



European Network of Councils  
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils  
de la Justice (RECJ)

## Проектен фиш по проект „Независимост, отчетност и качество на правосъдието 2024-2025 г.“

### 1. Въведение

На Общото събрание през юни 2024 г. беше одобрен докладът на ЕМСС за 2023-2024 г. *Независимост, отчетност и качество на правосъдието*. В доклада са посочени дейностите, които ще бъдат предприети в периода 2024-2025 г. и следващите периоди. В този проектен фиш дейностите са планирани за периода, който започва сега (септември 2024 - юни 2025). Основните теми на проекта, (1) Независимост и отчетност, (2) Качество и (3) Проучване сред ползвателите на съдилищата са разграничени.

### 2. Независимост и отчетност

Въз основа на доклада за 2023-2024 г. на Общото събрание бяха договорени следните следващи стъпки.

- Проучване сред съдиите: следващото проучване сред съдиите относно независимостта на съдебната власт ще се проведе през първото тримесечие на 2025 г. Сегашната методология на проучването ще бъде запазена. Подготовката ще започне през септември 2024 г.
- Проучване сред адвокати: ССВЕ (Съветът на адвокатурите и правните общества в Европа) ще бъде консултиран относно проучването сред адвокатите относно независимостта и отчетността на съдебната система.
- Диалог с гражданското общество: ще бъде инициран диалог между ЕМСС и организации на гражданското общество/организации за правата на човека на ниво ЕС по обществени въпроси и възприятия по отношение на съдебната независимост и отчетност под формата на срещи с екип по проекта.
- Външен преглед: ще започне работа по разработване на формата за външен преглед на съдебните съвети, като се вземе предвид досегашният национален опит. Това е първа стъпка към външен преглед на съдебната система като цяло. Външният преглед ще служи за две цели: (1) предоставяне на Съвета на предложения за подобрене и (2) увеличаване на споделените знания на ЕМСС относно съдебното управление.

- Конституционни съдилища: ще се проведе открита дискусия относно позицията на Конституционните съдилища в рамките на независимостта и отчетността на съдебната власт. Като се има предвид въздействието на конституционните съдилища върху независимостта, е необходима проучвателна дискусия, за да се определи позицията на ЕМСС относно тези съдилища, по-специално по отношение на съдебната независимост.

В разделите по-долу са разработени следващите стъпки по тези теми.

### *Проучване сред съдиите*

Съдържанието на проучването беше договорено на Общото събрание през 2024 г. Графикът на проучването е както следва.

Септември до декември: Организация на проучването от членове/наблюдатели и Офиса на ЕМСС.

Декември: Обсъждане на всички оставащи въпроси.

Януари: Старт на проучването: януари.

Април: Обсъждане на първите резултати на среща на екипа по проекта през април.

Май: Проект на доклад за резултатите.

Юни: Резултатите от проучването ще бъдат представени на Общото събрание през 2025 г.

В първия етап до декември трябва да се направи следното:

(а) За да се гарантира, че във всяка съдебна система всички съдии са поканени да участват по еднакъв начин, всеки съвет или алтернативен ръководен орган изготвя план за изпълнение на проучването и го споделя с координаторите на екипа по проекта на ЕМСС. Форматът на националните планове за изпълнение на проучването трябва да бъде договорен на началната среща на 10 и 11 октомври 2024 г. Краен срок за изпращане на плановете за изпълнение до координаторите на проучването: **4 ноември 2024 г.** Обратна връзка от координаторите на проучването: **18 ноември 2024 г.**

б) Използвайки тестовите връзки, предоставени от Офиса на ЕМСС, всеки съвет/управителен орган ще тества дали съдиите могат да получат достъп до уебсайта на ЕМСС и да попълнят анкетата от работното си място, като се има предвид, че условията може да се различават от съд до съд и, ако има има проблеми, следва да се вземат мерки за разрешаването им.

в) Съветите/алтернативните ръководни органи ще осигурят активна подкрепа от страна на председателите на съдилища и други ключови фигури в съдебната система за проучването.

г) Общата мотивация за участие може да се подобри, като авторитетни членове на съдебната система насърчават участието, независимо дали са съдии на ръководни позиции, асоциации на съдии или други.

**Координатори: ВСС Белгия и Офис на ЕМСС (Франс ван Дайк)**

**Съвети и подкрепа от Офиса на ЕМСС: Милда Трейге и Александра Свиталска**

**Екип за поддръжка за проучването: Барт Дейфиус (NL) и Кевин Верхойен (BE)**

### *Проучване сред адвокатите*

Ще бъде организирана дискусия с ССВЕ за определяне на по-нататъшни дейности. Това ще стане през септември, а информацията за възможността за провеждане на проучване за независимостта на съдиите сред адвокатите ще бъде представена на срещата на екипа по проекта през октомври 2024 г.

**Координатори: Офис на ЕМСС (Милда Трейге)**

### *Диалог с гражданското общество*

Освен външното участие в общите събрания, единственият системен ангажимент с организациите на гражданското общество относно независимостта и отчетността беше през 2017 г. и това имаше относителен технически обхват по отношение на индикаторите за независимост и отчетност. Оттогава дискусиите до голяма степен са вътрешни. Тъй като в много страни натискът върху независимостта на съдебната власт се е увеличил, има достатъчно причини за взаимодействие с гражданското общество. На ниво ЕМСС това би означавало да се включи в дискусия с организации на гражданското общество на ниво ЕС. Можем да помолим някои от тях да представят и обсъдят с нас своите възгледи относно независимостта и отчетността на съдебните системи в Европа. Резултатите трябва да се използват за преглед на нашите подходи и приоритети по отношение на независимостта и отчетността.

Дейностите и графикът са както следва:

1. Определяне на организациите на гражданското общество на ниво ЕС, които са най-подходящи за дискусия относно независимостта и отчетността на съдебните системи в Европа.
2. Организиране на диалог с избрани от тези организации.
3. Въз основа на тези диалози изготвяне на доклад за основните констатации за обсъждане и заключение на Общото събрание през 2025 г.

**Координатори: Офис на ЕМСС (Милда Трейге и Александра Свиталска)**

### *Външен преглед*

Съдебната власт е независима власт на държавата. Независимостта засяга съдията и неговите/нейните решения по отделни дела, както и процедурата, следвана в тези дела. Независимостта засяга и съдебната власт като цяло. На ниво съдебна система важна област от гледна точка на независимостта е подборът, назначаването, оценката и повишаването на съдиите, както и дисциплинарните мерки срещу тях. Но други

области, като независимо управление на финансите, разработване и използване на ИТ инструменти, придобиват все по-голямо значение.

Принципът на независимост също така означава, че други държавни власти не могат - или могат само по ограничен административен начин - да изпълняват надзорна роля върху съдебната власт. Ето защо зависи от самата съдебна власт да бъде прозрачна в работата си и да се отчита пред обществото. Според ЕМСС независимостта и отчетността вървят заедно. Без отчетност на обществото съдебната система няма да се възприема като независима в дългосрочен план. Що се отнася до функционирането на съдебната система като цяло, годишните доклади, които предоставят количествени данни за нейното представяне (обем на делата, продължителност, производителност, процент на обжалване, брой дисциплинарни производства, жалби, молби за отвод и др.), се използват за отчетност. Подобни данни повдигат нови въпроси, които често са от качествен характер, но също така не засягат много въпроси, свързани с функционирането на съдебната система. Това изисква задълбочен контрол, който, за да бъде ефективен за отчетността, се нуждае от външна обективност. Това често не е част от настоящата структура на управление на съдебната система. В резултат на това отчетността на съдебната власт от гледна точка на обществото оставя какво да се желае и може да допринесе за ниското доверие в съдебната система сред населението.

Алтернатива за външен надзор, организиран от правителството, парламента или общоправителствени одитни институции, е съдебната система сама да организира външния преглед на своята дейност. За да бъде надежден, такъв преглед трябва да отговаря на високи стандарти. Предметът на прегледа трябва да засяга най-важните въпроси от гледна точка на съдебната власт и обществото. Докато по принцип прегледът може да бъде възложен на (търговски) консултант, връзката с обществото се обслужва по-добре от комисия за преглед, състояща се от представители на гражданското общество, които имат необходимите компетенции. Освен това би било препоръчително да се ангажират експерти от други съдебни системи, за да се разшири перспективата. Комисията трябва да се ползва с доверие от съдебната система и от обществото. Нейният доклад трябва да бъде публичен и споделен с правителството и парламента. В тази дейност ще бъде разработен дизайн на външен преглед. За да бъде опростено, като първа стъпка фокусът ще бъде върху външен преглед на Съвета на съдебната власт.

### **Дейности и график**

1. Изготвяне на списък на външни прегледи, извършени от Съветите на съдебната власт или алтернативни органи на съдебното управление. Проучване на международните стандарти за прегледи на публичния сектор (напр. от ОИСР).

2. Разработване на формат за външен преглед на съвет на съдебната власт, който се състои от

a. Мандат на външния преглед

b. Методика на външния преглед

с. Състав на комисията за преглед

d. Използване на външния преглед: какво да правим с доклада, след като е готов?

## **Координатори:**

### ***Конституционни съдилища***

В индикаторите за независимост и отчетност върховните съдилища се считат за неразделна част от съдебната система. Това показват индикаторите и участието на върховните съдии в анкетата сред съдиите. В индикаторите има отделен индикатор за подбор, назначаване и освобождаване на върховните съдии и председателя на Върховния съд (правомошия за вземане на решения). Освен това в проучването сред съдиите изборът и назначаването на върховни съдии е отделен въпрос (назначаване единствено въз основа на способности и опит). Този въпрос беше въведен, тъй като въпроси, свързани с назначаването на съдии от Върховния съд, силно повлияха на отговора на общ въпрос за подбора на съдии. Понастоящем не се обръща внимание на конституционните съдилища и по този въпрос на държавните съвети в това отношение. В проучването Конституционните съдилища и Върховните съдилища присъстват в два въпроса, единият за неправилен натиск върху съдии да вземат конкретни решения, а вторият за зачитане на независимостта, заедно с много други организации. Съдиите от Върховния съд (включително председателите) са редовно представени в Съветите на съдебната власт (по право или избрани), докато това обикновено не е така за членовете на конституционните съдилища.

В политологическата литература конституционните съдилища са част от съдебната система и често се разглеждат като най-важните съдилища, които всъщност определят позицията на „долните“ съдилища, включително Върховните съдилища. Следователно, въпреки че съдебните съвети нямат никаква власт/мандат върху тях, става все по-трудно да се твърди, че конституционните съдилища трябва да бъдат оставени напълно настрана от системата за независимост и отчетност. От тази гледна точка има смисъл да се проучи възможността за включване на конституционните съдилища в системата за измерване на независимост и отчетност. Една възможност, която трябва да бъде разгледана, е включването на индикатор за подбора, назначаването и освобождаването на съдии от Конституционния съд и председателя на Конституционния съд, като се прилагат същите стандарти като за редовните съдии, а в проучването сред съдиите подобен въпрос като по-горе относно Съдии от Върховния съд. Трябва да се обсъди дали същите стандарти могат да се прилагат и какви други въпроси трябва да бъдат включени. Взаимодействието на европейските съдилища (СЕС, ЕСПЧ) и конституционните съдилища може да се разгледа като следваща стъпка. Същото важи и за Държавните съвети.

Трябва да се отбележи, че 16 от 29 съдебни органи, участвали в проучването сред съдиите, имат Конституционен съд. В останалите съдебни органи тази роля обикновено играят върховните съдилища.

## **Въпроси, на които трябва да се отговори**

1. Трябва ли конституционните съдилища да се считат за неразделна част от съдебната система?
2. Възможно ли е включването на конституционните съдилища в индикаторната система за независимост и отчетност и може ли въпрос за конституционните съдилища да бъде включен в проучването сред съдиите?
3. Ако отговорът е „да“, трябва ли към индикаторите да се добави индикатор за подбор, назначаване и освобождаване на съдиите от Конституционния съд и председателя на Конституционния съд и трябва ли в анкетата сред съдиите да се включи въпрос относно избора на тези съдии? Трябва ли други аспекти на конституционните съдилища да бъдат включени в системата?
4. Трябва ли същото да важи и за държавните съвети?

### **Дейности и график**

1. Открита дискусия по четирите въпроса на срещата през декември.
2. В зависимост от резултата от дискусията на срещата през декември или ще бъдат направени окончателни заключения, или дискусията ще продължи на срещата през април.

**Координатори: Кандидат (ще бъде определен) и Франс ван Дайк (офис на ЕМСС)**

### **3. Качество на правосъдието**

През 2023/2024 г. въз основа на резултатите от „Въпросника за качество“ групата по проекта реши да проучи по-задълбочено договореностите по отношение на достъпа до правосъдие на уязвими хора и цифровия достъп до правосъдие. Тази работа доведе до преглед на най-добрите практики в областта.

Въз основа на доклада за 2023-2024 г. на Общото събрание бяха договорени следните следващи стъпки:

- Ще бъде извършена по-нататъшна работа по мандата на Съветите на съдебната власт, включително, но не само, на отделни Съвети на съдебната власт;
- Ще бъде извършен преглед на отделни показатели от Въпросника за качество на съдебната система.

В светлината на гореизложеното се предлага тази година да продължи работата в областта на достъпността до правосъдието, на която е посветена част Б от Въпросника за качество. Цената на съдебния процес е един от ключовите фактори, които определят достъпа до правосъдие. Високите съдебни разходи, включително съдебни такси и адвокатски такси, могат да възпрепятстват достъпа до правосъдие. Това е особено вярно по отношение на съдебните спорове по граждански дела, където решението за обръщане към съда зависи от ищеца.

Във въпросника за качеството на съдебната система индикатор В7 е посветен на равенството на страните както по наказателни, така и по граждански дела. Индикаторът се стреми да прегледа дали има система за предоставяне на публично финансиране на страните, които нямат средства за заплащане на самите съдебни спорове. Осигурява ли тази система адекватно представителство за такива страни по делото за сметка на държавата, има ли адекватно финансиране за такива страни по делото, които отговарят на изискванията на системата? Докато резултатите от индикатора предоставят като цяло положителен преглед на системите за правна помощ в членовете и наблюдателите на ЕМСС, концепциите за оценка във въпросника предвиждат необходимостта от извършване на по-задълбочен анализ на адекватността на правната помощ по граждански дела и третирането на непрофесионални страни като цяло.

В областта на качеството на съдебната система през 2024-2025 г. групата ще се стреми да:

- прегледа/оцени договореностите за правна помощ, налични при членовете и наблюдателите на ЕМСС, включително достъпността и наличността на правна помощ;
- проучи третирането на страните в случаите, когато не е налична правна помощ.

**Координатор: Съдебният съвет на Ирландия, г-н Брайан О`Мур**

#### **4. Проучване сред потребителите на съда**

През последните години 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.

През 2023/2024 г. групата по проекта актуализира проучването сред потребителите на съда на ЕМСС, като включи въпроси за качеството във въпросника. Групата също така имаше възможност да се запознае с методологията и резултатите от проучванията на потребителите на съдилища, проведени във Франция и в Босна и Херцеговина.

Въз основа на доклада за 2023-2024 г. на Общото събрание бяха договорени следните следващи стъпки:

- Всеки член и наблюдател на ЕМСС е поканен да проведе проучване на потребителите на съдилищата, ако не го е правил през последните години, и да сподели резултатите.
- ЕМСС ще продължи да работи в тясно сътрудничество с Европейската комисия за по-нататъшно проучване на възможността за провеждане на проучване сред потребителите на съдилищата в целия ЕС.

**Координатори: Съдебен съвет - Литва (Далиа Васариене) и ВСС- Белгия (Лучия Дресер)**