



European Network of Councils  
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils  
de la Justice (RECJ)

## Проект фиш

### "Независимост, отчетност и качество на правосъдието" 2023-2024 г.

#### 1. Въведение

На Общото събрание през юни 2023 г. беше приет докладът на ЕМСС „Независимост, отчетност и качество на правосъдието: Укрепване на съдебната защита“. В доклада са посочени и дейностите, които ще бъдат предприети през следващите години. В този фиш на проекта дейностите са планирани за периода, който започва сега (октомври 2023 г. - юни 2024 г.).

Основните теми на проекта са **(1) групи за диалог, които ще обсъждат независимостта и отчетността, както и качеството, (2) конкретни теми относно независимостта и отчетността, (3) конкретни теми относно качеството на съдебната система и (4) проучване на потребителите на съда.** Последните три точки ще бъдат обсъдени от целия екип на проекта, както и общите резултати от групите за диалог. Трябва да се подчертае, че горният доклад изброява набор от теми, които трябва да бъдат разгледани, но не е необходимо да се адресират всички тези теми през следващата година. В този документ се предлага да се предприемат действия по четирите теми през 2023/2024 г.

#### 2. Работа, която трябва да бъде извършена през 2023/2024 г

##### 2.1 Групи за диалог (Координатор: Офис на ЕМСС, Франс ван Дайк)

На последното си общо събрание ЕМСС реши да организира групи за диалог през 2023/2024 г., за да обсъди резултатите от показателите за независимост и отчетност, както и показателите за качеството на правосъдието. И двата набора от индикатори са актуализирани и измерени през 2022/2023 г., като са използвани проучванията сред съдиите през 2021/2022 г. Групите за диалог са част от цикъла за подобряване, който ЕМСС започна. Целта на групите за диалог е да анализират в малки групи от членове и наблюдатели предизвикателствата и проблемите, изложени от индикаторите, и да разработят идеи за подобрене на национално ниво. Тази настройка ни позволява да се учим и да се вдъхновяваме един от друг, както и да разберем по-задълбочено проблемите в други съдебни системи. Тъй като това е първият път, когато ще се обсъжда качеството на правосъдието, фокусът трябва да бъде върху ролята и

стратегията на съветите и алтернативните ръководни органи по отношение на качеството. Рамката за качество, разработена миналата година, може да даде насоки тук. Докладите на групите за диалог ще бъдат обсъдени в екипа на проекта, а общите резултати ще бъдат представени в доклада за 2023/2024 г.

Групите за диалог се организират за четвърти път. Докладът за независимостта за 2014/2015 г. препоръчва провеждането на групи за диалог за всички заинтересовани членове и наблюдатели. Тези групи за диалог бяха проведени през 2015/2016 г. Следващият кръг от срещи на групата за диалог се проведе през 2017/2018 г. Резултатите бяха включени в доклада за 2017/2018 г. Последният кръг беше през 2020/2021 (отчет 2020/2021) по време на пандемията Covid19 и се проведе онлайн. Въпреки че онлайн срещите се смятаха за полезни и ефективни, те не позволиха задълбочени дискусии и ограничиха обмена между участниците. Поради това се предлага връщане към присъствени срещи, последвани от заключителни онлайн срещи на същите групи четири седмици по-късно, за да се представят последващите действия, които всеки участник планира да предприеме, въз основа на резултатите от присъствените срещи. Това ще даде възможност за обмисляне на резултатите от присъствените срещи и консултации в рамките на съветите.

### **Въпроси за обсъждане в групите за диалог: независимост и отчетност**

Целта на групите за диалог е на първо място да обсъдят резултатите от прилагането на индикаторите за независимост и отчетност за съдебните органи, които формират групата. Следователно докладът на ЕМСС от 2022/2023 г. е отправната точка за дискусиата. Могат да се използват и други източници като доклада за върховенството на закона за 2023 г. на ЕК. Въпросите, които ще се обсъждат, зависят от предизвикателствата и проблемите, пред които са изправени съдебните органи, представени в група за диалог. Важно е първо да се идентифицират настоящите заплахи за съдебната независимост във всяка съдебна система, преди да се премине към конкретни въпроси, но също така и основните постижения след предишните групи за диалог (2021 г.). На второ място, трябва да се проучат средствата за разрешаване на идентифицираните проблеми.

Въпреки че възникнаха нови проблеми поради пандемията от Covid 19 и войната в Украйна, няколко проблема са доста постоянни. В предишните групи за диалог повтарящи се проблеми бяха отношенията с другите държавни власти и доверието на гражданите в съдебната система, но също така и практически въпроси като финансирането на съдебната система, управлението на съдебната система, подбора на съдии, който според проучванията на ЕМСС сред съдиите, не се основава изцяло на заслуги и прозрачност на съдебната система. Важен фактор е, че промяната често изисква сътрудничеството на другите държавни власти, което не се осъществява. Важно е да се търсят средства за защита, които могат да бъдат приложени от самата съдебна система.

Средствата за защита трябва да бъдат възможно най-конкретни чрез разработване на конкретни цели, които да бъдат постигнати, и дейности, които да бъдат предприети за

постигане на целите. Използвайки резултатите, на национално ниво съдебните органи могат да разработят планове за подобрене, които са част от цикъла на подобрене.

### **Въпроси за обсъждане в групите за диалог: качество на съдебната система**

Тъй като качеството на съдебната система все още не е обсъдено в групите за диалог и ролята на съветите и алтернативните управителни органи по отношение на качеството не е проучена, групите за диалог трябва да обсъдят:

1. Ролята и визията на Съвета на съдебната власт или алтернативен ръководен орган за качеството на правосъдието. **Рамката за качество на правосъдието**, разработена миналата година, предоставя основата за тази дискусия.

2. Резултатите от прилагането на индикаторите за качество към съдебните органи, които формират група. Както по отношение на независимостта и отчетността, темите, които ще се обсъждат, зависят от предизвикателствата и проблемите, пред които съдебните органи, представени в група за диалог, действително са изправени. Докладът на ЕМСС от 2022/2023 г. е отправна точка за дискусията. След идентифициране на основните проблеми трябва да се обсъдят средствата за отстраняване. Когато е възможно, трябва да се идентифицират конкретни цели, които трябва да бъдат постигнати, и действията за постигането им трябва да бъдат изброени.

### **Планиране и състав на групите за диалог**

Срещите ще се проведат през януари и февруари. Идеалният формат е участие на четирима съдебни органи (членове/наблюдатели) в състав двама по двама по отношение на сходството на правната система. Участието на членовете ще бъде ограничено до (вицепрезидента) и представителя за връзка на Съвета на съдебната власт с ЕМСС. При наблюдателите ще участва представител на ниво вземане на решения от действителната управляваща организация и връзката с ЕМСС в съответната държава. Дискусиите се провеждат самостоятелно, с изключение на съвместно съгласуваните общи заключения и такива, които се отнасят до отделните съдебни системи.

### **2.2 Специфични теми относно независимостта и отчетността на екипа на проекта (координатор: офис на ЕМСС, Франс ван Дайк)**

Докладът на ENCJ 2022/2023 идентифицира следните теми за обсъждане.

- *Политическа принадлежност на съдиите по отношение на съдебната независимост.* Дискусията може да използва като отправна точка доклада на ЕМСС 2009/2010 относно съдебната етика и неотдавнашното Становище 25 (по-специално, раздел V 5) на КСЕС относно свободата на изразяване на съдиите и компилацията от отговорите на неговия въпросник. Въпросите, които са пряко свързани с независимостта на съдебната власт, са наред с другото:

- o Участие в политически дейности като цяло (сега или в миналото)

o Членство в политическа партия

o Членство в законодателни или изпълнителни органи на европейско, национално или местно ниво

o Участие в НПО (членство, лидерство)

Не само участието/членството като такова е проблем, но и приложимите ограничения, ако участието/членството е разрешено. Ограниченията могат да се отнасят до съдържанието на мненията, изразени в политически роли, и съчетаването със съдебни задължения (успоредно, в отпуск, връщане в съдебната система след края на политическия мандат). Може ли съдия да стане министър на правосъдието (или депутат и т.н.) и след това отново да бъде възстановен като съдия? Това свързано ли е с политиките/становищата, изразени като политик (съответствие с националната конституция, договора за ЕС и ЕКПЧ)? Основното е, че съдиите трябва да бъдат независими и да се възприемат като независими от обществото („разумни“ граждани) и че положителното възприятие за независимост води до доверие и легитимност на съдебната система, което е от съществено значение за нейното функциониране. Погледът на гражданите не може да се ограничава до един политически цвят, а трябва да обхваща целия „разумен“ политически спектър. Що се отнася до НПО, тези организации показват голямо разнообразие от дейности, религиозен, културен и политически произход. Членството или лидерството може да повлияе на (възприеманата) независимост.

**Процес:** тъй като КСЕС вече е провел въпросник и е публикувал резултатите, не е необходимо повторение на въпросник. Резултатите от въпросника на КСЕС показват, че много страни не позволяват политически дейности на съдиите, но някои държави го правят (Германия, Франция, скандинавските страни) с различни договорености. На началната среща ще бъде направена инвентаризация на проблемите, които възникват в практиката в тази област. Въз основа на това може да започне работа по разработването на стандарти на следващата(ите) среща(и). Като отправна точка може да се тества стандартът, че „членството в законодателни и изпълнителни органи не може да се съчетава с това да бъдеш съдия“.

- *Проучвателно обсъждане на позицията на конституционните съдилища в рамките на независимостта и отчетността.* Предвид ограниченията във времето се предлага тази тема да бъде включена в дневния ред за следващата година (2024/2025 г.).

- *Заслуги във връзка с многообразието при подбора на съдии:* Тази тема ще бъде разгледана от групата за тематичен диалог относно привлекателността на съдийската кариера.

- *Подготовка на следващо проучване сред съдиите през първото тримесечие на 2025 г.* Големи промени в методологията и съдържанието на проучването не изглеждат необходими.

Офисът на ЕМСС ще направи критичен преглед на въпросите на анкетата и предложение за въпросите на анкетата ще бъде представено за обсъждане на срещата на проектния екип през март.

### **2.3 Специфични теми за качеството на съдебната система за екипа на проекта (Координатори: Ареане Дорсман, Rvdg Нидерландия и Микеле Папа ВСМ на Италия)**

През 2022/2023 г. е проведен въпросник за качеството на съдебната система. Резултатите разкриха областите с възможност за подобрене за повечето от съдебните органи. Резултатите от конкретни индикатори също разкриха големи различия между съдебните системи в определени области, свързани с качеството. Като се има предвид това на Общото събрание, беше решено, че би било целесъобразно допълнително да се задълбочат дискусиите по някои от индикаторите с цел да се разгледа както възможността за подобрене, така и вариациите на резултатите. Целите са взаимно учене от най-добрите практики и събиране на информация, спрямо която индикаторите във въпросника за качество могат да бъдат допълнително разработени и коригирани.

Предлага се да се приеме достъпът до правосъдие като централна, всеобхватна концепция.

Достъпът до правосъдие е един от елементите на основното право на 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). Без него не може да се предвиди по-нататъшно смислено прилагане на правото на справедлив процес. Достъпността е основна грижа, тъй като гражданите не могат да се възползват дори от отличен съд, ако достъпът до този съд не е осигурен. Този елемент е многостранен и обхваща процедурни гаранции, както и практически (физически) договорености, свързани с достъпа до съдилища, и е обхванат от редица индикатори във въпросника за качеството на правосъдието.

Следните теми, които са в основата на достъпа до правосъдие и произтичащи от резултатите от въпросника, бяха идентифицирани в доклада за 2022/2023 г.: *разпоредби за хора с увреждания и уязвими хора в съда* (индикатори В12 и В13), *цифрово архивиране на дела и цифрови процедури* (индикатор А4) и *селективност на обжалването* (индикатор В10).

Предлага се за проектната година 2023-2024 да се работи по две от тези три теми:

- *Разпоредби за хора с увреждания и уязвими лица в съда* (индикатори В12 и В13): отговорите на въпросника за качеството предоставиха подробни данни по тази тема, които не бяха представени изцяло в доклада. Отговорите предизвикаха интерес сред членовете и наблюдателите на ЕМСС относно физическите и процедурни условия, достъпни за хора с увреждания и уязвими хора в други юрисдикции. Взаимното изучаване на договореностите, налични в различни юрисдикции, би повишило знанията

сред съдебните органи относно този междусекторен въпрос за качеството и може да доведе до идентифициране на най-добрите практики в тази област.

- *Дигитално завеждане на дела и дигитални процедури* (индикатор А4): оценките по този индикатор показват значителни разлики между съдебните системи. Фокусирайки се върху възможностите за започване на дела по дигитален път, за провеждане на всички комуникации по дигитален път до съдебното заседание, за провеждане на изслушвания от разстояние и за страните по делото да се информират за хода на делата, изглежда са необходими допълнителни дискусии, за да се установят причините зад тези различия. Предлага се да се обсъди дали това се дължи на мандата (правомощията) на съдебните съвети, ИТ въпроси, принципен и/или приоритетен въпрос и др. Дискусиите биха предоставили подходящи подкрепящи/обяснителни данни зад резултатите и биха могли да доведат както до преглед на индикатора, така и до по-нататъшни вниквания в ролята на Съветите на съдебната власт и други управляващи институции във връзка с завеждането на дела и дигиталните процедури като елемент на качеството .

При условие, че времевите ограничения позволяват, се предлага да се провеждат дискусии в по-малки групи на всяка среща на проектния екип, да се представят дискусиите в пленарната зала и да се отразяват основните резултати в окончателния доклад.

## **2.4 Проучване сред потребителите на съда (координатор: Мадлен Матийо)**

За да има цялостен поглед върху независимостта и отчетността на съдебната система, ЕМСС насърчава събирането на данни от различни групи, които се сблъскват с работата на съдебната система. Една от търсените гледни точки е тази на ползвателите на съда. За тази цел ЕМСС разработи модел на проучване сред потребителите на съдилищата, който да се използва от националните съдебни системи, и извърши основна работа по възможността за провеждане на проучване сред потребителите на съдилища в целия ЕС.

На Общото събрание от 2023 г. беше взето решение да се продължи работата и популяризирането на тези дейности. Затова се предвиждат следните стъпки:

- Отчитане на проучванията сред ползвателите на съдилищата, проведени от националните юрисдикции (включително проучване, методология, целева група, резултати);
- Отчитане на напредъка на наставничеството сред националните юрисдикции за провеждане на проучвания сред потребителите на съдилищата;
- Преглед на възможността за провеждане на общоевропейско проучване сред потребителите на съдилища, в сътрудничество с ЕК.

## **3. Организация на проекта**

### **Независимост и отчетност**

Координатор: Офис на ЕМСС (Франс ван Дайк, оказване на съдействие и подкрепа - Милда Трейге, Александра Свиталска)

### **Качество**

Координатори: Rvdr Нидерландия – Ариане Дорсман и ВСМ Италия - Микеле Папа

Проучване на потребителите на съда

Координатор: ВСМ Франция – Мадлен Матийо

### **4. Времеви график**

5/6 октомври 2023 г. Първа среща в Брюксел (присъствено)

7/8 декември 2023 г. Втора среща (присъствено)

Януари/февруари 2024 г. Срещи на групи за диалог

Март/април 2024 г. Трета среща (присъствено или онлайн)