренията за бъдещето са добър прогнозен индикатор за бъдещо поведение, но не предлагат гаранция. Тъй като демокрациите са непостоянни, може да се появят различни мнения, вероятно от различни политически партии в правителството, относно подбора на съдии и неформалните договорености може вече да не се спазват. Същото обаче може да се случи със защитни мерки в законодателството, които могат да бъдат отменени повече или по-малко лесно (в зависимост от това дали са в закона или конституцията). По този начин едно неформално правило, основано на настоящата практика и обещание за бъдещето, може да не е много по-слабо от закон. Трябва да се отбележи, че държавите може да се различават в това отношение (общества с високо доверие спрямо общества с ниско доверие). Желателно е да се договори правило за оценяване за тези ситуации.

В настоящия въпросник въпросите позволяват три отговора относно това коя от властите в държавата взема съответното решение (оценка в скоби): съдебна (2), изпълнителна (0) и законодателна (1). Предпочитаната ситуация е съдебната власт да вземе официалното решение за назначаване на съдия, а правителството (министърът на правосъдието) изобщо да не участва. Това носи цели 2 точки. Ще бъдат дадени цели 2 точки също, ако решението за назначаване на съдия е на изпълнителната власт, но изпълнителната власт е изрично задължена по закон да следва предложението на съдебната власт. Ако решението за назначаване на съдия е на изпълнителната власт и изпълнителната власт не е изрично обвързана от закона да се придържа към предложението на съдебната власт, но при всички назначения през последните десет години тя се е придържала към предложението на съдебната власт, за съдебната власт (2 точки) и изпълнителната (0 точки) ще бъде дадена само средна стойност (1 точка).

7.3 Назначения във Върховния и Конституционния съд

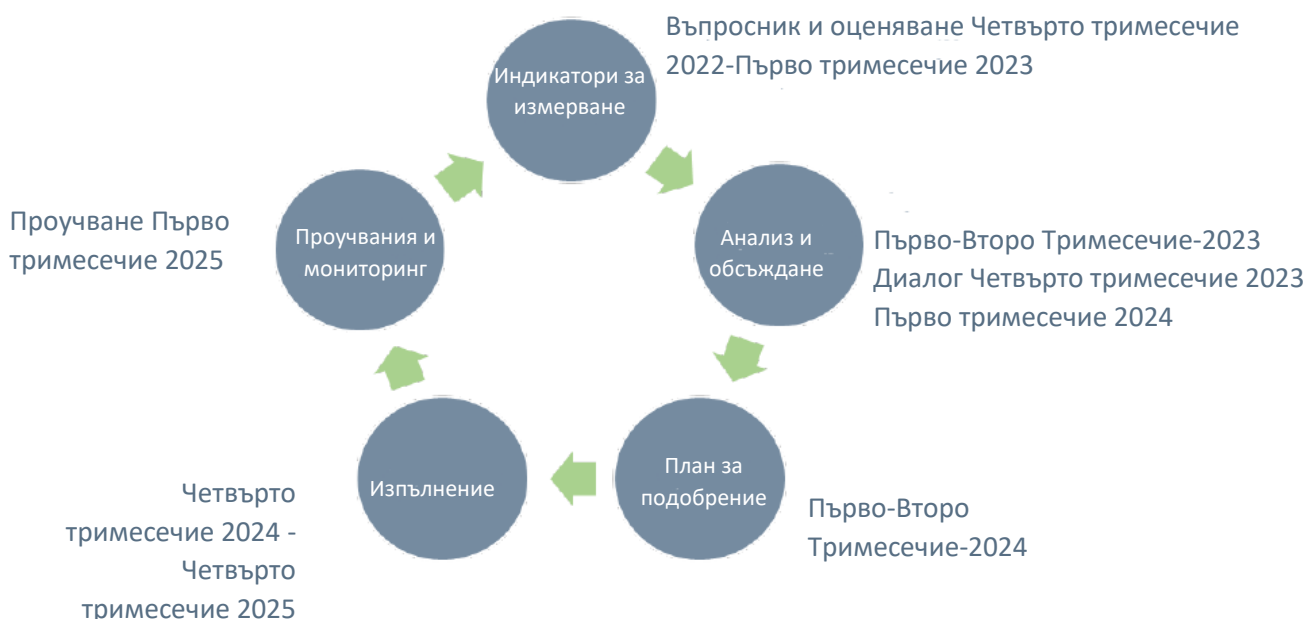
Въпрос 5б се отнася до назначенията и освобождаването от длъжност във Върховните съдилища. Такива решения вероятно ще привлекат повече политическо внимание от тези на обикновените съдии на първа и втора инстанция. В много страни влиянието на правителството или парламента върху назначенията във Върховния съд изглежда е по-голямо, отколкото върху назначенията на съдии от първа и втора инстанция. Проучванията сред съдиите показват, че много съдии се съмняват дали назначаването на върховни съдии се основава на заслуги. Освен това, на този фон, изглежда няма причина да се прилагат различни стандарти при назначаването на съдии от Върховния съд в сравнение с другите съдии. По принцип същото ще важи и за държавните съвети

Досега ЕМСС не е разглеждала конституционните съдилища в контекста на независимостта на съдебната система или другояче. В политологическата литература независимостта на конституционните съдилища обикновено се разглежда като решаваща за независимостта на цялата съдебна власт и на цялата съдебна система. Изглежда, че назначенията в тези съдилища, където има такива, са още по-политизирани от тези във върховните съдилища. Въпросът е, че конституционни съдилища не съществуват във всички страни. Когато те не съществуват, често Върховният съд или Държавният съвет предприемат конституционен контрол. Би било възможно да се добави въпрос 5с относно назначенията и освобождаванията по отношение на конституционните съдилища. Преди да направите това, е необходима дискусия за връзката между конституционните съдилища и редовните съдилища (вижте следващия раздел).

8. Следващи стъпки за независимост и отчетност

Индикаторите и тяхното измерване са част от цикъла на подобрения, за който се съгласиха членовете на ЕМСС. Настоящият цикъл на подобрение започна през септември 2022 г. и е както следва.

Фигура 28 Независимост и отчетност на цикъла на подобрение



Първата фаза от цикъла е измерването на индикаторите, което се проведе тази година. Следващите стъпки са следните.

1. Резултатите за индикаторите ще бъдат обсъдени в малки групи за диалог от членове и наблюдатели в периода от септември 2023 г. до март 2024 г. с цел съвместен анализ на резултатите, определяне на приоритети за планове за подобрене и генериране на идеи за подобрене.

2. В периода от януари до юни 2024 г. ще бъдат разработени планове за подобрене за справяне със слабостите и/или за надграждане върху силните страни.

3. Следващото издание на проучването сред съдиите ще се проведе през първото тримесечие на 2025 г. и ще бъде подготвено през 2023/2024 г. Освен това ще бъдат проучени възможностите за ново проучване сред адвокатите.

Тъй като системата от стандарти и индикатори не е статична, през следващия период ще бъдат разгледани няколко въпроса. Тези въпроси повдигат фундаментални въпроси относно обичайните практики. Разглеждането на тези въпроси може да доведе до нови стандарти.

4. Политическа принадлежност и независимост. Това трябва да обхваща редица въпроси. Могат ли съдиите, които станат народни представители, да се върнат в съдебната система след мандата си? Ами ако са изразили крайни възгледи? Могат ли съдиите да участват активно в работата на политическите партии? Свързан въпрос е независимостта на комисиите като комисиите за подбор на съдии, които се назначават от правителството или парламента. Как трябва да се разглеждат комисиите, чиито членове са назначени на политически принцип, но които впоследствие са напълно независими?

6. Място на конституционните съдилища в рамките на независимостта и отчетността. Системата от индикатори включва върховни съдилища, но засега не и конституционни съдилища. Като се има предвид въздействието на конституционните съдилища върху независимостта, е необходима проучвателна дискусия относно становището на ЕМСС относно тези съдилища, по-специално по отношение на съдебната независимост

7. Избор на съдии: текущият индикатор се основава на насоките на ЕМСС. Насоките предвиждат съдиите да се избират само по заслуги. Това ограничава политиките за разнообразие само до кандидати с равни способности. Може да се постави въпросът дали това е твърде ограничително или не.

8. Проучване сред потребителите на съда: моделът на проучването ще бъде разширен до ключови аспекти на качеството на правосъдието и допълнително ще бъдат изследвани възможностите за проучване в целия ЕС.

Част 2. Качество на правосъдието

1. Въведение

Целта на независимата и отговорна съдебна система е да произвежда качествено правосъдие за обществото. Както беше отбелязано по-рано, член 6, както и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз гласят, че всеки има право на ефективна защита и справедлив процес. Съдебните съвети трябва да вземат предвид гледната точка на лицето, търсещо правосъдие във всичките си задачи и от тази гледна точка трябва да се съсредоточат върху качеството на правосъдието, включително неговата навременност, въпреки много различните мандати на съветите по отношение на качеството. Затова, логичното продължение на утвърждаването на индикатори за съдебната независимост и отчетност е разширяването на индикаторите по отношение на качеството на правосъдието. Тази част от доклада е структурирана по следния начин. Раздел 10 обсъжда ролята на съдебните съвети по отношение на качеството на правосъдието. Раздел 11 прави преглед на принципите, които ЕМСС е разработила в тази област и които трябва да бъдат отразени в стандарти и индикатори. Докато раздел 12 изяснява накратко методите за измерване на качеството на правосъдието, раздел 13 изброява областите на качество, които могат да бъдат разграничени, и определя приоритетите. В раздел 14 са разгледани приоритетните области. Това води до набора от индикатори в раздел 15 с оценка на тези индикатори, обсъдени в раздел 16. Раздел 17 е същността на тази част от доклада и представя резултатите за индикаторите за Европа като цяло и за всяка съдебна система. Раздел 18 обсъжда следващите стъпки. Тази част от доклада цитира обстойно предишни доклади на ЕМСС, за да обедини цялата информация, необходима за изясняване на избора на индикаторите.

2. Роля на съдебните съвети¹⁴

На своето Общо събрание през 2017 г. ЕМСС се съгласи, че съдебните съвети трябва да формулират ясно своята отговорност за определяне на стандарти за качеството на правосъдието в името на качеството, но също и поради връзките, а понякога и компромиса, между качество, независимост и отчетност. Мандатите на съветите варират от цялостна отговорност за качеството на съдебната система и нейния принос към качеството на правосъдието до косвена отговорност, произтичаща от оперативни задачи. Качеството зависи от много неща, за които могат да отговарят съдебните съвети и еквивалентните ръководни органи. Това са например подборът и повишението на съдиите и помощния персонал, осигуряването на бюджети и иновациите/цифровизацията на съдилищата. Ето защо, дори техните отговорности в областта на качеството да не са изрично посочени в закона, съветите влияят върху качеството на правосъдието по много начини и следователно трябва да определят и поддържат стандарти за качество, заедно със и зачитайки професионалната роля на съдии и след консултации с потребителите на съдилищата.¹⁵ Съветите трябва да са в състояние да осигурят подходящо финансиране на

¹⁴ Този раздел цитира ЕМСС (2020). Независимост, отчетност и качество на съдебната система: Измерване за подобряване, Доклад на ЕМСС 2019-2020.

¹⁵ Вижте също КСЕС: „много е важно във всяка държава-членка Съдебният съвет да играе жизненоважна роля в определянето на критериите и стандартите за качество на съдебната услуга, от една страна, Доклад на ЕМСС относно независимостта, отчетността и качеството на съдебната система 2022-2023 г. – за Общото събрание, Любляна, 8 юни 2023 г. www.encj.eu

съдилищата, за да позволят на съдилищата да прилагат тези стандарти, отново независимо дали това е законова задача на съветите или не. Стандарти, които не могат да бъдат приложени на практика, създават очаквания у потребителите на съдилищата, които не могат да бъдат изпълнени.

Стандартите за качество могат да бъдат част от подходи като:

Интегрални системи за качество:

- Системи за качество, които включват стандарти за качество, процеси (цикли на планиране-изпълнение-проверка-действие) и инструменти за измерване.
- Системи за финансиране, които включват аспекти на качеството и свързани системи за отчитане, като годишни доклади на съдебната система, които включват мерки за качество.

Стандарти за съдии:

- Подбор, повишение и оценка на съдиите: всички тези действия изискват критерии. Тези критерии трябва да се основават на рамка за качество, включително стандарти за качество.
- Етични принципи: тези принципи, независимо дали под формата на етични кодекси или етични насоки, включват много аспекти на качеството, свързани с правилното функциониране на съдиите. Отново, имплицитна или експлицитна рамка за качество е в основата на тези кодекси. Препоръчително е да направите тази рамка експлицитна.

В зависимост от официалните си отговорности, всеки съвет трябва да възприеме подход, който отговаря на неговия мандат, но според ЕМСС всички трябва да разработят стандарти за качество и индикатори за качество, за да измерват изпълнението спрямо стандартите. Съветите трябва да гарантират, че се избягва всякаква намеса в независимостта на съдиите и съдебната система чрез механизми за оценка на качеството на правосъдието. Трябва да се подчертае, че качествено правосъдие не се създава само от съдиите, но и от приноса на всички служители в съдилищата. Например начинът, по който страните се приемат, подпомагат и, ако е необходимо, защитават е много важен за техния опит.

Въпреки че това очевидно е трудна задача, Съдебните съвети трябва да поемат отговорност за разработването на стандарти и индикатори за качеството на правосъдието, предоставяно от съдилищата, както прави ЕМСС на международно ниво. Успоредно с измерването на индикаторите, екипът на проекта работи върху рамка за съдебните системи за разработване на своя собствена стратегия за качество, и направи опис на инструментите, действително използвани за насърчаване на качеството на правосъдието.

3. Принципи за стандарти и индикатори за качество

В предишни доклади ЕМСС предостави своето виждане относно качеството на правосъдието.¹⁶ Това виждане се отнася до съдържанието на стандартите и индикаторите, но също така и до процеса за достигане до стандарти и индикатори. За разлика от независимостта и отчетността, качеството е по-малко податливо на безусловни стандарти. Често има компромис между

и в прилагането и мониторинга на качествените данни предоставени от различните юрисдикции от друга.“ (Становище 10 на КЕС, параграф 53).

¹⁶ Например ЕМСС (2018). Независимост, отчетност и качество на съдебната система; Валидиране на методологията, изследване на качеството на правосъдието и насърчаване на съдебната промяна, Доклад на ЕМСС 2017-2018. ЕМСС (2020).

аспектите на качеството. В резултат на това няколко стандарта отразяват търсенето на равновесие и следователно не са безусловни. За някои индикатори последствието е, че скалата за оценяване е нелинейна. Например правото на обжалване е важна защита и по-широкият обхват води до по-висок резултат. Обжалването обаче може да се превърне в пречка, когато се прилага прекомерно в случаи, които нямат основание. Тогава резултатът би трябвало да е по-нисък. Това усложнява индикаторите и тяхното оценяване, но също така засяга процеса на извеждането на съгласувани стандарти и индикатори. Необходими са много дискусии на национално и международно ниво. Предишните доклади могат да бъдат обобщени в следните принципи.

1. Съществува напрежение между независимостта и някои важни аспекти на качеството, по-специално еднаквото прилагане на закона и следователно последователността и предвидимостта на съдебните решения, които печелят от един общ подход на съдиите. Подобна ситуация възниква по отношение на навременността : докато съдията е автономен при разглеждането на конкретни дела, потребителите на съдилищата имат право да знаят каква процедура обикновено следват съдилищата по категории дела и колко време ще отнеме това. В това отношение вътрешната независимост не е абсолютна и трябва да се постигне баланс между съдебната автономност и предвидимите процедури. Изграждането на този баланс като цяло е въпрос на управление и поради това Съдебните съвети са водещи, докато съдиите са автономни в своите дела.

2. Стандартите за качество (включително относно навременността), които се отнасят до аспекти, за които съдиите носят отговорност, не могат да бъдат обвързващи. Тези стандарти осигуряват нива на стремеж. От съдиите обаче трябва да се очаква да обяснят своите основания на страните, когато се отклоняват от стандартите.

3. За да се гарантира приемането на стандартите от съдиите, стандартите трябва да бъдат разработени в процес, включващ съдиите от дадена юрисдикция и като се вземат предвид нуждите на обществото. Широката подкрепа от страна на съдиите е от съществено значение за ефективността на стандартите.

4. Изборът на стандарти и индикатори трябва да се основава на споделени концепции между съветите и другите управителни органи, отразяващи възгледите на европейските съдии. Тези споделени концепции могат да бъдат развити само чрез задълбочено разискване. Трябва да се приеме, че индикаторите за качество остават открити за дебат, тъй като правните култури се различават и условията могат да се променят с времето. Като се има предвид субективният характер на понятията, процесът, чрез който се разработват индикаторите, е важен.

5. Съдебните решения са в основата на независимостта. В същото време качеството на решенията е най-важният аспект на качеството на правосъдието и съдебната система. Следователно насърчаването и защитата на качеството на решенията най-вече от самите съдии, но също така и от други участници, е от съществено значение. Обучението, особено на нови съдии, но също и постоянното обучение за поддържане на актуални знания и умения, е важен инструмент и трябва да се използва от съдиите, за да се учат един от друг. Методичната оценка на качеството на действителните съдебни решения, извън обжалването, може да бъде полезна, ако се прилага правилно. Оценката в никакъв случай не трябва да разглежда съдебните решения по същество (дали съдебните решения са „правилни“), тъй като това би противоречало фундаментално на съдебната независимост. Тя трябва да се ограничи до тяхното професионално качество (понякога наричано „изработка“).

6. В много страни процентът на обжалване се използва като индикатор за качеството на съдебните решения. ЕМСС е критична относно използването на процента на обжалвания за тази

цел, тъй като отмяната често се основава на аспекти, различни от качеството, като нови доказателства.¹⁷

7. Навременността и ефективността на процедурите са важни измерения на качеството на правосъдието. Отличните съдебни решения често губят голяма част от своята релевантност, ако отнема много време, за да се стигне до тях, по отношение на обществените процеси, за които се отнасят решенията. В много случаи няма реално противоречие между навременността/ефикасността и други аспекти на качеството, като например качеството на решението, тъй като продължителността на делата до голяма степен се определя от времето на чакане и като цяло само незначително от времето, в което съдията работи по делото.

8. Окончателното разрешаване на спорове се забавя, когато делата се обжалват, особено ако те впоследствие бъдат върнати на първоинстанционния съд. Окончателността на съдебните решения е основен въпрос и апелативните съдилища трябва да решават делата бързо и окончателно, когато е възможно. Въпреки че обжалването е основно право, приложимо както към правни, така и към фактически въпроси, то трябва да се използва в подходящи случаи, а не за забавяне или осуетяване на процедурите. Това означава, че механизмите за избор на обжалване са приемливи и дори необходими. Тези механизми трябва да отчитат интересите на всички страни и на обществото, което в крайна сметка плаща сметката.

4. Измерване на качеството¹⁸

Въпреки че някои смятат, че количественото измерване на качеството противоречи на същността на качеството, много аспекти на качеството са измерими, ако не като обективни данни, то от професионалистите и другите участващи. В тази област индикаторите могат да приемат следните форми:

1. Количествено оценяване на формалните характеристики и устройства на съдебните системи. Това изисква нормативна рамка за това кое е добра и кое лоша практика.
2. Количествени данни за предоставеното качество, като продължителност на процедурите. Това зависи по-малко от нормативни съображения, тъй като данните могат да се сравняват между юрисдикциите. Все пак е необходима нормативна рамка: по-краткото често, но не винаги, е по-добро.
3. Данни от количествени проучвания за мненията и опита на съдии, страни, техните адвокати и населението като цяло. Както по-горе, необходима е нормативна рамка.

Настоящият подход се основава предимно на първия метод.

¹⁷ В своето становище номер 17 (2014 г.) относно оценката на работата на съдиите КЕСС заявява, че е „проблематично резултатите от оценката да се базират на броя или процента на решенията, отменени при обжалване, освен ако броят и начинът на отмяна не показват ясно, че съдията няма необходимите познания по закон и процедура” (параграф 35). Ако се използва процент на обжалвания, процентът на оставените в сила съдебни решения вероятно е най-подходящият критерий. Това комбинира процент на обжалване и процент на отмяна.

¹⁸ Този раздел цитира ЕМСС (2020). Независимост, отчетност и качество на съдебната система: Измерване за подобряване, Доклад на ЕМСС 2019-2020.

5. Области на качество, които трябва да бъдат обхванати от индикаторите¹⁹

Предидните доклади на ЕМСС свързват качеството с основните задачи, които съдебната система трябва да изпълнява съгласно върховенството на закона. Тези задачи варират от поддържане на основните права до практически въпроси, като например услугите, предоставяни на обществеността. Следните области, които бяха първоначално разграничени, все още са актуални. Съществените аспекти на тези области са изброени и обяснени накратко. Очевидно всеки аспект на дадена област изисква обширна дискусия, за да му се отдаде дължимото. Това обаче не е мястото, тъй като нашият фокус е върху разработването на индикатори.

Поддържане на върховенството на закона

Ключови аспекти: ограничения от страна на съдебната власт върху правителството, спазване на човешките права, спазване на конституцията и разделението на властите.

Обяснение: съдебната власт е една от трите държавни власти и трябва да играе своята роля в спазването на конституцията, международните договори и националните закони в отделни случаи, в които са застрашени интересите на другите държавни власти или други основни интереси.

Осигуряване на публичен достъп до закона за насочване на общественото

Ключови аспекти: приоритет, сянка на закона (въздействие на присъдата върху поведението, извън делото), познаване на закона, достъп до правна и съдебна информация, също и на малцинствени езици.

Обяснение: съдебната власт не се занимава само с разрешаването на конфликти в отделни случаи. Той дава насоки на общественото как да прилага закона, като по този начин изяснява правилата за икономическо и социално взаимодействие. Колкото по-добре се справя с тази функция, толкова по-малко причини за конфликт. В същото време законът трябва да бъде тълкуван отново с оглед на промените в общественото. Тази и предишната функция отделят съдебната власт от частните механизми за разрешаване на конфликти.²⁰ Предоставянето на информация става все по-важно поради нарастването на „големите данни“, докато предоставянето на информация за съдебните процедури като цяло и за групи в общественото остава важно.

Гарантиране на надлежен процес от гледна точка на достъпността

Ключови аспекти: изслушване на страните, даване на глас, правосъдие за уязвими групи, Равнопоставеност на страните, пропорционалност, ефективен и ефикасен процес на обжалване.

Обяснение: този аспект обхваща степента, в която съдилищата могат да осигурят справедлив процес (чл. 6 от ЕКПЧ, чл. 47 от Хартата на основните права на ЕС и чл. 13 от Конвенцията на ООН за основните права на хората с увреждания), и заедно с фактическото решение съставлява правното ядро на работата на съдилищата. Достъпността е основна грижа, тъй като гражданите не могат да се възползват от един дори отличен съд, ако достъпът до този съд не е осигурен. Достъпността може да бъде гарантирана само частично от самите съдилища, тъй като например

¹⁹ Раздели 13 и 14 повтарят част 2, раздели 3 и 4 от ЕМСС (2020 г.). Независимост, отчетност и качество на съдебната система: Измерване за подобряване, Доклад на ЕМСС 2019-2020.

²⁰ Вижте: Джон Томас (2015). Централното място на правосъдието: неговият принос към общественото и неговото предоставяне. Мемориална лекция на лорд Уилямс от Мостин.

съдебните такси и съдебната карта обикновено се определят от правителството и парламента, а не от съдебната система. Все пак други аспекти са в компетенцията на съдебната власт.

Своевременно и ефективно разглеждане на делата

Ключови аспекти: без ненужно забавяне, продължителност на процедурите, пропорционална на важността/сложността на случая, активно наблюдение и контрол на процеса, досъдебни заседания, политика относно тактики за забавяне, ограничения на обема на изложението от адвокати/ страни.

Обяснение: „Забавеното правосъдие е отказано правосъдие.“ ЕМСС оставя измерването на продължителността на делата по-специално на Европейската комисия за ефективност на правосъдието. То се фокусира върху методите за контрол на продължителността на процедурите. За тази цел управлението на дела може да се разграничи от надлежащия процес. Решаващият въпрос е дали съдията води или не процеса и с какви средства.

Издаване на съдебни решения

Ключови аспекти: справедливост, познания, еднаквост, предсказуемост, добре аргументирано, разрешава конфликти, присъдите отразяват възгледите в обществото, подходящи присъди.

Обяснение: решението е най-важно за всяко съдебно дело. Начинът, по който се постановява дадено решение, е от решаващо значение: аргументацията, яснотата, продължителността и изпълнимостта са важни теми в това отношение.

Предоставяне на услуги на потребители на съда

Ключови аспекти: съдебни зали, административни процедури, чакални, време за изчакване.

Обяснение: опитът на хората, които отиват в съда, също се определя от практически аспекти като начина, по който са посрещнати при влизане в съда, времето, което трябва да чакат и адекватността на чакалните (жертви и обвиняеми да чакат в една и съща стая?).

Изпълнение на съдебни решения

Ключови аспекти: изпълними решения.

Обяснение: очевидно за страните по делото е жизненоважно да преценят дали съдебните решения могат на практика да бъдат изпълнени. Няма смисъл да се обръщате към съда, ако благоприятното решение няма практически ефект. Въпреки това, изпълнението обикновено не е в правомощията на съдебната власт, и съдебната власт зависи от други страни за прилагане. Съдилищата наистина играят роля, като предоставят ясни, изпълними решения.

ЕМСС има за цел да разработи индикатори за всички тези области. За някои области това е лесно, отколкото за други, тъй като областите се различават по концептуална сложност, а също и по вече извършената работа. В тази версия на индикаторите беше избрано фокусът да е върху четири от тези области. Тези области се разглеждат като най-неотложните, или защото са приоритетни (например, без висококачествени решения другите области губят голяма част от значението си), или защото ефективността очевидно е недостатъчна. Другите области на качеството могат да бъдат разгледани на по-късен етап. Следващата таблица задава рамката.

Таблица 4 Области на качество и планиране на индикаторите

	Описание на формалните характеристики	Субективна оценка на изпълнението на служебните задължения
Поддържане на върховенството на закона	Основно обхванати от индикаторите за независимост и отчетност	Основно обхванати от индикаторите за независимост и отчетност
Осигуряване на публичен достъп до правото за насочване на обществото	Включено	Следваща фаза
Гарантиране на справедлив процес от гледна точка на достъпността	Включено	Някои аспекти
Разглеждане на делата своевременно и ефективно	Включено	Някои аспекти
Издаване на висококачествени съдебни решения	Включено	Някои аспекти
Изпълнение на решения	Следваща фаза	Следваща фаза
Предоставяне на услуги	Следваща фаза	Следваща фаза

В тази таблица се прави разграничение между описанието на обективните характеристики/действителните мерки и субективната оценка на изпълнението, възприятието за изпълнение на служебните задължения. Качеството отчасти се определя пряко от мерките, предвидени в закона. Освен това някои аспекти на качеството, като например продължителността на делата, са обективно измерими. Има обаче и много аспекти, които могат да бъдат оценени само субективно, поне на този етап. Субективни оценки могат да бъдат дадени от съветите/съдилищата/съдиите и от потребителите на съда /адвокати/наблюдатели. Понастоящем се знае малко за възприятията на потребителите на съда, както беше отбелязано и в контекста на независимостта и отчетността. Следователно субективната оценка е ограничена до възгледите отвътре.

6. Проучване по същество на избраните области на качеството

В този раздел се разглеждат по-подробно избраните области на качество. Специално внимание се обръща на качеството на съдебните решения.

Своевременно и ефективно разглеждане на делата

Както навременността, така и управлението на делата са теми, които са обстойно обсъждани в ЕМСС. Балансът между навременността и други аспекти на качеството е важен въпрос, както е посочено в първата препоръка на Доклад за навременността за 2010-2011: „Забавеното правосъдие е отказано правосъдие“ е вярно твърдение, което подчертава важността на предоставянето на правосъдие без неоправдано забавяне. Въпреки това, в стремежа към навременност трябва да се помни, че стремежът към експедитивност трябва да бъде балансиран с други аспекти на качеството, от които качеството на решението трябва да има най-висок приоритет. Изискванията на обществото изискват обработване без неоправдано забавяне, но стремежът към ефективност не трябва да води до решения с по-ниско качество.“

След публикуването на този доклад бяха организирани регионални семинари за навременност, за да се повиши осведомеността по въпроса за своевременността, да се задълбочи разбирането на причините и средствата за правна защита и да се обсъдят препоръките и сътрудничеството между заинтересованите страни и по този начин да се продължи изпълнението на препоръките. Семинарите са организирани с участници от страни в регион със сравнима култура и правни традиции.

ЕМСС разработи насоки за управление на дела, както е представено в доклада за 2012-2013 г. „Съдебна реформа в Европа – част II“. Насоките са:

- Всяка съдебна система трябва да създаде структура за въвеждане на методологии за управление на дела, включително свързаните стандарти за (средната) продължителност на делата, за конкретни категории дела/юрисдикции. Тези структури трябва да се ръководят от съдиите и трябва да позволяват дискусии със заинтересовани страни като адвокати.
- Методологиите за управление на случаи трябва да създават баланс между важността на едно дело и вниманието, което му се отделя по отношение на позволените процедурни стъпки.
- В методологиите важно място трябва да бъде отделено на досъдебните съвещания, за определяне на правилния метод за разрешаване на делото и да се изгледят различията в мненията относно процедурата.
- Натовареността с дела на съдии и помощен персонал трябва да позволява достатъчно време за правилно управление на делата. Трябва внимателно да се обмисли дали съдиите могат да делегират някои административни аспекти на управлението на делата на помощния персонал.
- Управлението на дела изисква промяна в отношението и културата на много съдии, което трябва да бъде насърчено чрез обучение и/или други инструменти за разпространение на знания.

Тези насоки предоставят нормативна рамка за оценка на добрите практики в тази област. Ние правим разлика между това, което правят съдилищата и какво очакват да правят съдиите, от една страна, и това, което съдилищата очакват да правят страните, от друга страна, за да провеждат процедурите своевременно.

Своевременното произнасяне се влияе не само от управлението на делата, но и от правни и организационни въпроси, като например наличието и използването на съкратени производства,

цифровизация на процедурите и специализация на съдиите. Тези въпроси се разглеждат тук, въпреки факта, че тези явления имат по-широки последици.

Гарантиране на надлежен процес от гледна точка на достъпността

Степента, до която съдилищата могат да осигурят справедлив съдебен процес, както е предвидено в член 6 от ЕКПЧ и член 47 от Хартата на основните права на ЕС, на практика зависи от редица фактори. Тук фокусът е върху факторите, които са свързани с достъпа до правосъдие в широк смисъл. На най-елементарно ниво надлежният процес и достъпността изискват страните да могат да разбират казаното и написано. Това означава, че процедурите са налични на официалните езици на дадена страна и че за други езици има налични средства за превод. Хората с увреждания изискват специално внимание. Освен физически мерки, пълноценното им участие може да изисква специфични процедурни мерки. Информацията за съдилищата и съдебната система също така трябва да бъде достъпна за хора с увреждания (т.е. за хора с увредено зрение).

Ако приемем, че тези основни условия са изпълнени, други проблеми произтичат от състезателния характер на съдебните процедури. От тази гледна точка ключов въпрос е равнопоставеността на страните. Когато има голяма разлика между страните в познаването на закона и процедурата и опита в съдебните спорове, една от страните потенциално е в сериозно неизгодно положение, освен ако неизгодното положение не бъде компенсирано по един или друг начин. Тогава въпросът ще бъде дали страните ще получат адекватно правно представителство. Ако не могат да си позволят адекватно правно представителство и публичното финансиране е недостатъчно, или ако не желаят правно представителство, могат ли съдиите да наредят или предложат правно представителство? Ако тази възможност не съществува или няма желани резултат, длъжни ли са съдиите да компенсират разликата в знанията и опита при разглеждане на делото? И, практически, имат ли време да го направят? Друг въпрос, свързан с това, е оскърбителното поведение. Ако страните или техните адвокати злоупотребяват с производството, за да забавят приключването на делата или по друг начин да увеличат разходите за другите страни, справедливият процес може да стане илюзорен, ако съдиите нямат правомощията или не ги използват, за да предотвратят такова поведение.

Друг е въпросът дали съдиите могат и отделят достатъчно време за всички дела. Тъй като делата се различават по усилията, които изискват от съдиите или съдебните състави, съдиите трябва да могат да осигурят необходимото време за всеки отделен случай, независимо от страните или въпроса.

Възможността за обжалване е важен аспект на достъпа до правосъдие. На страните трябва да се позволи да обжалват не само от правна, но и от фактическа гледна точка. В същото време обжалванията отнемат време и ресурси и без изгледи за успех просто забавят правосъдието и увеличават разходите за страните и за съдебната власт. Изводът е, че трябва да се намери адекватен баланс между достъпа до обжалване и неговото ограничаване. Подобна ситуация възниква по отношение на въздействието на жалбата върху изпълнението на обжалваната заповед.

ЕМСС е разработила насоки за обжалване в доклада за съдебната реформа, споменат по-горе („Съдебна реформа в Европа – част II). Насоките са:

- Законът трябва да гласи, че решението по основателни дела²¹ е съдебно решение, основаващо се единствено на основателността на делото.

²¹ Независимо дали дадено дело е основателно или не.

- Трябва да се определят филтри, за да се намали ненужното използване на съдебно време по неоснователни дела, като по този начин се позволи по-навременен достъп до правосъдие за тези, които имат основателна жалба.
- Следва да се определят филтри, за да се осигурят критерии, по които съдебната власт може да оцени основателността на жалбата във всеки случай и да упражняват право на съдебна преценка при окончателното решение.
- Трябва да има процедури, за да се избегне повторение и повторно изслушване на първоинстанционния процес и да се изисква молбите за обжалване да се фокусират върху нерешените въпроси.
- Не се препоръчва ограничаване²² на броя на съдиите, тъй като има по-ефективни мерки за намаляване на тежестта на обжалването и съдебното време.
- Решенията по основателни дела обикновено и основно трябва да се вземат по писмени материали, а не на съдебно заседание.
- Процедурата по обжалване би могла да се опрости чрез определяне на ограничения за дължината на писмените и устните изложения на страните.

В тази област на качеството идентифицирането на добрите практики е по-двусмислено, отколкото в другите области, тъй като липсват насоки или, когато има такива, не са много конкретни. Работата продължава, като посочените по-долу индикатори са предварителни.

Издаване на висококачествени съдебни решения

Както се твърди в становище № 11 на КСЕС „За да бъде качествено, съдебното решение трябва да се възприема от страните и от обществото като цяло като резултат от правилното прилагане на законовите правила, от справедлив процес и точна оценка на фактите и също така да може да бъде ефективно приложимо.“ За постигането на тези цели трябва да бъдат изпълнени редица изисквания.

Аргументиране на съдебните решения

Съдебните решения по принцип трябва да бъдат аргументирани. Съгласно съдебната практика на ЕСПЧ съдилищата трябва да дават достатъчно аргументи за решенията си, както за граждански, така и за наказателни решения. Това повдига въпроса дали всички решения, постановени от съдилищата, трябва да бъдат аргументирани. Това зависи от разпоредбите на всеки национален закон, но като обща насока може да се счита, че освен ако не е посочено друго, решенията, свързани с управлението на делото (например решение за отлагане на изслушването), не се нуждаят от конкретен аргумент. По принцип задължението за аргументиране следва да бъде запазено за окончателното решение на съдебния процес.

Решенията на журито пораждаат конкретни съображения. Съгласно Препоръка № R (95)5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно процеса на обжалване (граждански и търговски дела), „по принцип не е необходимо да се посочват аргументи ... за решения, взети от журита“. Това води до въпроси като вида граждански или търговски дела, които могат да бъдат разглеждани от жури и какви средства могат да се

²² Например чрез изслушвания по дела от един съдия, вместо от съдебен състав.

използват, за да се разберат аргументите или присъдата от страните по делото и, ако е необходимо, от апелативния съд.

Друг въпрос е дали аргументите трябва да бъдат писмени или съдията може да постанови решението си устно. Препоръка № R(87)18 на Комитета на министрите към държавите-членки относно опростяването на наказателното правосъдие (III, с, 3) гласи, че при по-леки дела или ако страните се съгласят, на трибунала трябва да бъде позволено да не прави писмено решение, но устно решение, „което трябва да бъде ограничено до споменаване в протокола“.

Ако трябва да се направи препоръка, изглежда необходимо страните да бъдат в състояние да узнаят, независимо по какъв начин, аргументите за решение, постановено от съдия, дори ако е постановено устно. Въпросът е и дали е приемлива практиката решението да се аргументира, само ако страна обжалва това решение. Тази практика беше осъдена от Европейския съд по правата на човека, тъй като страните трябва да могат да разберат, веднага след постановяване на решението, причините, поради които са спечелили или загубили делото си. Тази практика обаче все още съществува.

Аргументите приемат различна форма, ако се правят от един съдия или състав. Този избор зависи от културата и системата на всяка страна. Каквато и да е системата, дори в съдебните системи, които традиционно предпочитат решение от един съдия, трябва да се насърчават неформалните дискусии между съдиите, които се занимават с подобни дела, за да се гарантира предвидимост на решенията и правна сигурност.

АМСС препоръчва, когато е възможно, съдиите да представят аргументи поне устно.

Яснота на решенията

Съдебното решение трябва да бъде не само аргументирано, но и разбираемо, изготвено на ясен и прост език. Този въпрос зависи от аудиторията на решението. Дали решението е насочено към страните по делото, адвокатите, преподавателите по право, медиите или обществеността като цяло? Според ЕМСС оптималният вариант е, когато съдебно решение е изразено на език, който е достъпен не само за една аудитория, но за всяка аудитория.

Съдебните органи на всяка държава трябва да създадат ръководство за добри практики, за да улеснят изготвянето на решения (вижте становище № 11 на КСЕС).

Дължина на решенията

Желателно е съдебното решение да е възможно най-кратко. За да бъде прочетено, разбрано и въздействащо едно решение, то трябва да бъде ясно и целенасочено и да се въздържа от излишни подробности и академични отклонения.

Изпълними решения

Едно съдебно решение трябва да бъде написано на ясен и недвусмислен език, за да може лесно да бъде приведено в сила. Решението трябва да бъде ефективно изпълнимо в полза на спечелилата страна, което е компонент на правото на справедлив процес. Както се твърди от Европейския съд, Конвенцията и Хартата не създават теоретична защита на правата на човека, а имат за цел да осигурят, че защитата, която предоставят, има практически ефект.

Оценка на качеството на съдебните решения

Предвид трудността да се установи качеството на съдебните решения, допълнителен подход, който се прилага тук, е да се очертае какво правят съдебните органи, за да гарантират и/или подобрят качеството на съдебните решения. Образованието е част от това, но също и оценката на качеството на преценките. Основните аспекти, които трябва да бъдат обхванати, включват наличието на механизъм за извадка от решения и оценка на тези решения, контекста (партньорска проверка или оценка на изпълнението), обхвата на решението и кой е отговорен. Що се отнася до обхвата на оценката, основното разграничение е дали оценката е относно професионалното качество на решението или относно основателността на решението. С оглед на независимостта на съдията е неуместно да се оценява основателността („правилността“) на решението и, според ЕМСС, това води до това самият механизъм да е неподходящ. Такъв е случаят, ако страна извън съдебната система е отговорна за механизма, което така или иначе е нежелателно, но също и ако отговорността е на съдебната система.

Що се отнася до отговорността за механизма, според закона някои съвети нямат компетенции в областта на качеството на правосъдието. Въпреки това, тъй като е задължение на съветите да гарантират, че принципът на независимост на съдиите е запазен, КЕС изрази в своето становище номер 11, че „на съвета трябва да бъде поверено оценяването на качеството на решенията“. КЕС добави, че „където няма Съвет на съдебната власт, оценката на качеството на решенията трябва да се извършва от конкретен орган, който има същите гаранции за независимост на съдиите като тези, които притежава Съветът на съдебната власт“. ЕМСС споделя това мнение.

В заключение, ЕМСС вярва, че оценката на качеството на съдебните решения, което вероятно е най-критичният аспект на качеството на правосъдието, е важна, ако подобряването на качеството се приема сериозно. Всяка система за оценяване обаче трябва да зачита независимостта на съдиите. Необходими условия са оценката да не се отнася до основателността на делата и самата съдебна власт да носи отговорност за системата.

Образование на съдии

Друг метод за подобряване на качеството на съдебните решения е обучението, по-специално първоначалното обучение на новоназначените съдии, но също така „education permanente“/постоянното обучение може да помогне за поддържането и подобряването на техните умения.

Осигуряване на публичен достъп до правото за насочване на обществото

Съдебните решения дават - до известна степен - насоки за поведението на членовете на обществото („сянка на закона“). Предпоставка е съдебните решения на съдилищата да бъдат публикувани. В допълнение към пасивното публикуване, обхватът на решенията може да бъде разширен чрез усилията на съдилищата да привлекат вниманието на обществеността към решения, които имат силно въздействие и/или създават прецедент. Това може да стане директно чрез уебсайтовете на съдебната власт и използването на социалните медии, както и индиректно от официалните медии. Също така, като се има предвид световното развитие на „големите данни“, може да стане все по-важно или дори необходимо за съдилищата да предоставят статистическа информация за изхода на делата.

Работата по качеството на правосъдието се развива. Следователно резултатите от въпросника, представен по-долу, трябва да се разглеждат като предварителни и подлежат на прецизиране. Този доклад представлява работа в процес на извършване и направените заключения трябва да се третираат с необходимата предпазливост.

7. Индикатори за качество на правосъдието

Сегашните индикатори са следните.

А. ИНДИКАТОРИ ЗА НАВРЕМЕННОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРОЦЕДУРИТЕ

A1. Стандарти за съдиите относно продължителността на делата:

- Наличие на стандарти за време в първоинстанционните и апелативните съдилища
- Обхват на стандартите (обхваната ли е цялата процедура?)
- Реализация на стандартите в практиката на първоинстанционните и апелативните съдилища
- Публичен достъп до информация за изпълнението на стандартите

A2. Стандарти за страните относно продължителността на делата:

- Наличие на стандарти за време за страните на първа инстанция и в апелативните съдилища, напр. за представяне на документи
- Правомощия на съда да налага санкции на страните, които не спазват сроковете
- Правомощия на съдиите да издават указания за управление на делата (за да се адаптира процедурата към делото) в първоинстанционните и апелативните съдилища
- Правомощия на съдиите да прилагат определената процедура, ако една от страните не се съобрази.

A3. Съкратени производства:

- Наличие на съкратени производства по съответни дела в първоинстанционните и апелативните съдилища

A4. Цифрово завеждане на дела и цифрови производства:

- Възможност за цифровизирано започване на дело
- Възможност за цифровизирани производства, в смисъл, че цялата комуникация е цифрова, с изключение на изслушването
- Възможност за провеждане на изслушвания от разстояние
- Възможност страните по делото да се информират за напредъка на техните дела по цифров път
- Наличие и разработване на онлайн механизми за разрешаване на спорове

A5. Специализация на съдиите:

- Наличие на специализирани съдии в първоинстанционните и апелативните съдилища в определени области.

A6. Оценка на изпълнението на служебните задължения на съдиите:

- Компетенциите на един съдия оценяват ли се редовно по начин, който зачита независимостта на съдиите
- Оценява ли се индивидуалното изпълнение на служебните задължения на съдия по отношение на: брой дела, продължителност, професионално качество на решенията, поведение по време на заседанията и съдебна етика по начин, който зачита независимостта на съдиите
- Поведението на съдия част ли е от удовлетворението на потребителя на съда, ако има такова

Б. ИНДИКАТОРИ ЗА СПРАВЕДЛИВ ПРОЦЕС ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ДОСТЪПНОСТ

В7. Равнопоставеност на страните (финансиране и разходи):

- Наличие на система, при която се предоставя публично финансиране на страни по съдебни спорове, които не разполагат със средства за делото
- Предвижда ли системата адекватно представителство за такива страни за публична сметка;
- Има ли достатъчно обществено финансиране
- Наличие на система за присъждане на разходите за съдебни спорове на спечелилата страна към загубилата страна

В8. Съизмерими усилия на съдиите:

- Наличие на правомощия за определяне на времето, определено за разглеждане на дело, в зависимост от неговата сложност, в първоинстанционните и апелативните съдилища
- Наличие на правомощия за намаляване на сложността преди изслушване на първа инстанция и обжалване

В9. Справяне с оскърбително поведение:

- Правомощия на съдията да предприеме действия за предотвратяване на оскърбително поведение от страна на страните и/или техните адвокати
- Инструменти за намеса, с които разполага съдията :
 - Прекратяване или спиране на производството
 - Ускоряване на производството
 - Дава разпоредения за заплащане на съдебните разходи
 - Налагане на глоби
 - Докладване на дисциплинарен орган

В10. Възможност за обжалване:

- Наличие на право на обжалване за загубилата страна
- Наличие на филтрираща система за предотвратяване на обжалвания, които са без основание, да продължат до пълно изслушване
- Въздействие на обжалването върху изпълнението на първоинстанционното съдебно решение

В11. Комуникация:

- Наличие на процедури на всички официални езици на страната
- Наличие на възможности в съда за осигуряване на писмен (устен) превод, когато е необходимо
- Наличие на адекватна система за осигуряване на стандарт на превод (устен превод)

В12. Достъп за хора с увреждания:

- Наличие на специални процедурни и физически условия за хора с увреждания в първоинстанционните и апелативните съдилища

В13. Средства за уязвими хора:

- Наличие на специални процедурни и физически средства за уязвими хора в първоинстанционните и апелативните съдилища

В. ИНДИКАТОРИ ЗА КАЧЕСТВО НА СЪДЕБНИТЕ РЕШЕНИЯ

С14. Формат на съдебните решения:

- Наличие на необвързващи образци за решения по стандартизирани видове дела

С15. Аргументиране на съдебните решения:

- Наличие на изискване за аргументация на съдебни решения във връзка с материалноправни въпроси по граждански дела и присъди по наказателни дела
- Възможност съдиите да дават само обобщени аргументация, когато е целесъобразно (напр. за ускоряване на процедурите)
- Изискване за записване на устни съдебни решения (ако е разрешено) и предоставяне на страните

С16. Яснота на съдебните решения:

- Основни получатели, от които съдебните решения трябва да се разбират:
 - Страните
 - Обществеността като цяло
 - Други съдии (като апелативни съдилища или Върховен съд)
 - Академичните среди
- Наличие на задължение за използване на език, който е ясно разбираем
- Наличие на система (извън обжалване) за гарантиране, че съдебните решения са ясно разбираеми

С17. Оценка на качеството на съдебните решения:

- Наличие на инструмент за редовно оценяване на качеството на съдебните решения извън процеса на обжалване

С18. Образование на съдии:

- Наличие на първоначално обучение на съдии за писане на съдебни решения
- Наличие на курсове за обучение с висок стандарт, предназначени да помогнат на съдиите да изпълняват ефективно задълженията си
- Наличие на изискване съдиите да участват редовно в курсове за обучение

Г. ИНДИКАТОРИ ЗА ОБЩЕСТВЕН ДОСТЪП ДО ПРАВОТО ЗА НАСОЧВАНЕ НА ОБЩЕСТВОТО

D19. Достъп до съдебна практика:

- Степен на издаване на съдебни решения в гражданското, наказателното и семейното право на първоинстанционни и апелативни съдилища
- Усилия на съда за посочване на решения, които имат голямо въздействие върху обществеността
- Усилия на съда да предоставя статистическа информация за изхода на делата
- Степента, в която предоставената информация е безплатна

Индикаторите и техните съставни части са описани във формата на въпросника, попълван от съветите и другите органи на управление. Въпросникът, включително оценяването на всички възможни отговори, е публикуван на уебсайта на ЕМСС.

8. Нормативна оценка на резултатите

Системата от индикатори се състои от набора от току-що представените индикатори и от методология за еднакво количествено определяне на резултатите. Това изисква нормативна оценка кое е добра и кое лоша практика по всеки (под)индикатор. Оценяването е под формата на точкова система, като се използват правила за оценяване. Правилата за оценяване следват мотивите на раздел 14.

9. Качество на правосъдието в Европа

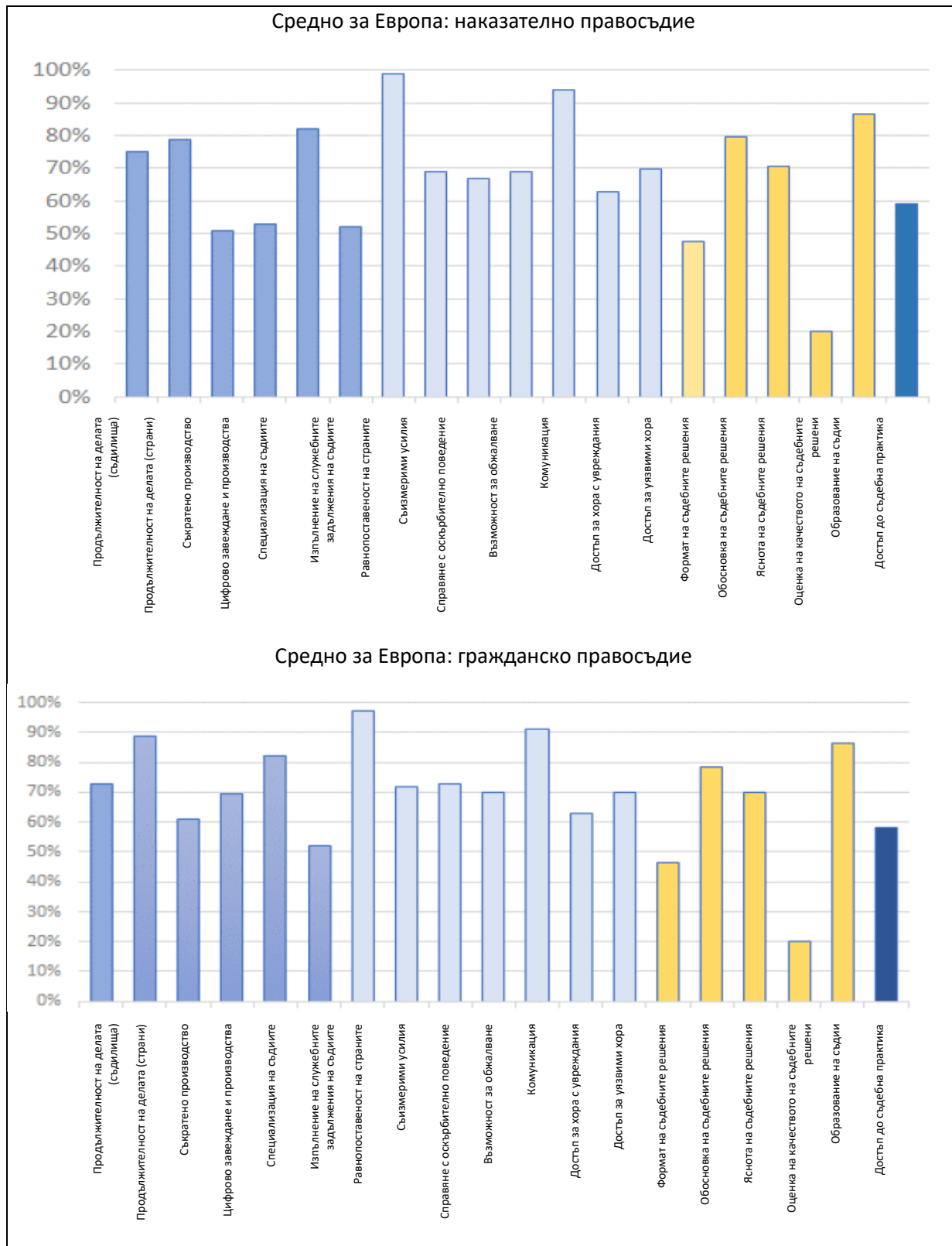
17.1 Качеството на правосъдието в Европа като цяло

Фигура 29 показва средните резултати по индикаторите за качество за всички участвали съдебни системи. В следващия раздел са представени резултатите за всяка съдебна система поотделно. На това ниво резултатите са най-информативни. Средните стойности дават само груба индикация за общите тенденции. Както беше обсъдено по-рано, целта е да се научим, а не да разработим индекс за качество на съдебната система, с който да сравняваме страните. Що се отнася до обучението, ЕМСС е напълно наясно, че това остава работа в процес на извършване. Резултатите разкриват за всяка съдебна система области, в които има възможност за подобрение. Някои от тях вероятно ще бъдат трудни за постигане от позицията на един Съдебен съвет, но някои са по-осъществими. Например, публикуването на съдебна практика е изключително важно и това е област, в която могат да се постигнат положителни подобрения.

Фигура 29 прави разлика между наказателно и гражданско правосъдие. В средните стойности разликите между двете са малки. Единствено по отношение на навременността и ефективността на процедурите се очертават съществени различия. Гражданският процес използва повече съкратеното производство, както и цифровото завеждане и цифровите производства. Средно най-

ниските резултати са установени за няколко аспекта на качеството на съдебните решения. По-специално, оценката на съдебните решения се използва рядко и очевидно е противоречива. Също така форматиранието на съдебните решения за подобряване, когато е възможно, на еднаквостта и за намаляване на риска от допускане на грешки не се прилага систематично.

Фигура 29 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, средни стойности за 22 участващи съдебни системи, 2022/2023 г.



Забележка: индикаторите се отнасят до навременност и ефикасност на процедурите (синьо), справедлив процес от гледна точка на достъпност (светло синьо), качество на съдебните решения (жълто) и публичен достъп до правото за насочване на обществото (тъмно синьо) в тази *Фигура* и във *Фигури 32-53*.

Тук не е мястото да анализираме резултатите в детайли. Въпреки това, сравнявайки резултатите от всички съдебни системи, заслужава да се отбележат няколко въпроса.

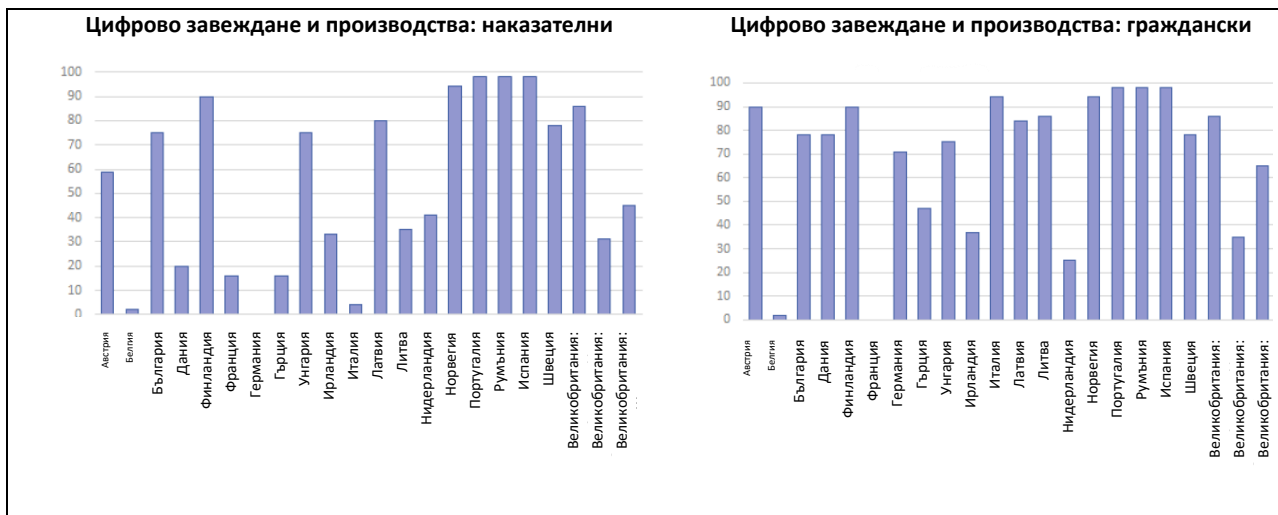
Специализация

Използването на специализация в съдебните системи е доста еднакво. Индикаторът по този въпрос обхваща наличието на специализирани съдии, съдилища, отделения или състави в конкретни области.²³ И на първа, и на втора инстанция повечето от тези специализации се срещат във всички страни, с изключение на Дания и Норвегия и, на втора инстанция, Шотландия. Вижте таблиците в Приложение 3. Очевидно почти всички съдебни системи прилагат специализация под всякаква форма като стратегия за ефективно осигуряване на качество.

Цифрово завеждане на дела и цифрови производства

За разлика от това, цифровизацията е различна в различните съдебни системи (вижте Фигура 30). Това може да е въпрос на време, тъй като някои съдебни системи са (почти) напълно цифровизирани по-рано от други, но това изглежда също така е въпрос на правен принцип. Освен това стандартите по отношение на цифровизацията и нейната сигурност могат да се различават, например по отношение на използването на електронна поща. Това може също да обясни защо гражданските процедури като цяло са по-цифровизирани от наказателните процедури. Изглежда полезно тези проблеми да бъдат проучени допълнително (вижте раздел 18)

Фигура 30 Цифрово завеждане на дела и производства в участващите съдебни системи(2022 г.)



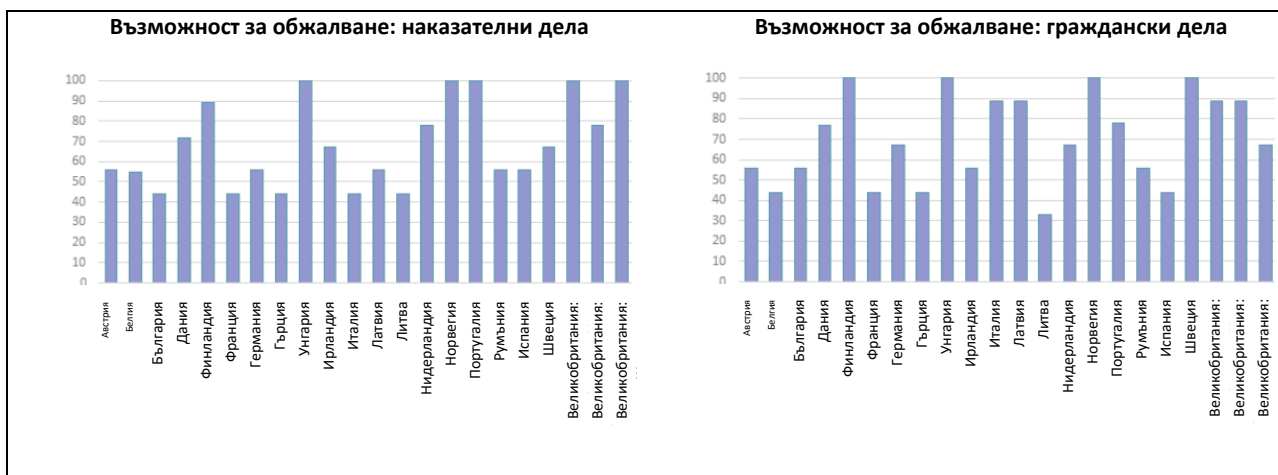
Процедура за обжалване

По отношение на процедурите за обжалване разликите между съдебните органи са сравнително големи (Фигура 31). Трябва да се отбележи, че индикаторът се състои от три елемента, (1)

²³ Семейно и детско право, Право на интелектуалната собственост, Търговско право, Несъстоятелност, някои видове престъпления, Трудово право и др.

възможност за подаване на жалба, (2) наличие на механизъм за филтриране за предотвратяване на случаи, които нямат основание, за да се пристъпи към пълно изслушване и (3) спиране на изпълнението първоинстанционното решение в случай на обжалване. Съществува приблизително уеднаквяване по отношение на възможността за обжалване, по-специално по наказателни дела, но също и по граждански дела, както и по отношение на отлагането на изпълнението. Това означава, че относително ниската оценка по този индикатор не означава, че правото на обжалване е ограничено. Напротив, при липса на механизъм за филтриране обжалването е позволено, по принцип във всички случаи, в ущърб – по отношение на разходите и времето – на страните, спечелили на първа инстанция. Седем съдебни системи нямат никакъв механизъм за филтриране.²⁴ Механизми за филтриране се използват широко във Финландия, Унгария, Португалия, Англия и Уелс и само по наказателни дела в Шотландия и само по граждански дела в Италия и Швеция. В другите съдебни системи механизмът за филтриране очевидно е приложим само за част от наказателните и/или гражданските дела. Може да се заключи, че идеите за обжалване се различават много и не са свързани с конкретни правни традиции. Тази фундаментална тема изисква по-нататъшно обсъждане, тъй като се намира в пресечната точка на съдебната защита, навременността и ефективността.

Фигура 31 Възможност за обжалване в участващите съдебни органи (2022 г.)

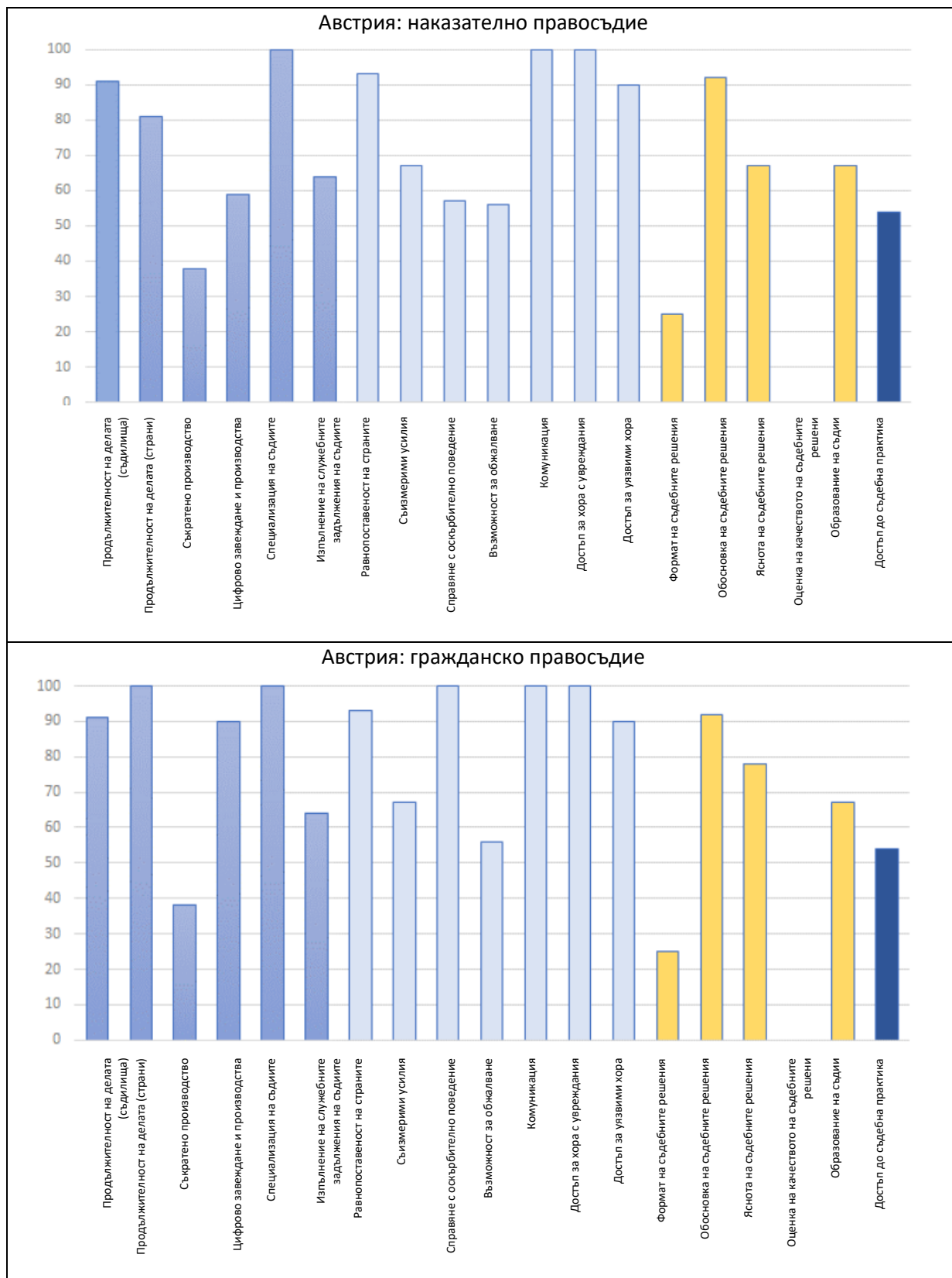


²⁴ Австрия, Белгия, България, Гърция, Литва, Румъния (по отношение на обикновените процедури за обжалване), Испания и Франция.

17.2 Качество на правосъдието по съдебни системи

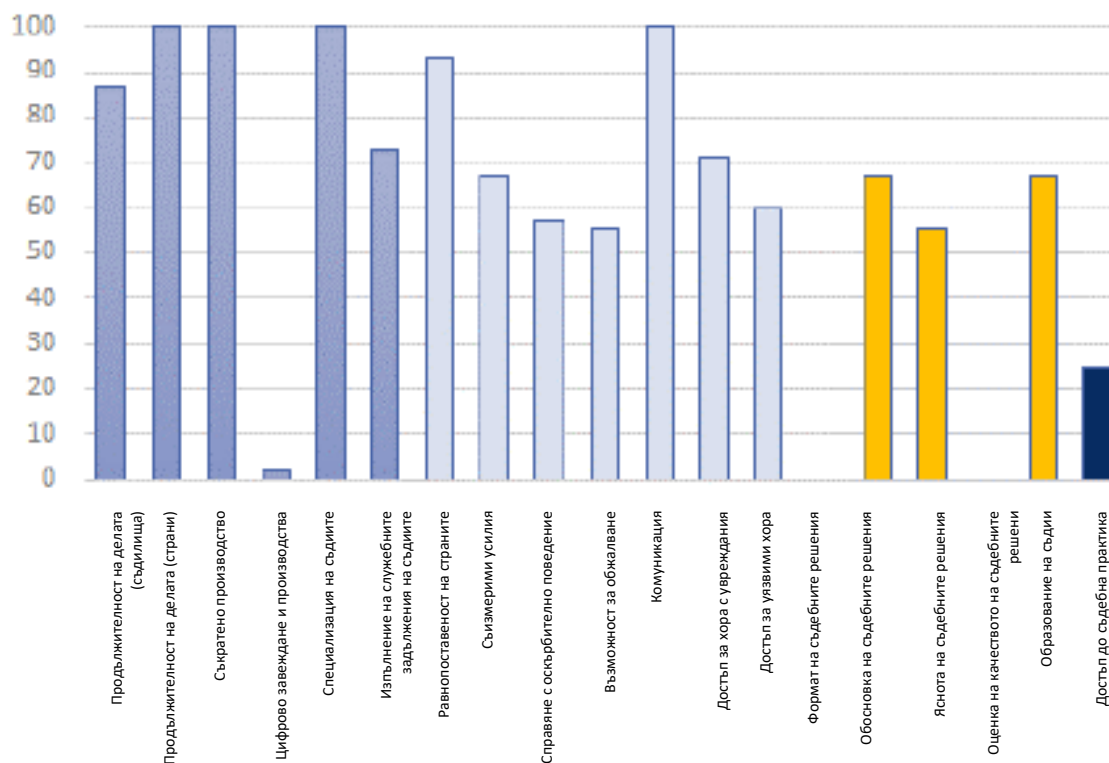
По-долу са представени индикаторите за всяка съдебна власт.

Фигура 32 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Австрия, 2022 г

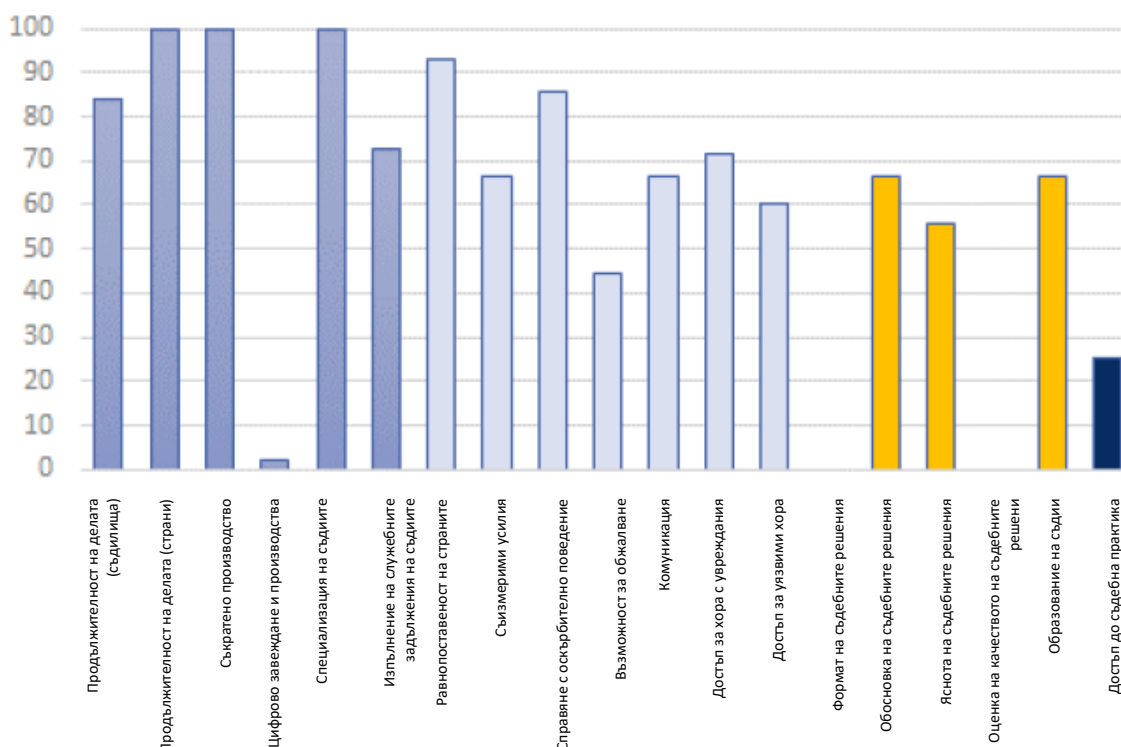


Белгия: наказателно правосъдие

Фигура 33 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Белгия, 2022 г

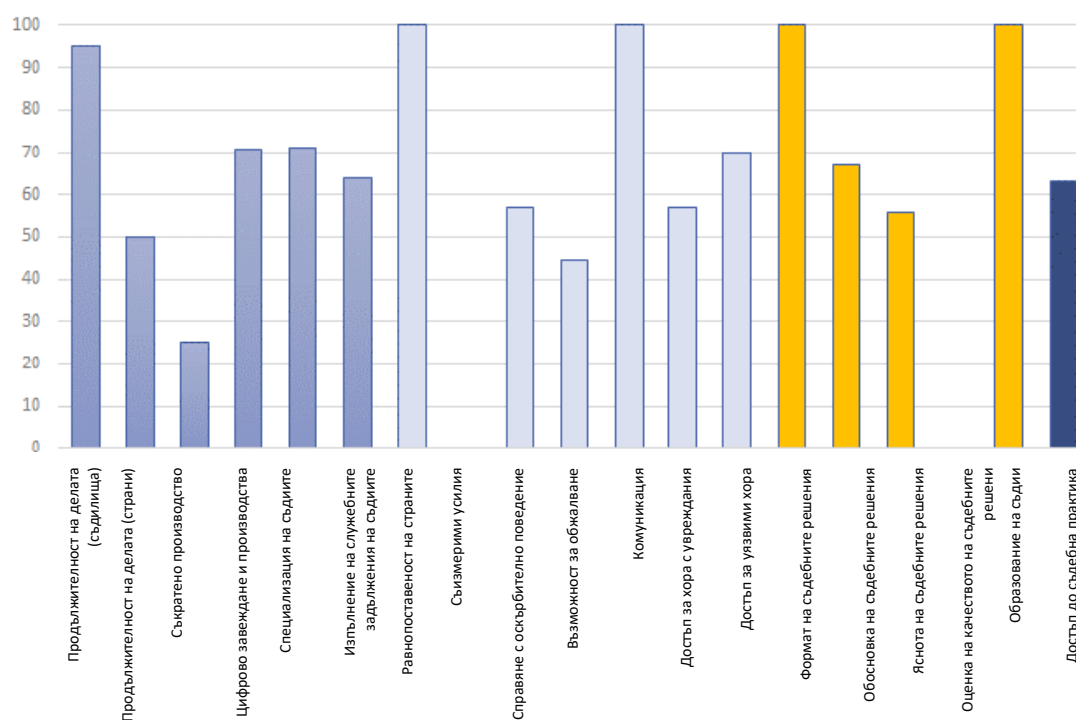


Белгия: гражданско правосъдие

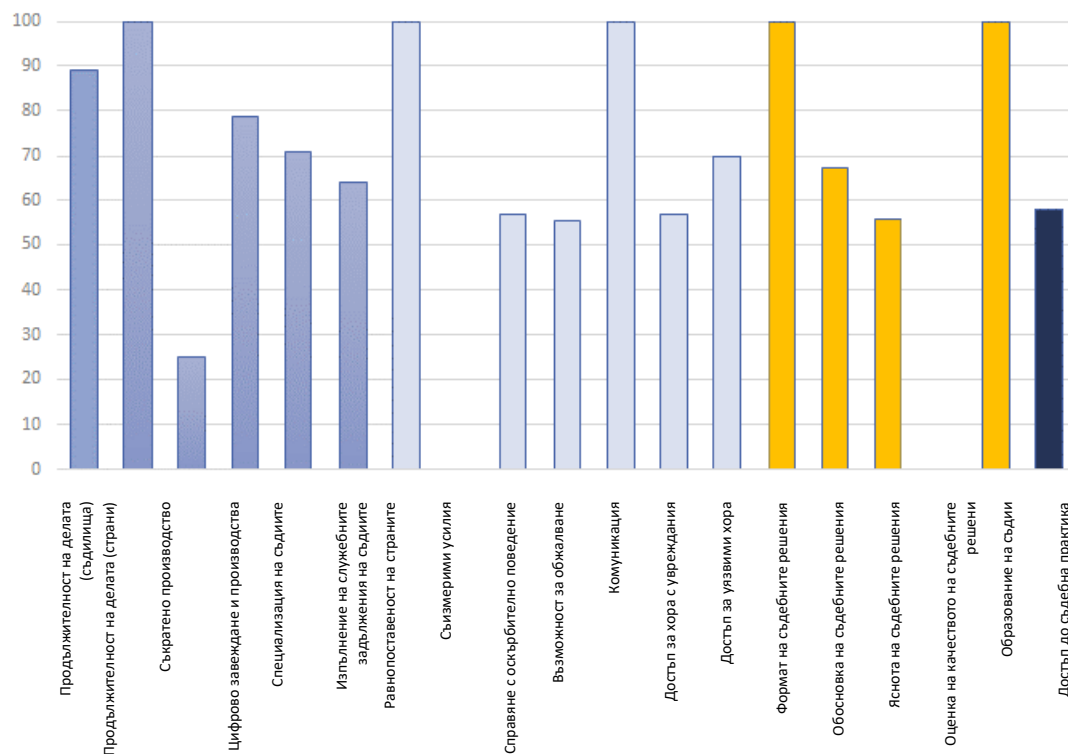


България: наказателно правосъдие

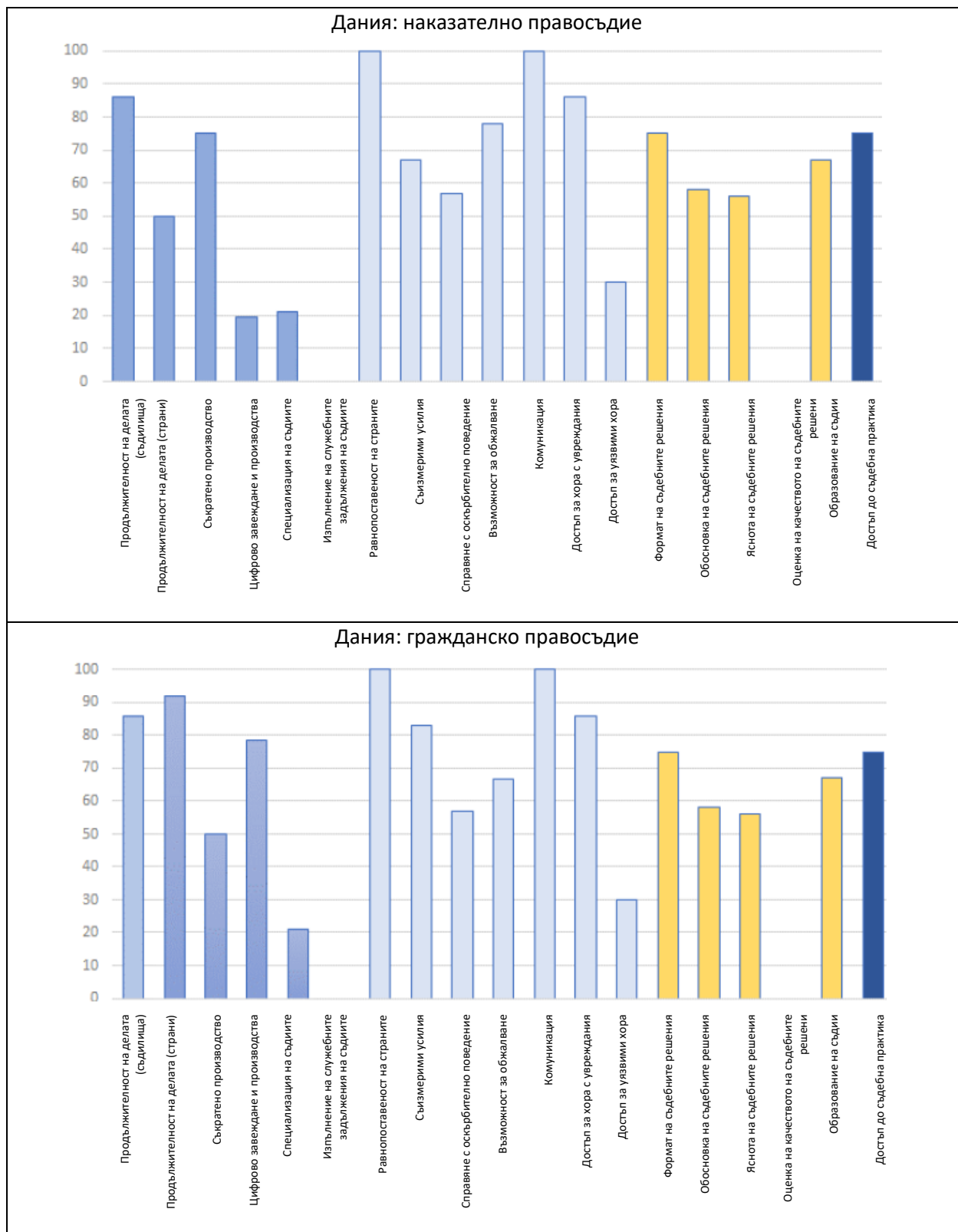
Фигура 34 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, България, 2022 г



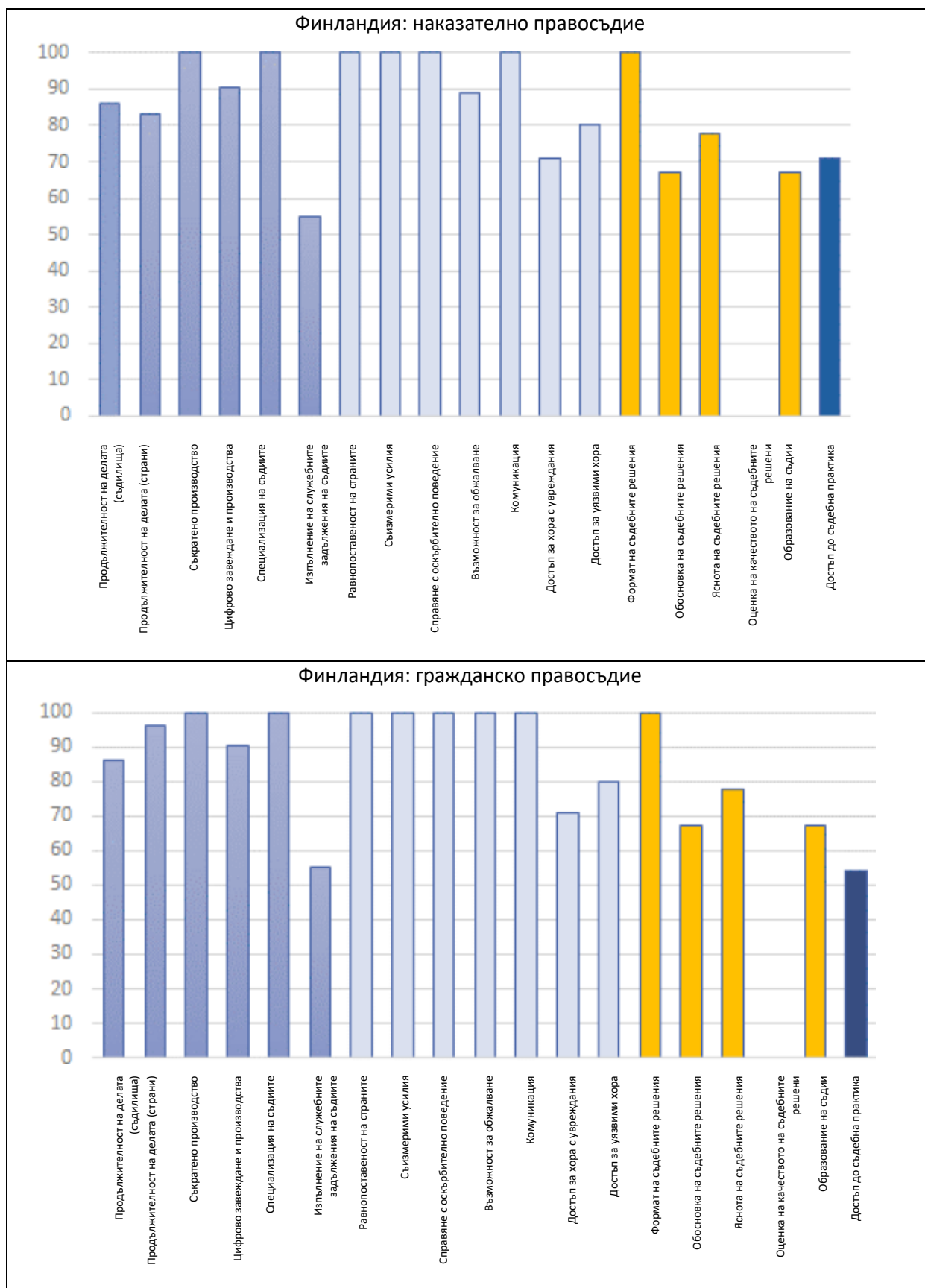
България: гражданско правосъдие



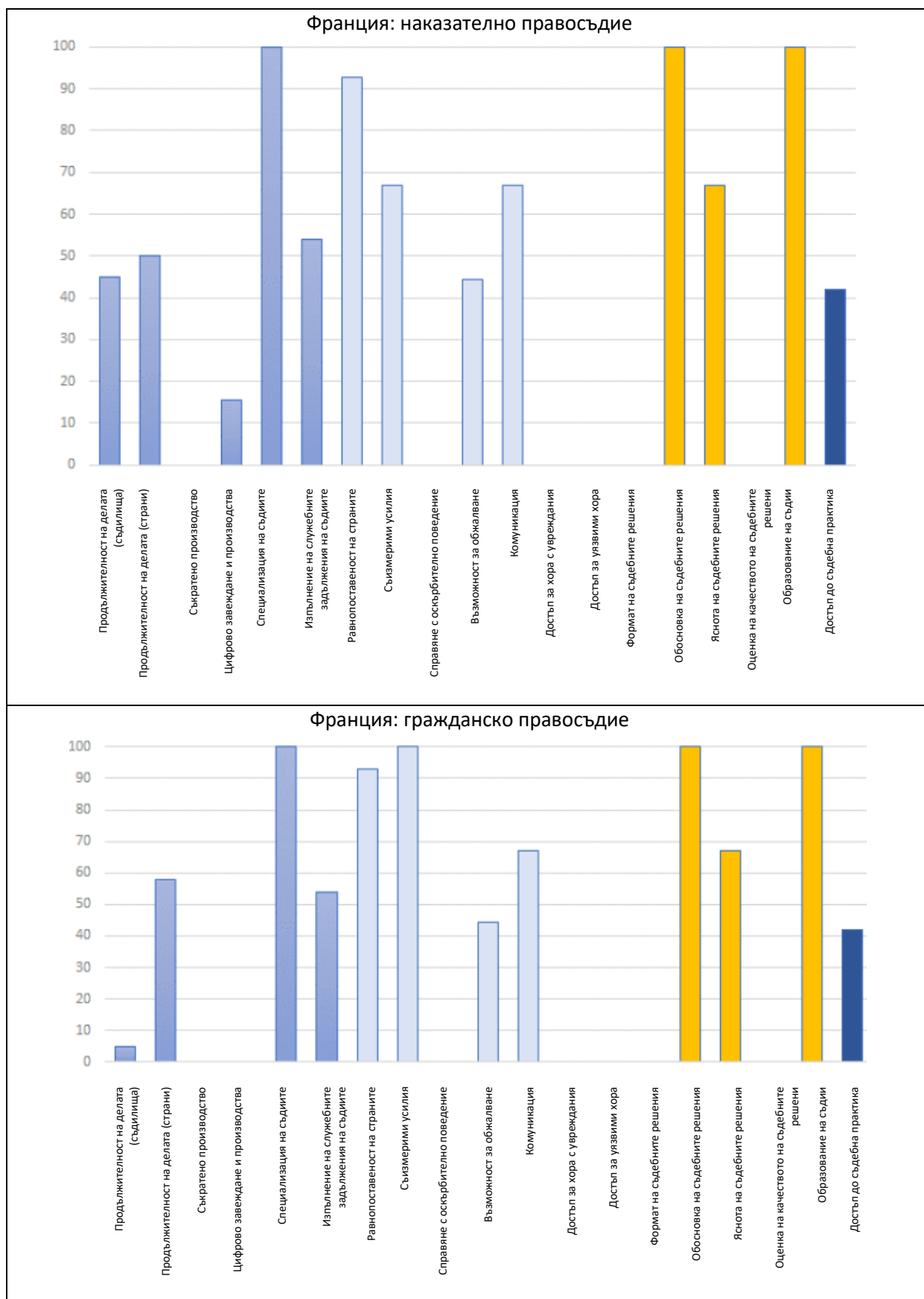
Фигура 35 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Дания, 2022 г



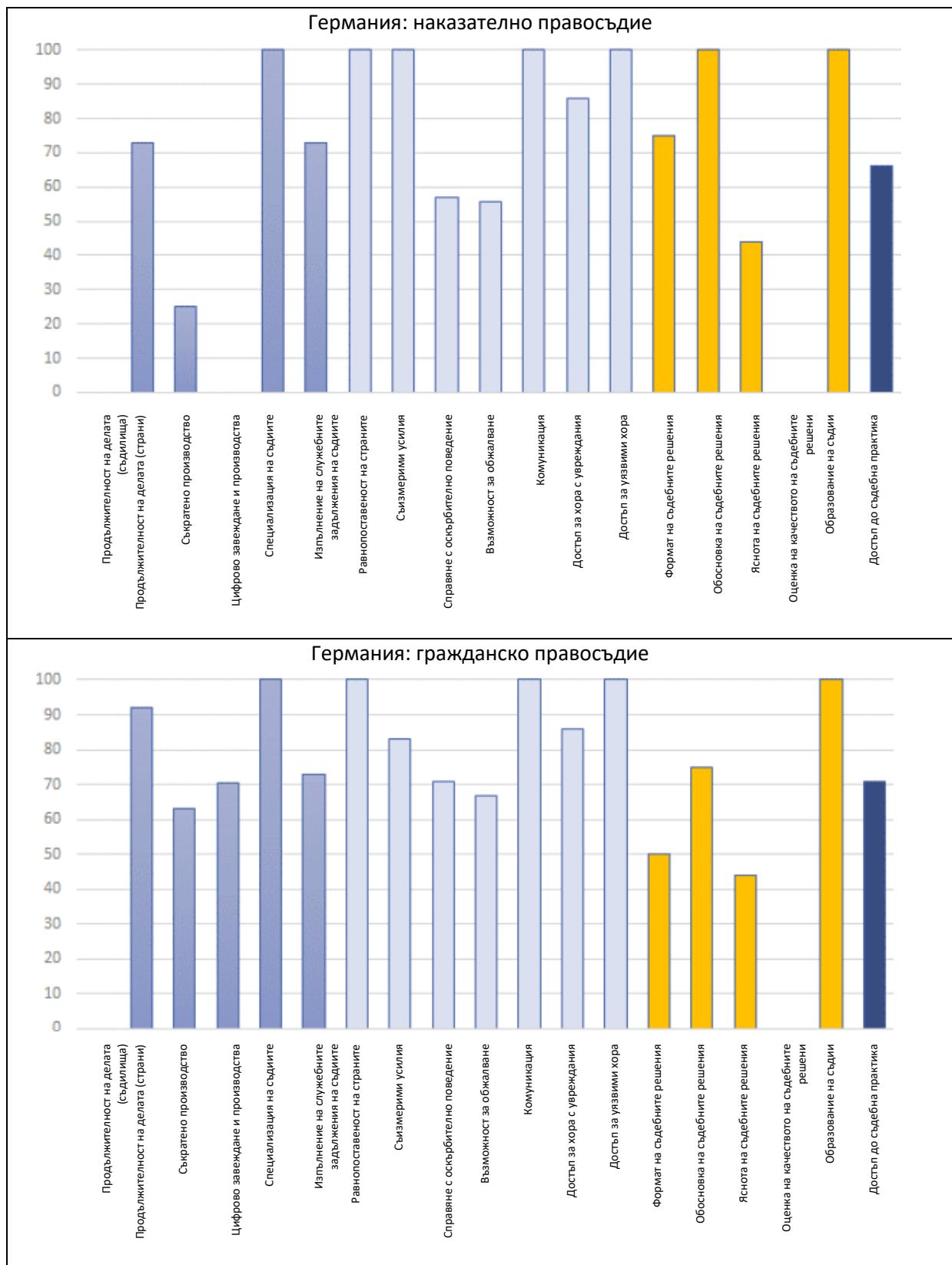
Фигура 36 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Финландия, 2022 г



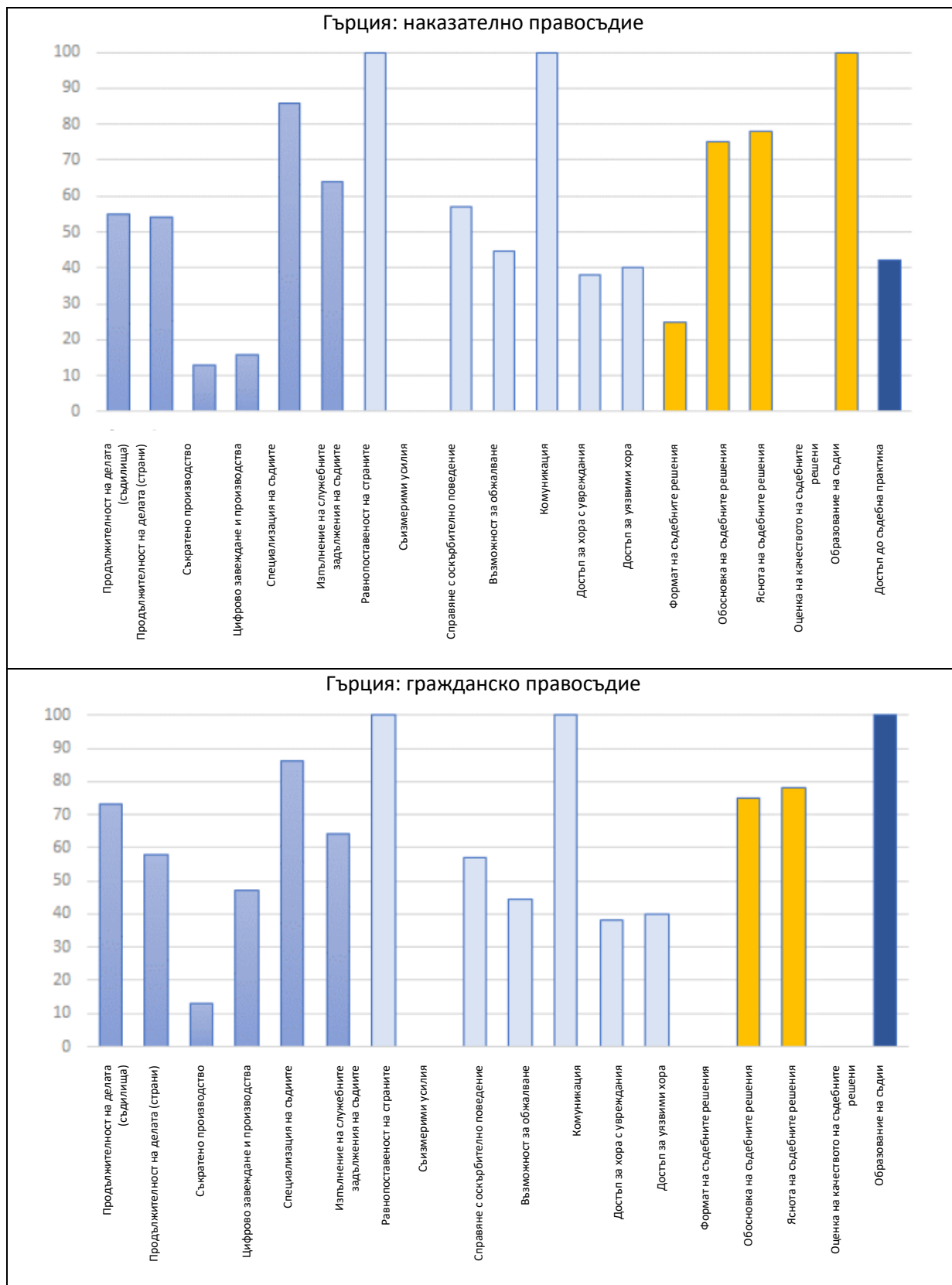
Фигура 37 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Франция, 2022 г



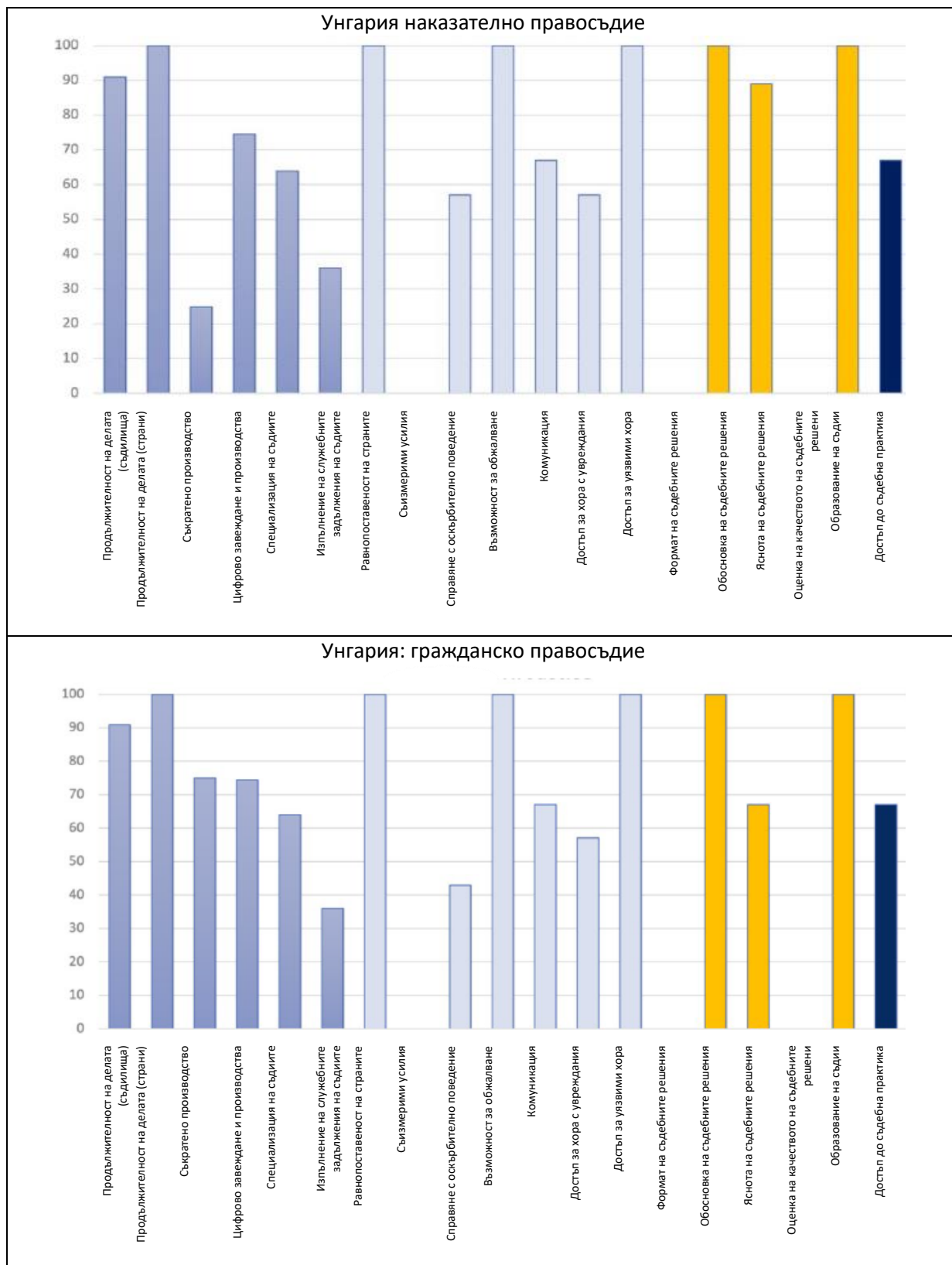
Фигура 38 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Германия, 2022 г



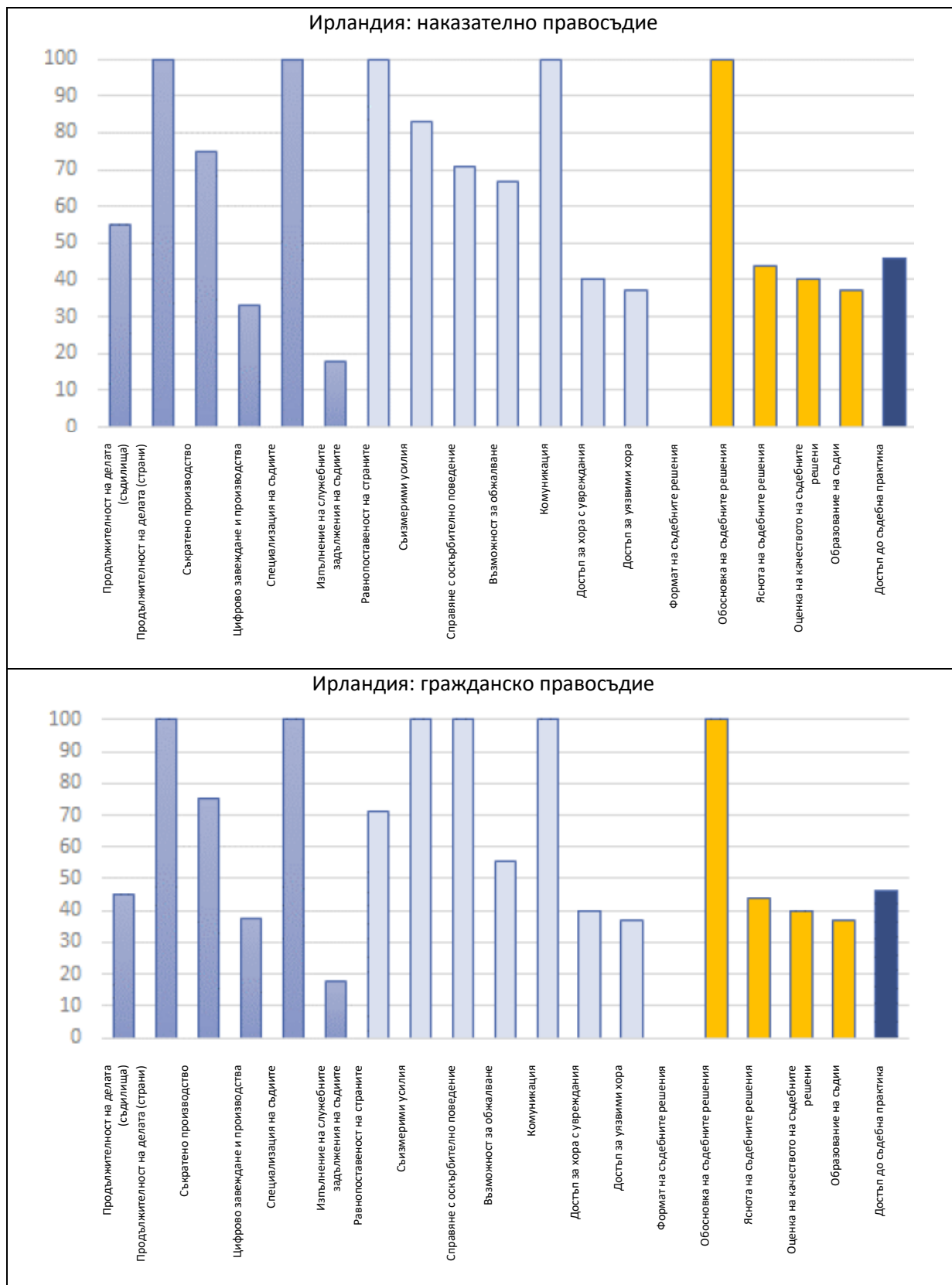
Фигура 39 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Гърция, 2022 г



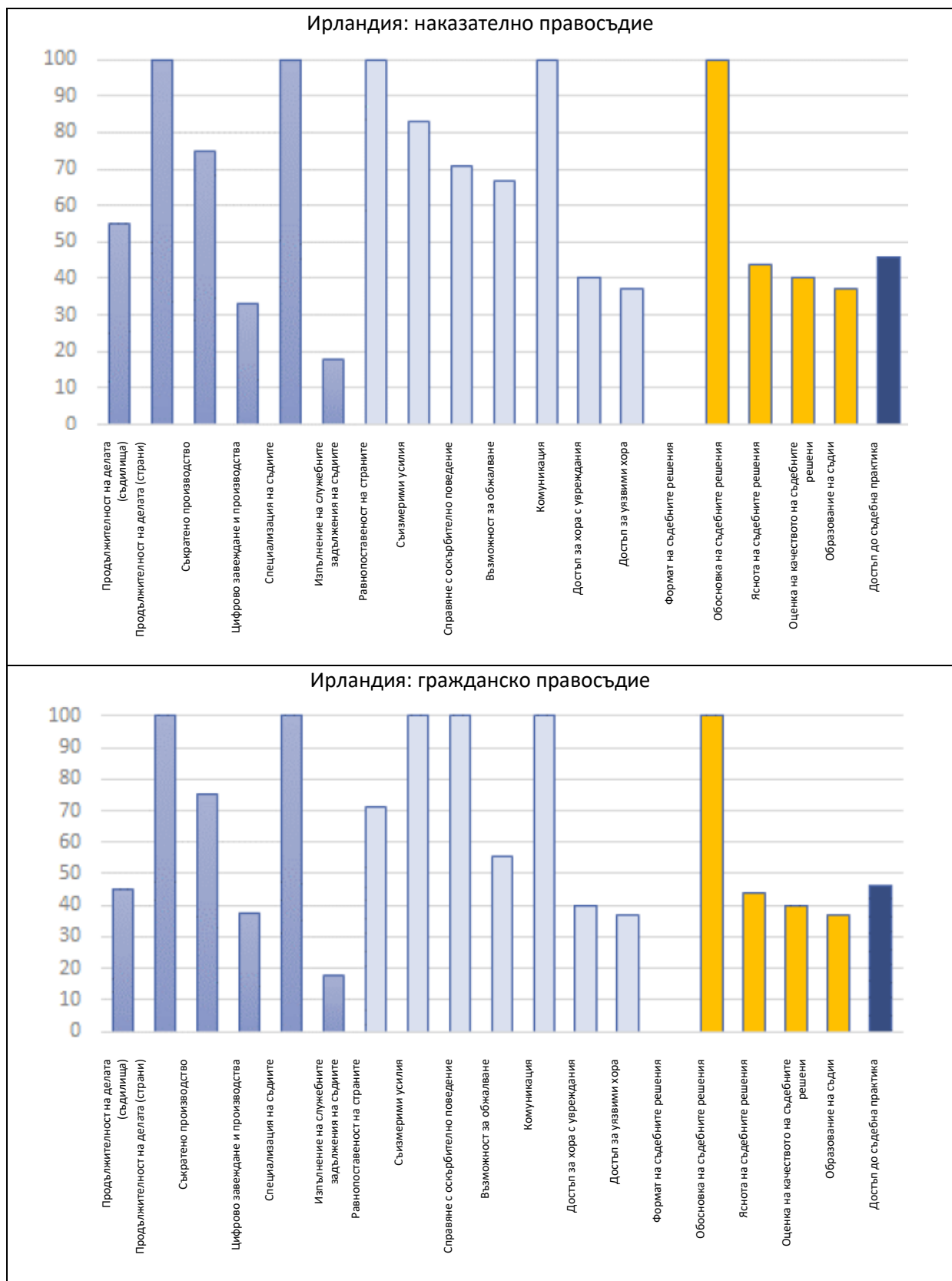
Фигура 40 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Унгария, 2022 г



Фигура 41 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Ирландия, 2022 г



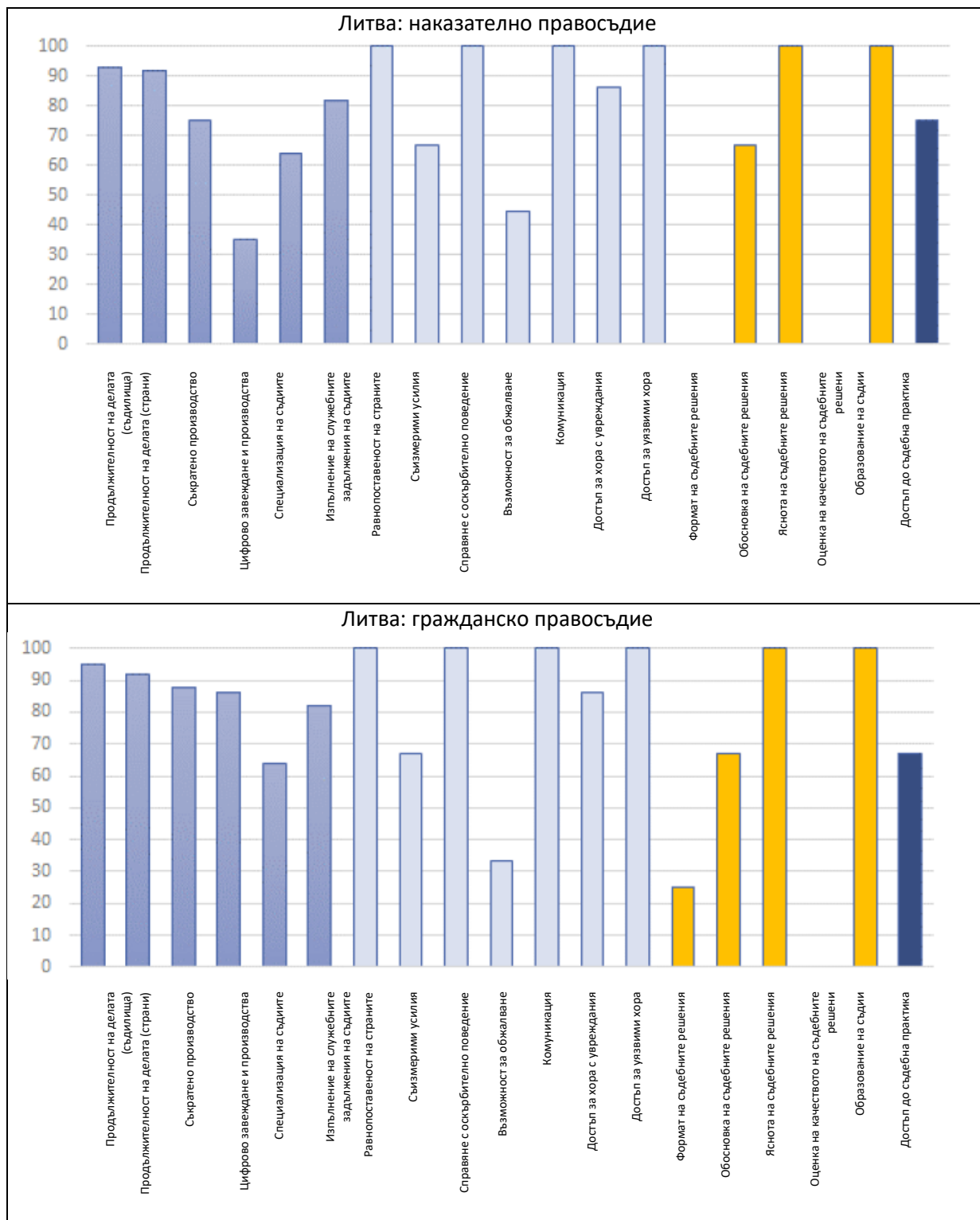
Фигура 42 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Италия, 2022 г



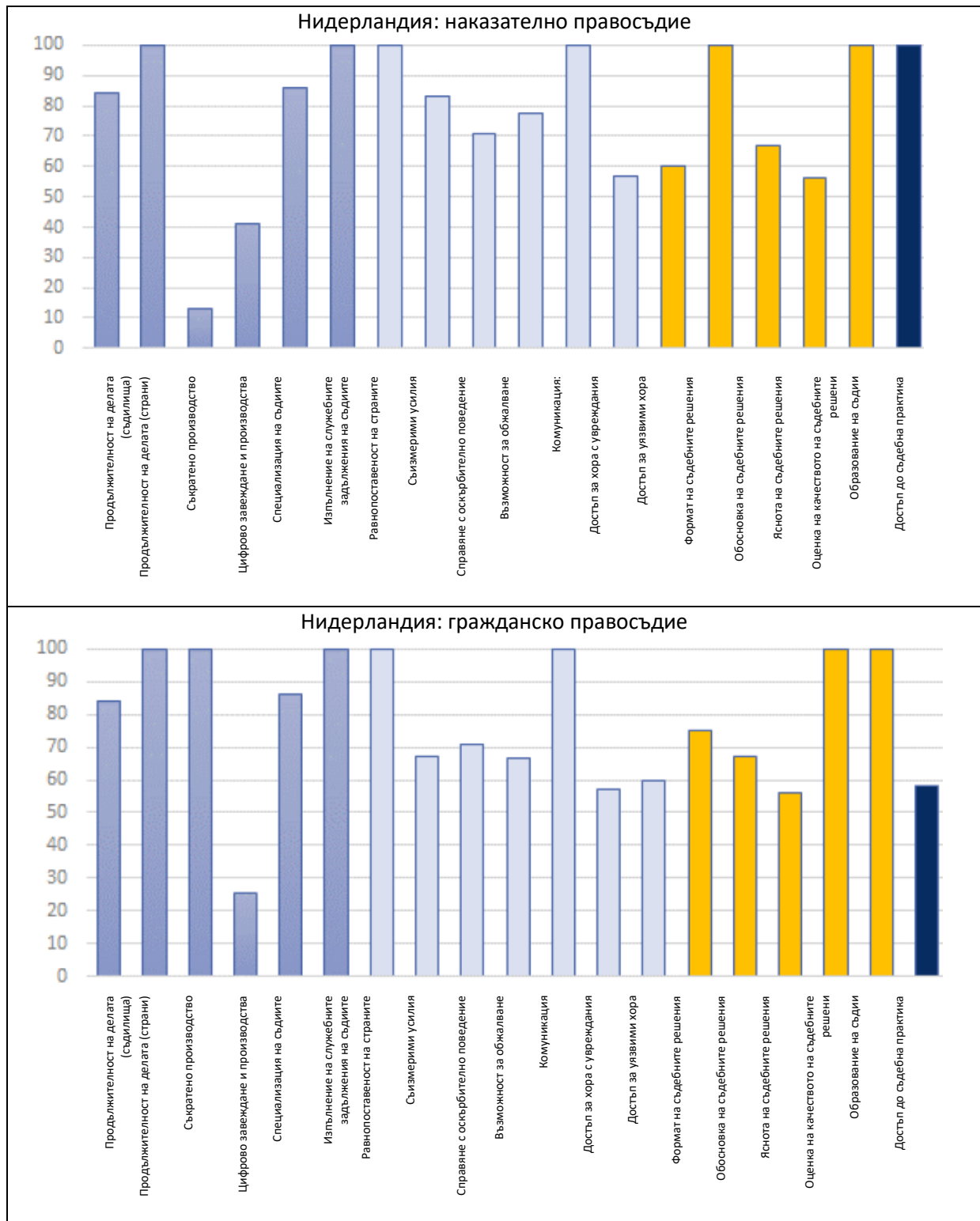
Фигура 43 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Латвия, 2022 г



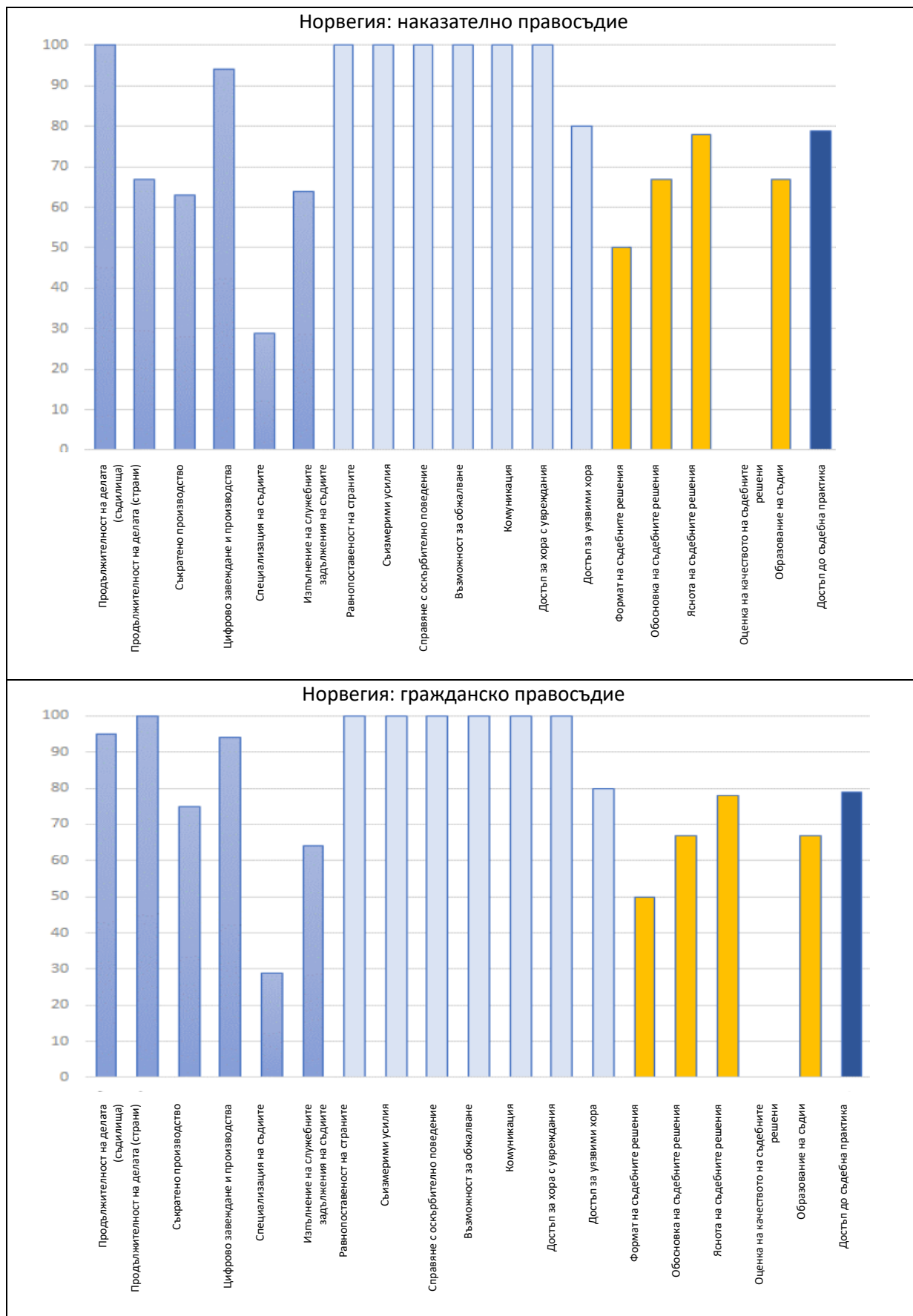
Фигура 44 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Литва, 2022 г



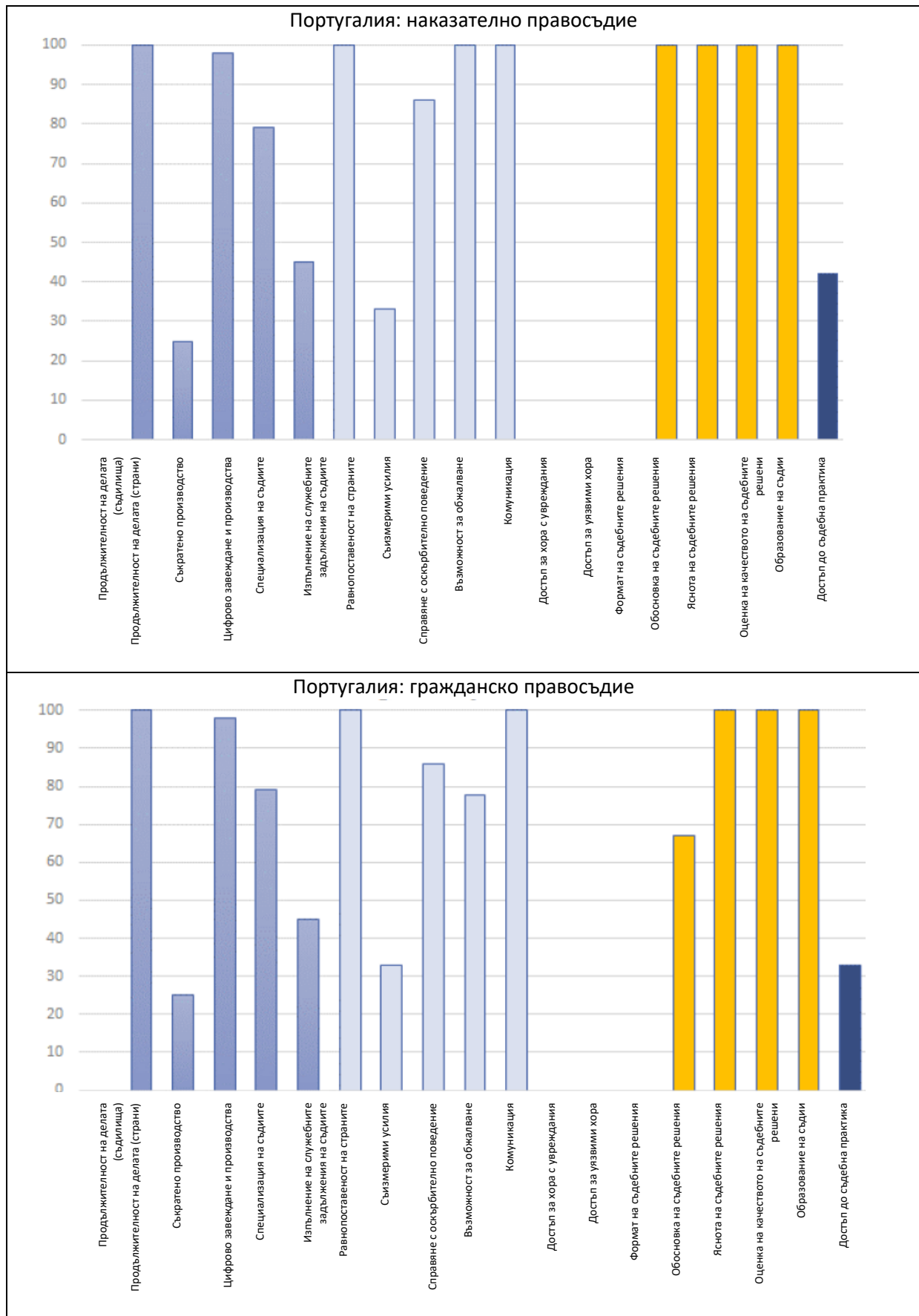
Фигура 45 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Нидерландия, 2022 г



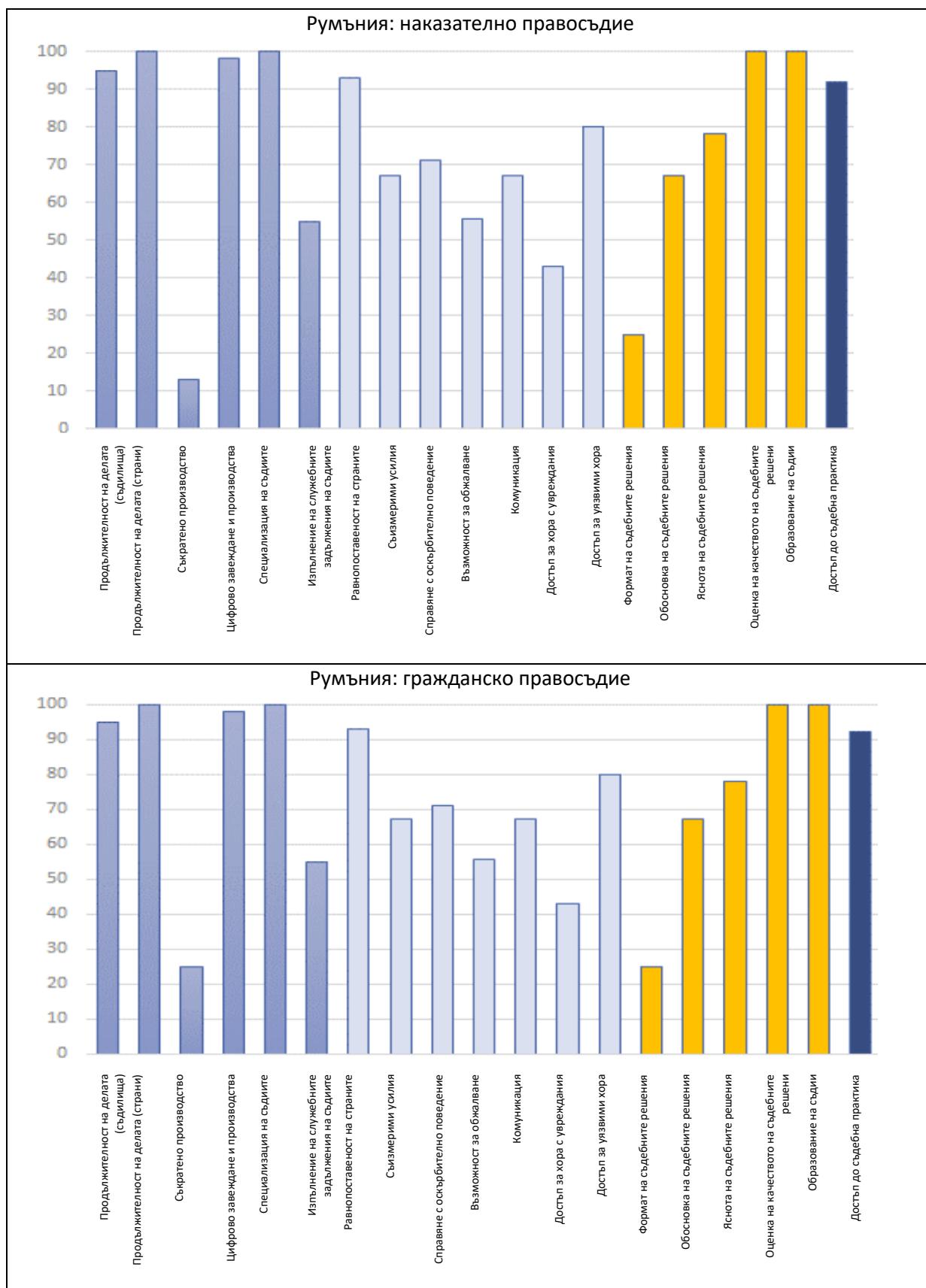
Фигура 46 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Норвегия, 2022 г



Фигура 47 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Португалия, 2022 г



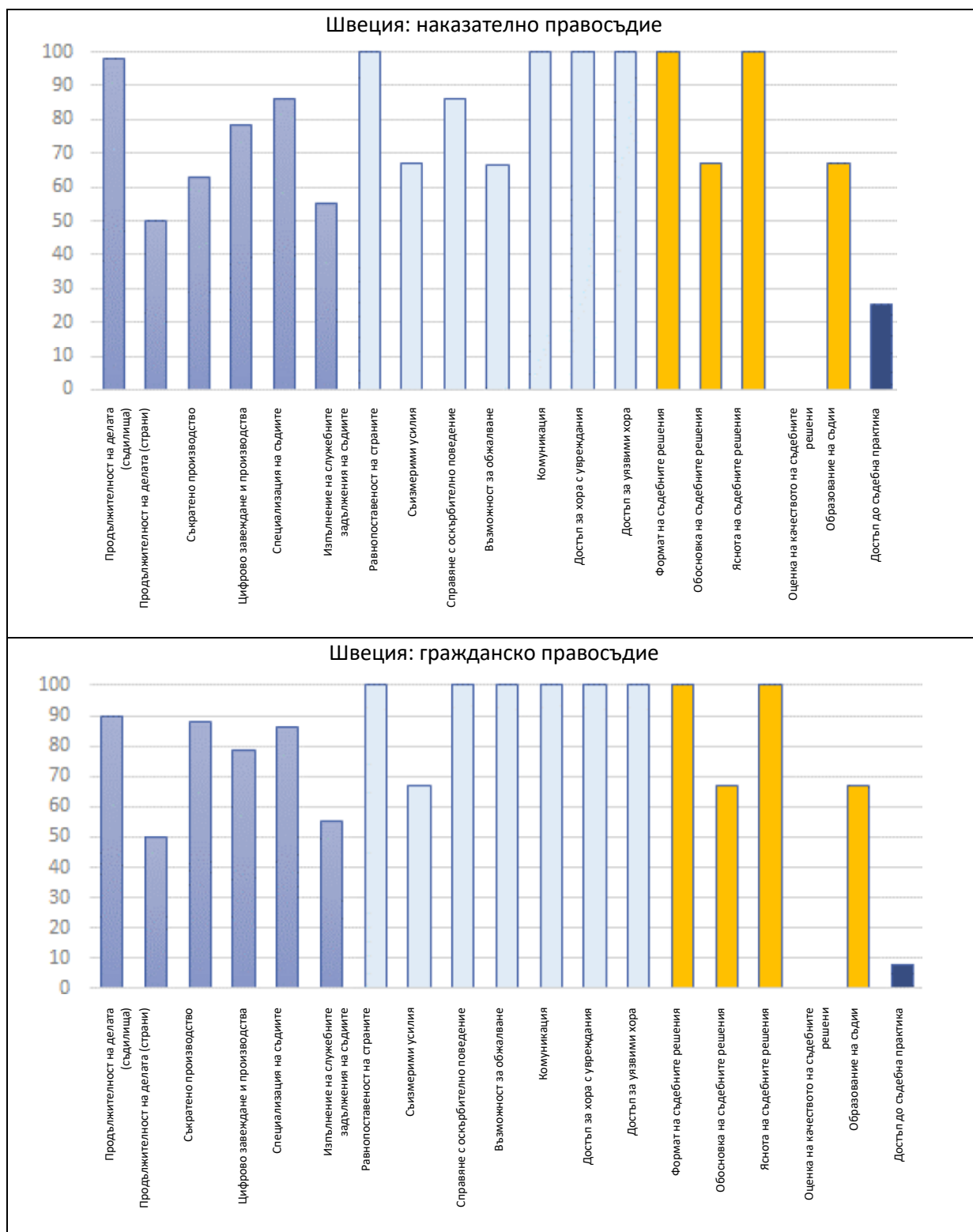
Фигура 48 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Румъния, 2022 г



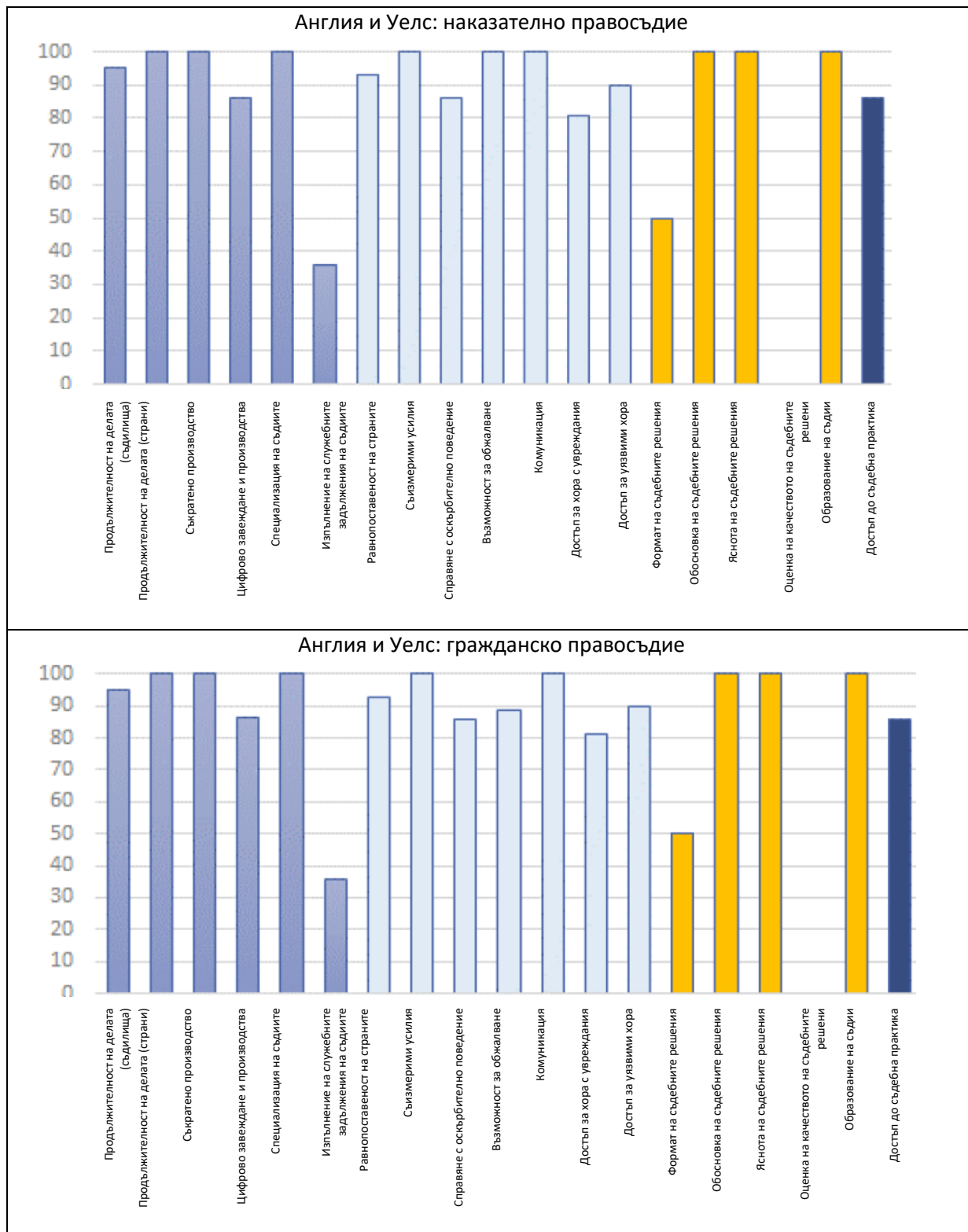
Фигура 49 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Испания, 2022 г



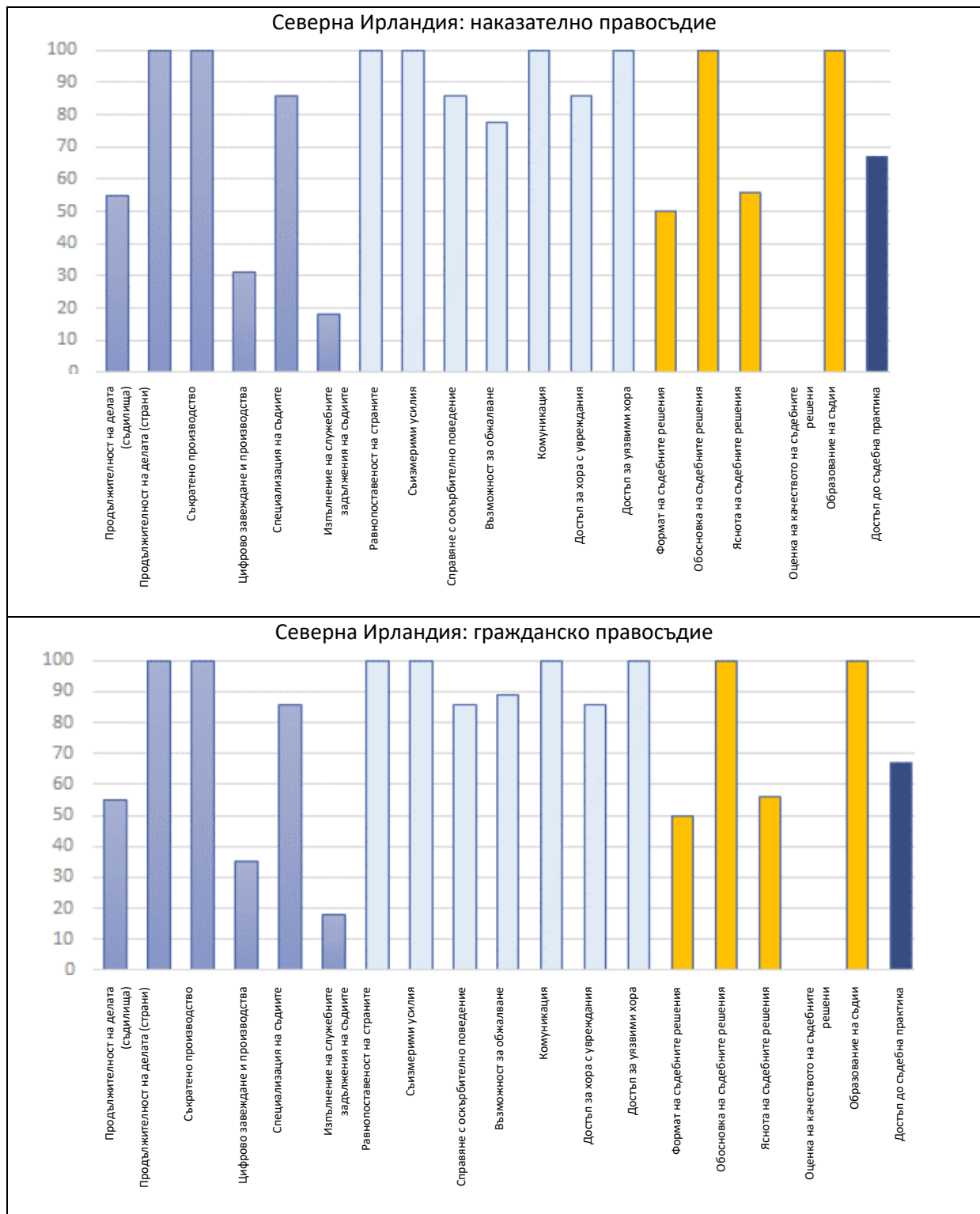
Фигура 50 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Швеция, 2022 г



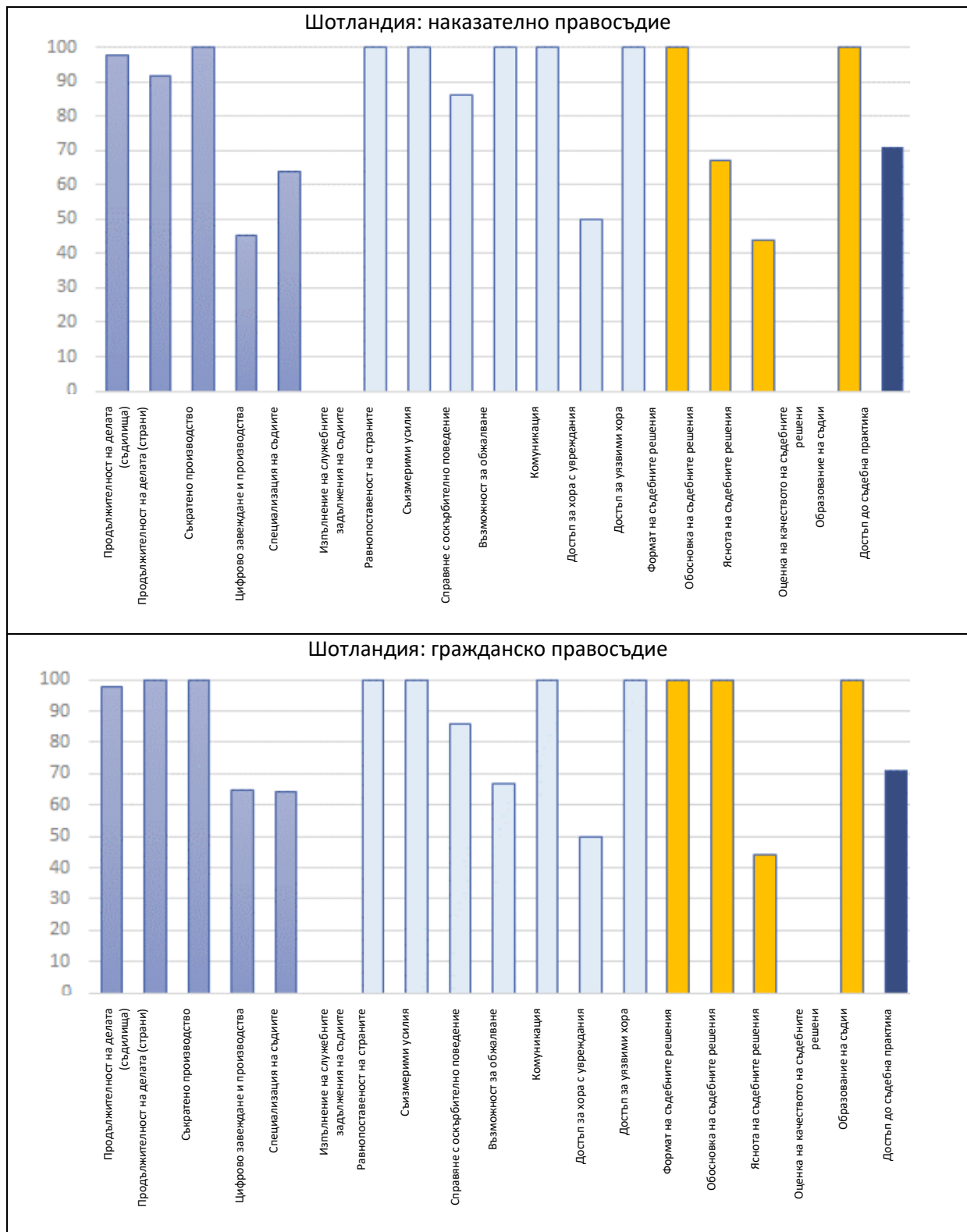
Фигура 51 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Великобритания, Англия и Уелс, 2022 г



Фигура 52 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Великобритания, Северна Ирландия, 2022 г



Фигура 53 Индикатори за качеството на наказателното и гражданското правосъдие, Великобритания, Шотландия, 2022 г



10. Следващи стъпки за качество на правосъдието

По отношение на индикаторите за качество отделните съвети и други управителни органи ще трябва да определят областите, в които има потенциал за подобряване на качеството на

правосъдието в техните юрисдикции, и да предприемат подходящи стъпки за постигане на такова подобрение. Това изисква, когато това все още не е направено, ролите и компетенциите на всеки от Съветите за гарантиране и насърчаване на качеството на правосъдието да бъдат изрично посочени. За тази цел може да се използва рамката за качество, която е разработена отделно. След това съветите могат да приемат планове, като вземат предвид техните роли и профили на качество, за подобряване на качеството на правосъдието в тяхната юрисдикция. Схематичният преглед на свързаните с качеството дейности на съдебните съвети, който е изготвен в контекста на рамката за качество, може да бъде източник на вдъхновение.

През следващата проектна година (2023/2024) дейностите по качеството на правосъдието на Екипа на проекта ще бъдат съгласувани с тези по независимост и отчетност.

1. Групите за диалог от членове и наблюдатели относно независимостта и отчетността ще бъдат разширени до качеството на правосъдието, като се използват и двата набора от индикатора като отправна точка. Това ще бъде направено в периода от септември 2023 г. до март 2024 г. с цел съвместен анализ на резултатите, определяне на приоритети за планове за подобрение и генериране на идеи за подобрение.
2. Съдебните съвети се приканват да прилагат договорената рамка за качество, да развият своето виждане за качеството и да го превърнат в конкретни дейности за подобряване на качеството на правосъдието. Съветите се приканват да споделят своите идеи с екипа на проекта.
3. Избрани аспекти на качеството, които са се оказали сложни или противоречиви, ще бъдат допълнително проучени, за да се намери обща основа и да се повиши осведомеността относно възможностите за подобрение в тези сфери. Тези сфери са цифрово завеждане на дела и цифрови производства (индикатор А4) и възможност за обжалване (В10).
4. Що се отнася до индикаторите за качество, резултатите ще бъдат анализирани спрямо съществуващи външни данни за качество на правосъдието за използването им в системата от индикатори.
5. Схематичният преглед на свързаните с качеството дейности на съдебните съвети ще се поддържа актуален.

Част 3: Проучвания на потребителите на съда

Предистория

От 2018 г. ЕМСС работи върху формат за проучване на потребителите на съда, което може да се използва в съдебните системи в Европа относно възприемането на потребителите на съда относно независимостта. Тази работа, след много обсъждане и тестване, доведе до **обединен въпросник** (Доклад за независимост и отчетност 2020-2021). Тогава се появи идеята, че провеждане на **единно проучване на потребителите на съда относно независимостта едновременно във всички страни членки и страни наблюдатели** би предоставило много ценна информация относно опита на потребителите на съда по отношение на възприемането на съдебната независимост, полезно за по-нататъшна работа за укрепване на независимостта и отчетността. Следователно миналогодишният приоритет беше да се проучи тази възможност

Въпреки това, главно поради значителни различия в съдебните системи в Европа и практически пречки (като нежелание на съдебните системи и липса на финансиране), групата счете проекта за твърде амбициозен в този момент и реши **частично да измести фокуса**, а именно да работи за насърчаване на членовете да проведат национални проучвания на потребителите на съда и на по-късен етап да преразгледат перспективата за провеждане на проучване на потребителите на съда в целия ЕС.

Доклад за 2021-2022 г.

Въз основа на горепосочения национален опит, миналата година беше изготвено **Практическо ръководство** за проучвания на потребители на съда (препоръки), с цел да предостави вдъхновение относно методологията и прилагането на националните съвети и съдебните администрации при организирането на проучвания. В същото време се счита за полезно да се включи националният опит като такъв за онези членове, които смятат, че техните системи съвпадат със системата на друг член по такъв начин, че прилагането на метода, използван от този член, ще служи най-добре на целта на проучването (Доклад за независимост, отчетност и качество 2021-2022 г.).

Като се има предвид, че много държави-членки и наблюдатели на ЕМСС все още не са склонни да извършват проучвания на потребителите на съда, предложението към тазгодишния екип на проекта беше да използва **индивидуален подход** и да разгледа по-задълбочено съветите, които не са извършили проучвания и нямат планове да го направят в близко бъдеще, с цел да се **идентифицират причините** за всяка страна, да се опитат да ги разгледат до степента на компетенциите на ЕМСС и да **насърчат и активно подкрепят** съветите в техните усилия. В тази връзка беше предложено да се създаде програма за наставничество в рамките на мрежата (чрез

събиране на съдия от държава с подходящ опит, готов да предложи съвет, на съвет, който желае да проведе проучване и да поиска насоки).

Работата тази година

В продължение на предложението от миналата година, през октомври 2022 г. беше разпространен въпросник сред членовете и наблюдателите с цел, от една страна, да се идентифицират причините да не се провеждат проучвания на потребителите на съда, а от друга, да се види дали ще има интерес към създаване на програма за наставничество.

Въз основа на резултатите могат да се направят следните изводи:

- Причини за непровеждане на проучвания

Според отговорите 13 от 22 (59%) членове/наблюдатели не са провеждали проучване през 2022 г. и 12 от 22 (54%) не планират да провеждат такова през 2023 г., като причините са финансови (в 2 случая), логистични/административни ограничения (в 9 случая), противопоставяне на Съвета или съдебната администрация (в 2 случая) и други причини (най-вече липса на интерес) в 4 случая.

- Интерес да бъдеш наставник или да използваш наставник

Според отговорите 3-ма членове/наблюдатели са изразили интерес да използват наставник, който да им помогне да се справят със задачата, а 3-ма са изразили интерес да бъдат наставници. Също така 3 члена/наблюдатели смятат, че посещението в страната би било от полза за тази цел.

Нещо повече, въпреки че паневропейско проучване беше отложено за тази година, Европейската комисия изрази силен интерес към провеждането на такова и се обърна към ЕМСС за сътрудничество. Възниква въпросът коя институция (от всяка съдебна система) би трябвало да даде съгласието си, за да се проведе общоевропейско проучване в съдилищата. Затова по-рано тази година беше разпространен въпросник сред членовете и наблюдателите (държавите-членки на ЕС). Поради ниския процент на отговорилите (14 от 28), не могат да бъдат изведени надеждни резултати.

Препоръка за по-нататъшна работа

Вземайки предвид напредъка по горните теми, групата по проекта би предложила като приоритети за следващата година:

1. Да се изготви цялостна карта на институцията, компетентна да даде съгласие за общоевропейско проучване на потребителите на съда и сътрудничество с Европейската комисия по такъв проект.
2. Да се следи развитието на програмата за наставничество между Норвегия (наставник) и Франция.
3. Да се проучи възможността за разширяване на проучването на модела до ключови аспекти на качеството на правосъдието.

Приложение 1 Членове на екипа по проекта

Собствено име	Фамилно име	Институция / Представявана организация
Петра	Пеер	Министерство на правосъдието, Австрия
Герхард	Райснер	Министерство на правосъдието, Австрия
Лучия	Дресър	Висш съвет за правосъдие на Белгия
Атанаска	Дишева	Висш съдебен съвет България
Олга	Керелска	Висш съдебен съвет България
Ева Луиз	Падуан	Съдебна администрация на Дания
Джудит	Глийсън	Съдийски съвет Англия и Уелс
Андрю	Хеншоу	Съдийски съвет Англия и Уелс
Саймън	Пикен	Съдийски съвет Англия и Уелс
Нора	Аарнио	Национална съдебна администрация Финландия
Кайса	Пуро	Национална съдебна администрация Финландия
Мари	Дюбуисон	Висш съдебен съвет Франция
Мадлен	Матийо	Висш съдебен съвет Франция
Мартина	фон Щорх	Министерство на правосъдието, Германия
Роланд	Кемпфле	Министерство на правосъдието, Германия
Мария	Симици	Висш съдебен съвет по гражданско и наказателно правосъдие
Мария	Гкана	Висш съдебен съвет по административно правосъдие Гърция
Тамаш	Матушик	Национален съдебен съвет на Унгария
Золтан	Рохлиц	Национален съдебен съвет на Унгария
Каролин	Костело	Съдебна служба / Съдебен съвет на Ирландия
Брайън	О'Мур	Съдебна служба / Съдебен съвет на Ирландия
Микеле	Папа	Висш съдебен съвет Италия
Дасе	Сулмане	Съдебен съвет на Латвия
Мариус	Бартникас	Съдебен съвет на Литва
Ареане	Дорсман	Съвет на съдебната власт Нидерландия
Робърт	ван дер Лаан	Съвет на съдебната власт Нидерландия
Кен	Дънкан	Съдийски съвет за Северна Ирландия
Виго Сторхауг	Ларсен	Съдебна администрация на Норвегия
Жозе Мануел	Корея	Висш съвет на съдебната власт Португалия
Руксандра Оана	Гинеску	Върховен съвет на магистратурата на Румъния
Роксана	Киуариу	Върховен съвет на магистратурата на Румъния
Ян	Мазак	Съдебен съвет на Република Словакия
Нурия	Диас Абад	Генерален съвет на съдебната власт на Испания
Франсиско Хавиер	Форкада Миранда	Генерален съвет на съдебната власт на Испания
Карин	Вестерлунд	Шведска национална съдебна администрация
Тони	Кели	Съдебен съвет на Шотландия
Далия	Васариене	Президент на ЕМСС
Франс	Ван Дайк	Офис на ЕМСС
Милда	Трейге	Офис на ЕМСС
Александра	Свиталска	Офис на ЕМСС

Приложение 2 Данни за независимост и отчетност 2017, 2020 и 2023 Независимост и отчетност

Независимост	Албания			Австрия			Белгия			България		
	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022
1. Правно основание		76%		75%	76%	78%	71%		100%	79%	85%	89%
2. Организационна автономност		93%		78%	59%	59%	94%		93%	100%	100%	93%
3. Финансиране на съдебната система		89%		57%	36%	19%	43%		52%	61%	100%	83%
4. Управление на съда		81%		31%	25%	25%	38%		56%	88%	100%	88%
5. Решения за човешките ресурси относно съдиите		93%		53%	57%	58%	74%		64%	92%	95%	84%
6. Дисциплинарни мерки		100%		80%	88%	88%	90%		87%	100%	93%	78%
7. Непрехвърляемост		35%		90%	35%	35%	70%		35%	90%	92%	72%
8. Разпределение на делата		88%		88%	88%	88%	47%		81%	94%	75%	88%
9. Вътрешна независимост		82%		100%	68%	68%	89%		89%	82%	79%	61%
10. Независимост според възприятието на обществеността/обществото		25%		78%	82%	82%	73%		71%	34%	42%	38%
11. Независимост според възприятието на потребителите на съда		0%		0%	0%	90%	0%		0%	0%	0%	0%
12. Независимост според възприятието на адвокатите											0%	
13. Независимост според възприятието на съдиите				89%	89%	88%	82%		87%	66%	68%	72%
14. Възприятие за липса на корупция		10%		70%	90%	90%	50%		80%	10%	10%	0%
15. Доверие на обществеността (относително)		0%		100%	100%	100%	100%		100%	0%	50%	100%
Отчетност												
1. Периодично отчитане		88%		0%	38%	38%	44%		0%	89%	100%	100%
2. Връзки с пресата		33%		67%	67%	67%	67%		67%	100%	100%	67%
3. Информационни дейности		67%			100%	100%			100%		100%	100%
4. Външен преглед		67%		100%	67%	100%	100%		100%	100%	67%	0%
5. Участие на гражданското общество		100%			100%	0%			58%		0%	0%
6. Процедура за обжалване		83%		57%	83%	83%	71%		67%	86%	83%	83%
7. Оттегляне и отвод		86%		100%	100%	100%	100%		100%	87%	53%	53%
8. Допълнителни дейности		100%		0%	2%	25%	10%		17%	50%	50%	50%
9. Съдебна етика		100%		75%	100%	100%	100%		75%	100%	100%	100%
10. Оценяване на съдии						64%			73%			100%
11. Спазване на етични стандарти според съдиите					85%	84%			93%		62%	63%
12. Действия като неправомерно поведение и корупция, според съдиите					75%						40%	
12.a Действия като неправомерно поведение, според съдиите						59%			59%			36%
12б. Действия като корупция, според съдиите						69%			67%			27%
13. Действия като неправомерно поведение и корупция, според адвокатите												

Независимост	Хърватия			Дания			Финландия			Франция		
	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022
1. Правно основание	73%			54%	66%	78%	54%	78%	78%	60%	58%	67%
2. Организационна автономност	94%			94%	96%	96%	94%	74%	70%	76%	37%	78%
3. Финансиране на съдебната система	51%			90%	85%	46%	90%	69%	69%	75%	11%	53%
4. Управление на съда	50%			100%	100%	100%	100%	88%	88%	81%	56%	63%
5. Решения за човешките ресурси относно съдиите	88%			82%	84%	87%	82%	78%	75%	78%	57%	69%
6. Дисциплинарни мерки	100%			72%	81%	88%	72%	80%	58%	92%	72%	79%
7. Непрехвърляемост	90%			100%	60%	85%	100%	26%	26%	100%	35%	28%
8. Разпределение на делата	82%			65%	44%	69%	65%	81%	75%	71%	44%	75%
9. Вътрешна независимост	36%			89%	89%	89%	89%	89%	89%	89%	68%	68%
10. Независимост според възприятието на обществеността/обществото	40%			90%	92%	90%	90%	89%	91%	67%	64%	65%
11. Независимост според възприятието на потребителите на съда	0%			100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
12. Независимост според възприятието на адвокатите											59%	
13. Независимост според възприятието на съдиите	70%			98%	98%	98%	98%	92%	93%	76%	85%	83%
14. Възприятие за липса на корупция	10%			90%	90%	100%	90%	90%	100%	70%	70%	80%
15. Доверие на обществеността (относително)	67%			100%	100%	100%	100%	100%	100%		100%	100%
Отчетност												
1. Периодично отчитане	22%			100%	100%	100%	100%	81%	81%	94%	41%	41%

2. Връзки с пресата	100%	100%	100%	67%	100%	67%	33%	100%	0%	100%
3. Информационни дейности				100%	100%	33%	33%	100%	100%	100%
4. Външен преглед	40%	40%	67%	67%	40%	0%	0%	40%	67%	0,0%
5. Участие на гражданското общество			100%	100%		0%	0%		67%	67%
6. Процедура за обжалване	43%	86%	100%	100%	86%	100%	100%	71%	67%	83%
7. Оттегляне и отвод	73%	100%	100%	100%	100%	80%	80%	100%	83%	100%
8. Допълнителни дейности	100%	50%	50%	50%	50%	75%	50%	65%	67%	67%
9. Съдебна етика	75%	75%	75%	75%	75%	75%	75%	100%	100%	100%
10. Оценяване на съдии				78%			73%			100%
11. Спазване на етични стандарти според съдиите				92%	98%		87%	93%		89%
12. Действия като неправомерно поведение и корупция, според съдиите				87%			77%			
12а. Действия като неправомерно поведение, според съдиите					93%			83%		45%
12б. Действия като корупция, според съдиите					86%			86%		75%
13. Действия като неправомерно поведение и корупция, според адвокатите										29%

	Германия			Гърция наказателно и гражданско правосъдие			Гърция административно правосъдие			Унгария		
	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022
Независимост												
1. Правно основание	84%	89%	88%	67%	88%		82%	88%		89%	80%	78%
2. Организационна автономност	100%	59%	67%	41%	78%		78%	78%		100%	44%	44%
3. Финансиране на съдебната система	82%	64%	60%	46%	26%		34%	26%		82%	65%	70%
4. Управление на съда	56%	56%	56%	38%	69%		69%	69%		100%	94%	94%
5. Решения за човешките ресурси относно съдиите	75%	75%	70%	70%	80%		81%	80%		87%	68%	76%
6. Дисциплинарни мерки	57%	71%	74%	97%	94%		94%	94%		90%	78%	78%
7. Непрежърляемост	100%	83%	83%	85%	35%		35%	35%		90%	78%	78%
8. Разпределение на делата	88%	94%	75%	56%	50%		38%	50%		82%	50%	50%
9. Вътрешна независимост	100%	100%	100%	36%	89%		79%	89%		71%	61%	61%
10. Независимост според възприятието на обществеността/обществото	79%	76%	82%	53%	59%		53%	59%		43%	34%	38%
11. Независимост според възприятието на потребителите на съда	78%	0%	0%	0%	0%		0%	0%		0%	0%	0%
12. Независимост според възприятието на адвокатите		70%		53%			53%				52%	
13. Независимост според възприятието на съдиите	85%	86%	89%	80%	82%		60%	82%			73%	81%
14. Възприятие за липса на корупция	90%	90%	90%	30%	60%		30%	60%		70%	10%	60%
15. Доверие на обществеността (относително)		100%	100%	100%	100%		100%	100%		100%	50%	100%
Отчетност												
1. Периодично отчитане	31%	84%	34%	69%	81%		81%	81%		39%	100%	100%
2. Връзки с пресата	67%	67%	100%	0%	33%		38%	33%		67%	100%	100%
3. Информационни дейности		100%	100%	0%	33%		0%	33%		67%	0%	
4. Външен преглед	0%	100%	100%	0%	0%		0%	0%		60%	33%	33%
5. Участие на гражданското общество		0%	0%	0%	33%		38%	33%			0%	0%
6. Процедура за обжалване	86%	83%	83%	83%	83%		88%	83%		71%	67%	83%
7. Оттегляне и отвод	100%	100%	100%	87%	73%		73%	73%		67%	100%	100%
8. Допълнителни дейности	65%	58%	67%	42%	67%		67%	67%		55%	8%	8%
9. Съдебна етика	75%	75%	75%	100%	100%		25%	100%		100%	75%	75%
10. Оценяване на съдии			89%		100%			100%				84%
11. Спазване на етични стандарти според съдиите		84%	87%	62%	54%		62%	54%		69%	71%	
12. Действия като неправомерно поведение и корупция, според съдиите		73%		50%			50%			60%		
12.а Действия като неправомерно поведение, според съдиите			66%		51%			51%				62%
12б. Действия като корупция, според съдиите			81%		55%			55%				72%
13. Действия като неправомерно поведение и корупция, според адвокатите		41%		9%			9%			16%		

	Ирландия			Президентски съвет по административно правосъдие Италия			Висш съдебен съвет Италия			Латвия		
	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022
Независимост												
1. Правно основание	56%	67%	78%		74%		79%	81%	89%	63%	73%	83%
2. Организационна автономност	41%	59%	59%		74%		94%	85%	70%	35%	52%	67%
3. Финансиране на съдебната система	47%	18%	5%		70%		43%	36%	33%	70%	39%	39%
4. Управление на съда	44%	50%	50%		44%		25%	69%	38%	38%	38%	25%
5. Решения за човешките ресурси относно съдиите	83%	49%	36%		70%		100%	93%	91%	57%	77%	72%
6. Дисциплинарни мерки	0%	68%	87%		100%		92%	100%	97%	96%	84%	93%
7. Непрежърляемост	84%	57%	66%		66%		100%	72%	72%	70%	85%	85%

100

8. Разпределение на делата	35%	63%	63%	63%	70%	88%	94%	71%	88%	81%
9. Вътрешна независимост	71%	100%	100%	100%	89%	79%	100%	79%	79%	79%
10. Независимост според възприятието на обществеността/обществото	84%	79%	82%	54%	49%	54%	56%	48%	46%	55%
11. Независимост според възприятието на потребителите на съда	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
12. Независимост според възприятието на адвокатите		52%		68%		66%			62%	
13. Независимост според възприятието на съдиите	91%	94%	94%	84%	81%	84%	82%	67%	65%	72%
14. Възприятие за липса на корупция	70%	70%	90%	50%	50%	50%	60%	30%	10%	60%
15. Доверие на общественото (относително)		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Отчетност										
1. Периодично отчитане	22%	19%	19%	94%	89%	50%	50%	36%	75%	81%
2. Връзки с пресата	33%	0%	67%	67%	67%	67%	33%	100%	67%	100%
3. Информационни дейности		67%	100%	67%		100%	33%		67%	67%
4. Външен преглед	0%	67%	33%	0%	80%	67%	33%	100%	67%	67%
5. Участие на гражданското общество		75%	100%	100%		100%	100%		0%	0%
6. Процедура за обжалване	43%	100%	67%	50%	86%	50%	83%	86%	83%	83%
7. Оттегляне и отвод	53%	73%	67%	100%	93%	100%	93%	87%	53%	80%
8. Допълнителни дейности	50%	50%	50%	75%	40%	75%	75%	80%	92%	92%
9. Съдебна етика	0%	75%	100%	100%	75%	25%	75%	100%	100%	100%
10. Оценяване на съдии			78%				78%			80%
11. Спазване на етични стандарти според съдиите		93%	97%	78%		78%	72%		61%	72%
12. Действия като неправомерно поведение и корупция, според съдиите		61%		84%		84%			62%	
12.а Действия като неправомерно поведение, според съдиите			51%				77%			73%
12б. Действия като корупция, според съдиите			67%				79%			66%
13. Действия като неправомерно поведение и корупция, според адвокатите		25%		31%		31%			36%	

Независимост	Литва			Нидерландия			Норвегия			Полша		
	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022
1. Правно основание	54%	85%	82%	74%	80%	94%	54%	74%	76%	75%		
2. Организационна автономност	100%	96%	85%	82%	81%	81%	82%	89%	74%	65%		
3. Финансиране на съдебната система	62%	89%	33%	85%	77%	73%	82%	30%	46%	25%		
4. Управление на съда	81%	63%	75%	100%	100%	100%	88%	100%	100%	44%		
5. Решения за човешките ресурси относно съдиите	57%	68%	66%	69%	62%	70%	44%	80%	61%	85%		
6. Дисциплинарни мерки	100%	82%	88%	90%	93%	93%	72%	85%	85%	96%		
7. Непрехвърляемост	26%	72%	33%	89%	98%	98%	95%	50%	50%	95%		
8. Разпределение на делата	76%	88%	94%	41%	63%	75%	29%	25%	25%	65%		
9. Вътрешна независимост	100%	89%	90%	79%	79%	79%	89%	89%	89%	89%		
10. Независимост според възприятието на обществеността/обществото	54%	54%	62%	85%	82%	81%	93%	89%	94%	52%		
11. Независимост според възприятието на потребителите на съда	0%	0%	0%	78%	90%	0%	0%	0%	90%	0%		
12. Независимост според възприятието на адвокатите		59%			77%			82%				
13. Независимост според възприятието на съдиите	73%	77%	75%	91%	90%	92%	92%	92%	93%	77%		
14. Възприятие за липса на корупция	10%	10%	50%	70%	90%	90%		90%	100%	50%		
15. Доверие на обществеността (относително)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		100%	100%		
Отчетност												
1. Периодично отчитане	33%	94%	94%	100%	100%	100%	92%	100%	88%	33%		
2. Връзки с пресата	67%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
3. Информационни дейности		100%	100%		100%	100%		67%	67%			
4. Външен преглед	40%	100%	100%	60%	100%	100%	0%	33%	66%	80%		
5. Участие на гражданското общество		100%	75%		67%	67%		75%	75%			
6. Процедура за обжалване	71%	100%	100%	71%	50%	83%	57%	83%	83%	86%		
7. Оттегляне и отвод	73%	67%	53%	67%	67%	67%	80%	80%	80%	87%		
8. Допълнителни дейности	30%	50%	50%	50%	50%	50%	95%	100%	100%	80%		
9. Съдебна етика	100%	100%	100%	100%	75%	75%	100%	100%	100%	100%		
10. Оценка на съдии			91%			69%			89%			
11. Спазване на етични стандарти според съдиите		84%	79%		77%	95%		93%	94%			
12. Действия като неправомерно поведение и корупция, според съдиите		70%			78%			85%				
12.a Действия като неправомерно поведение, според съдиите			66%			80%			88%			
12б. Действия като корупция, според съдиите			66%			78%			93%			
13. Действия като неправомерно поведение и корупция, според адвокатите		35%			60%			68%				

Независимост	Португалия			Румъния			Словакия			Словения		
	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022
1. Правно основание	52%	76%	78%	73%	76%	87%	84%	60%	89%	79%	81%	
2. Организационна автономност	65%	81%	78%	88%	89%	81%	82%	78%	69%	100%	100%	
3. Финансиране на съдебната система	26%	42%	75%	42%	61%	56%	47%	17%	22%	51%	55%	
4. Управление на съда	19%	38%	44%	56%	100%	94%	50%	41%	41%	75%	88%	
5. Решения за човешките ресурси относно съдиите	84%	80%	89%	86%	89%	93%	71%	70%	73%	79%	81%	
6. Дисциплинарни мерки	100%	93%	100%	96%	93%	100%	92%	82%	85%	96%	97%	
7. Непрехвърляемост	100%	85%	79%	100%	70%	39%	95%	83%	83%	100%	35%	
8. Разпределение на делата	82%	81%	88%	82%	75%	75%	82%	94%	94%	71%	88%	
9. Вътрешна независимост	100%	89%	100%	79%	71%	75%	79%	68%	68%	68%	79%	
10. Независимост според възприятието на обществеността/обществото	59%	58%	59%	60%	55%	55%	27%	27%	48%	45%	44%	
11. Независимост според възприятието на потребителите на съда	0%	0%	0%	0%	30%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
12. Независимост според възприятието на адвокатите		61%			62%			54%			61%	
13. Независимост според възприятието на съдиите	79%	75%	83%		79%		77%	81%	71%	74%	76%	
14. Възприятие за липса на корупция	10%	50%	50%	10%	30%	50%	10%	10%	10%	10%	30%	
15. Доверие на обществеността (относително)	33%	50%	100%	100%	100%	100%	0%	50%	100%	100%	0%	
Отчетност												
1. Периодично отчитане	0%	94%	100%	100%	94%	94%	83%	78%	81%	89%	88%	
2. Връзки с пресата	0%	33%	0%	67%	33%	33%	33%	67%	67%	33%	67%	
3. Информационни дейности			33%		67%	100%		67%	67%		33%	
4. Външен преглед	40%	67%	33%	60%	67%	67%	80%	83%	100%		100%	
5. Участие на гражданското общество		75%	67%		0%	0%		92%	92%		67%	
6. Процедура за обжалване	86%	100%	83%	100%	100%	100%	71%	67%	100%	86%	67%	
7. Оттегляне и отвод	73%	27%	87%	100%	93%	93%	67%	73%	93%	87%	87%	

8. Допълнителни дейности	50%	92%	58%	50%	92%	92%	70%	50%	58%	55%	83%
9. Съдебна етика	25%	100%	25%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
10. Оценяване на съдии			87%			84%			68%		
11. Спазване на етични стандарти според съдиите		77%	86%		81%			57%	64%		56%
12. Действия като неправомерно поведение и корупция, според съдиите		47%			47%			42%			47%
12.а Действия като неправомерно поведение, според съдиите			66%						33%		
12б. Действия като корупция, според съдиите			66%						36%		
13. Действия като неправомерно поведение и корупция, според адвокатите		16%			20%			11%			12%

	Испания			Швеция			Великобритания, Англия и Уелс			Великобритания, Северна Ирландия		
	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022	2016	2019	2022
Независимост												
1. Правно основание	73%	81%	89%	57%	67%	67%	56%	59%	50%			44%
2. Организационна автономност	88%	74%	74%	44%	30%	30%	65%	59%	60%			59%
3. Финансиране на съдебната система	41%	53%	55%	67%	60%	60%	79%	5%	4%			51%
4. Управление на съда	31%	31%	31%	56%	63%	63%	38%	31%	32%			50%
5. Решения за човешките ресурси относно съдиите	100%	96%	100%	52%	58%	58%	73%	76%	71%			68%
6. Дисциплинарни мерки	100%	100%	100%	34%	55%	55%	100%	92%	92%			100%
7. Непрехвърляемост	100%	88%	70%	80%	48%	48%	80%	57%	57%			63%
8. Разпределение на делата	82%	88%	63%	71%	56%	56%	59%	56%	56%			56%
9. Вътрешна независимост	89%	68%	68%	68%	68%	68%	89%	89%	89%			89%
10. Независимост според възприятието на обществеността/обществото	51%	51%	40%	82%	81%	81%	82%	73%	82%			82%
11. Независимост според възприятието на потребителите на съда	0%	0%	70%	0%	0%	0%	0%	0%	0%			0%
12. Независимост според възприятието на адвокатите		62%						90%				
13. Независимост според възприятието на съдиите	75%	78%	80%	86%	88%	88%	93%	94%	95%			97%
14. Възприятие за липса на корупция	30%	50%	60%	90%	100%	100%	70%	90%	100%			90%
15. Доверие на обществеността (относително)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%			100%
Отчетност												
1. Периодично отчитане	94%	38%	38%	22%	75%	75%	97%	88%	88%			0%
2. Връзки с пресата	100%	100%	100%	67%	67%	67%	100%	100%	100%			33%
3. Информационни дейности		67%	100%		67%	67%		100%	100%			100%
4. Външен преглед	60%	67%	67%	40%	67%	67%	80%	67%	100%			100%
5. Участие на гражданското общество		100%	100%		50%	50%		75%	50%			17%
6. Процедура за обжалване	71%	100%	100%	0%	83%	83%	86%	50%	50%			67%
7. Оттегляне и отвод	87%	93%	100%	80%	87%	87%	100%	73%	100%			73%
8. Допълнителни дейности	50%	50%	50%	35%	50%	50%	30%	33%	33%			33%
9. Съдебна етика	100%	100%	100%	75%	25%	25%	100%	100%	100%			100%
10. Оценяване на съдии			100%		73%	73%		-	84%			78%
11. Спазване на етични стандарти според съдиите		63%	81%		96%	96%		90%	96%			96%
12. Действия като неправомерно поведение и корупция, според съдиите		45%						87%				
12.а Действия като неправомерно поведение, според съдиите			35%		83%	83%			70%			89%
12б. Действия като корупция, според съдиите			68%		80%	80%			85%			93%
13. Действия като неправомерно поведение и корупция, според адвокатите		27%						67%				

	Великобритания Шотландия		
	2016	2019	2022
Независимост			
1. Правно основание	56%	71%	67%
2. Организационна автономност	59%	67%	67%
3. Финансиране на съдебната система	75%	62%	67%
4. Управление на съда	44%	44%	50%
5. Решения за човешките ресурси относно съдиите	67%	64%	58%
6. Дисциплинарни мерки	100%	100%	100%
7. Непрехвърляемост	55%	51%	51%
8. Разпределение на делата	65%	69%	38%
9. Вътрешна независимост	79%	79%	79%
10. Независимост според възприятието на обществеността/обществото	82%	73%	82%
11. Независимост според възприятието на потребителите на съда	0%	0%	0%
12. Независимост според възприятието на адвокатите		90%	
13. Независимост според възприятието на	93%	95%	94%

съдиите			
14. Възприятие за липса на корупция	70%	90%	100%
15. Доверие на обществото (относително)	100%	100%	100%
Отчетност			
1. Периодично отчитане	92%	91%	100%
2. Връзки с пресата	100%	100%	100%
3. Информационни дейности		100%	100%
4. Външен преглед	100%	100%	100%
5. Участие на гражданското общество		17%	46%
6. Процедура за обжалване	86%	83%	83%
7. Оттегляне и отвод	100%	100%	100%
8. Допълнителни дейности	30%	33%	33%
9. Съдебна етика	100%	100%	100%
10. Оценяване на съдии	100%		78%
11. Спазване на етични стандарти според съдиите		97%	96%
12. Действия като неправомерно поведение и корупция, според съдиите		86%	
12.а Действия като неправомерно поведение, според съдиите			70%
12б. Действия като корупция, според съдиите			85%
13. Действия като неправомерно поведение и корупция, според адвокатите		67%	

Приложение 3 Въпросник Качество на правосъдието: Специализация

Специализация в първоинстанционните съдилища							
	Семейно и детско право	Право на интелектуалната собственост	Търговско право	Закон за несъстоятелността	Видове наказателно право	Трудово право	Друго
Австрия	x	x	x	x	x	x	x
Белгия	x	x	x	x	x	x	x
България	x	x	x	x		x	
Дания	x			x			
Финландия	x	x	x	x	x	x	x
Франция	x	x	x		x	x	
Германия	x	x	x	x	x		x
Гърция	x	x	x		x	x	x
Унгария	x		x	x	x	x	x
Ирландия	x	x	x	x	x	x	x
Италия	x	x	x	x	x	x	
Латвия	x	x	x	x	x	x	
Литва	x	x				x	x
Нидерландия	x	x	x	x	x	x	
Норвегия	x	x					x
Португалия	x	x	x	x		x	
Румъния	x	x	x	x	x	x	x
Швеция	x	x	x	x	x	x	x
Испания	x	x	x	x	x	x	x
Великобритания Англия и Уелс	x	x	x	x	x	x	x
Шотландия	x	x	x	x	x		x
Великобритания Северна Ирландия	x	x	x	x	x	x	x
Специализация в първоинстанционните съдилища							
	Семейно и детско право	Право на интелектуалната собственост	Търговско право	Закон за несъстоятелността	Видове наказателно право	Трудово право	Друго
Австрия	x	x	x	x	x	x	x
Белгия	x	x	x	x	x	x	x
България	x	x	x	x		x	
Дания							
Финландия	x	x	x	x	x	x	x
Франция	x	x	x		x	x	
Германия	x	x	x	x	x	x	x
Гърция	x	x	x		x	x	x
Унгария	x				x		x
Ирландия	x	x	x	x	x	x	x
Италия	x	x	x	x	x	x	
Латвия	x	x	x	x	x	x	
Литва	x	x		x		x	x
Нидерландия	x	x	x	x	x	x	
Норвегия							x
Португалия		x	x	x		x	x
Румъния	x	x	x	x	x	x	x
Швеция	x	x	x	x	x	x	x
Испания	x	x	x	x	x	x	x
Великобритания Англия и Уелс	x	x	x	x	x	x	x
Шотландия						x	x
Великобритания Северна	x	x	x	x	x	x	x

Ирландия							
----------	--	--	--	--	--	--	--

Забележка: x означава наличие на специализация

Приложение 4 Въпросник индикатори Независимост и отчетност

Публикуван на www.encj.eu

Приложение 5 Въпросник индикатори Качество на правосъдието

Публикуван на www.encj.eu