

Превод!



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Reseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Независимост, отчетност и качество на правосъдието

Доклад на ЕМСС

2024-2025 г.



Съфинансирано по програма „Правосъдие“ на ЕС

ЕМСС 2025

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.

ОБОБЩЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

През 2024-2025 г. работата на ЕМСС се състоеше от няколко дейности в областта на независимостта, отчетността и качеството на правосъдието. Дейностите следваха цикъла на подобрене, който ЕМСС прие през 2019 г.

Проучване сред съдиите относно независимостта

Проучването сред съдиите в Европа се проведе за пети път. Общо 19 136 съдии от 32 съдебни системи в 30 държави участваха в него, като тенденцията към увеличаване на участието продължи. За първи път участваха Молдова и Украйна. Методът и резултатите от проучването са представени в отделен доклад. Като цяло, повечето съдии в Европа са положително настроени по отношение на своята независимост. От 2015 г., когато беше проведено първото проучване, независимостта постепенно се е подобрила средно за всички съдебни системи заедно. Тази тенденция обаче спира с резултатите от настоящото проучване, където в зависимост от критерия средният резултат за страните е останал същият или е отбелязал лек спад в сравнение с предишното проучване.

Респондентите посочват проблеми, които оказват негативно влияние върху тяхната независимост. Проблемите, които бяха отбелязани в предишните проучвания, продължават да съществуват. В много съдебни системи съдиите са критични по отношение на решенията, свързани с човешките ресурси, по-специално по отношение на назначаването и повишаването в длъжност. Напрежението между съдебната власт и другите държавни власти също не е нов проблем, но трудностите са се увеличили в много страни и в много отношения. Проучването подчертава по-специално: (1) липсата на изпълнение от страна на правителствата на съдебни решения се е увеличила, (2) условията на труд все повече се превръщат в заплаха за независимостта, по-специално заплащането и натовареността, и (3) липсата на уважение към съдебната независимост от страна на правителството и парламента е в много страни голям и нарастващ проблем.

За първи път проучването разглежда случаи на заплахи и сплашване, както и реални нападения над съдии. В половината от съдебните системи над 10 % от отговорилите съдии са били обект на заплахи или сплашване.

Рамка за външен преглед

Като част от стандартите и насоките е разработена рамка за външен преглед на съветите на съдебната власт с цел подобряване на тяхното функциониране. Външният преглед, както се разбира тук, се извършва по искане на Съвета на съдебната власт или алтернативен ръководен орган от комисия за преглед, която независимо проучва функционирането на съответната организация, обикновено по предварително определени аспекти. На съветите на съдебната власт се препоръчва да прилагат рамката.

По време на дискусиата в проектния екип беше повдигнат въпросът за многобройните международни проучвания и анкети, в които се очаква съветите да участват. Тези проучвания дават представа за функционирането на съдебната система в сравнителен контекст, но изискват значително време и усилия от страна на персонала. Според ЕМСС при всеки случай, в който се счита, че са необходими данни за съдебната система, полезността на данните трябва да се оценява в сравнение с усилията за събирането им и във всеки случай трябва да се избягва дублирането, както в рамките на институциите, така и между тях.

Позицията на конституционните съдилища в системата за независимост и отчетност

Предвид влиянието на конституционните съдилища върху съдебната независимост, бе проведена проучвателна дискусия с цел да се определи как ЕМСС трябва да се отнася към тези съдилища, по-специално по отношение на съдебната независимост. Следва да се подчертае, че ЕМСС не заема позиция по отношение на предпочитания модел на конституционен контрол, било то от конституционен съд или от общи съдилища. Беше постигнат широк консенсус, че конституционните съдилища не следва да се считат за неразделна част от съдебната система. Следователно тези съдилища няма да бъдат включени в системата от индикатори за независимост и отчетност. Вместо това ще се търси връзка с Мрежата на председателите на конституционните съдилища с цел обмен на стандарти и проучване на възможностите за дискусия.

Качество на правосъдието

По отношение на качеството на правосъдието проектната група се съсредоточи върху две основни теми: самопредставителство в граждански дела и правна помощ. Тези въпроси са свързани с качеството на съдебната система от няколко гледни точки: (1) те засягат продължителността на съдебните производства и оказват влияние върху навременното правораздаване; (2) те оказват влияние върху ролята на съдията, който разглежда граждански спорове със самопредставляващи се страни. Степента на тези въпроси варираше между различните юрисдикции.

Дискусията се съсредоточи върху степента, в която лицата упражняват правото си на самопредставителство, възможните предизвикателства, които самопредставителството поставя, и дали лица, които не са юристи, могат да окажат съдействие в тези дела. Освен това групата проучи механизмите за правна помощ, включително изискванията за допустимост за правна помощ в граждански дела, съществуващите разпоредби и ефективността на системата за правна помощ в сравнение с частното правно представителство.

Проучвания сред ползвателите на съдилищата

По време на срещата през октомври 2024 г. членовете на проектния екип се съгласиха, че целта за проектната 2025/2026 година ще бъде да се проведе проучване на ЕМСС сред ползвателите на съдилищата в един първоинстанционен съд от във всяка юрисдикция. За тази цел членовете на проектния екип бяха поканени да прегледат въпросника. Беше изготвена обяснителна бележка към въпросника и на срещата през април бяха направени незначителни промени в проучването.

Докато това проучване сред ползвателите на съдилищата ще бъде проведено в някои от членовете и наблюдателите на ЕМСС през следващата година, ЕМСС ще продължи да работи в тясно сътрудничество с Европейската комисия, за да проучи по-подробно възможността за провеждане на проучване сред ползвателите на съдилищата в целия ЕС.

ВЪВЕДЕНИЕ¹

Европейската мрежа на съветите на съдебната власт (ЕМСС) се стреми да укрепи независимата, но отчетна съдебна власт в Европейския съюз и в страните кандидатки за членство, за да гарантира достъп до справедливи, независими и безпристрастни съдилища. Един от начините, по които ЕМСС допринася за осигуряването на това основно право, е чрез разработването на стандарти за независимостта и отчетността на съдебната власт и чрез насърчаване на разбирането и зачитането на съдебната независимост в Европа. Като мрежа от съвети за съдебната власт, ЕМСС е разработила през годините стандарти и насоки в различни области от мандата на съветите за съдебната власт, свързани с независимостта и отчетността на съдебната власт. Тези стандарти и насоки се отнасят до управлението на съдебната власт и изпълнението на основни функции като назначаване, повишаване, освобождаване и дисциплиниране на съдии, всичко това с цел да се гарантира независимостта на съдията в рамките на независима съдебна власт. Определянето на стандарти е важно за съдебните органи, за да могат да сравняват и подобряват своите разпоредби и практики. Много от стандартите са приложими и за други структури на съдебно управление, освен съветите на съдебната власт. През този период беше разработена рамка за външен преглед на съветите на съдебната власт с цел подобряване на тяхното функциониране. Рамката е представена в глава 2.

Според ЕМСС не е достатъчно да се определят стандарти и насоки. От съществено значение е тяхното действително прилагане от членовете и наблюдателите. За да се оцени степента, в която стандартите и насоките се реализират, е разработен и внедрен набор от показатели за независимост и отчетност. Проследяването на съдебната независимост е особено важно в момент, когато всички европейски институции са изправени пред предизвикателството да защитят и насърчат по-добре върховенството на закона. Индикаторите се измерват редовно, за да се отразят промените в националните съдебни системи. Последният път, когато това се случи, беше през 2022/2023 г. Индикаторите се отнасят, от една страна, до формалните гаранции и механизми, които защитават съдебната независимост и осигуряват отчетност, и, от друга страна, до възприятията за съдебната независимост в обществото. Тези възприятия показват как съдебната система се възприема в обществото. В Европейския съюз възприятията на гражданите и предприятията за съдебната независимост се проучват ежегодно от Евробарометър по поръчка на Европейската комисия. Данните от Евробарометър и свързаните с него проучвания, като например тези за индекса на върховенството на закона, са включени в показателите за възприеманата независимост. Възприятията на съдиите за независимостта не се измерват от тези проучвания на Евробарометър, затова ЕМСС се зае да провежда редовно проучване сред съдиите. През първото тримесечие на 2025 г. това проучване беше проведено за пети път. В

¹ Този доклад е изготвен от г-н Франс ван Дайк, г-жа Милда Трейге и г-жа Александра Свиталска, които обработиха информацията, предоставена от членовете на екипа по проекта, и изготвиха текста на доклада.

глава 2 са обобщени резултатите. Методологията и пълните резултати от проучването са публикувани отделно². Също така, през този период се проведе дискусия дали конституционните съдилища следва да бъдат включени в рамката на независимостта и отчетността. Досега позицията на конституционните съдилища не е била вземана под внимание. В глава 3 е обобщена дискусията и са представени заключенията.

В допълнение към индикаторите за независимост и отчетност, през годините бяха разработени няколко версии на набор от индикатори за качеството на правосъдието. Крайната цел на съдебната система е да осигурява качествено правосъдие в срокове, съответстващи на изискванията на обществото, от съдии, които са и се възприемат като независими и безпристрастни. В настоящата си версия индикаторите, според ЕМСС, дават информация за качеството на съдебната система и могат да помогнат на съветите да оценят тяхното представяне, както и да идентифицират въпроси, които заслужават обсъждане, по-специално за разработване на най-добри практики. През предходния период беше обсъден достъпът до правосъдие за уязвимите групи от населението. През този период бяха обсъдени самопредставителството на страните по делата и механизмите за правна помощ (глава 5).

Накрая, пропуск в измерването на индикаторите за възприятие се отнася до ползвателите на съдилищата. Тяхното пряко наблюдение на функционирането на съдилищата е изключително информативно за оценката на независимостта на национално равнище, но също и за отделните съдилища. Досега само малък брой съдебни органи са приложили този тип проучвания. Проведените проучвания показват, че опитът на ползвателите на съдилищата често се различава от възприятията на гражданите като цяло. ЕМСС насърчава своите членове и наблюдатели да провеждат проучвания сред ползвателите на съдилищата, не само с цел измерване на съдебната независимост, но и за да насърчи съдилищата да взаимодействат с ползвателите си. През предходните години беше разработен формат за такива проучвания. Този формат се фокусираше изключително върху съдебната независимост, което сега се счита за твърде ограничено. Преработената версия включва въпроси, свързани с аспектите на качеството, и обяснителна бележка за провеждането на проучването.

В обобщение, под заглавието „Независимост и отчетност на съдебната власт“ в глава 1 са представени основните резултати от проучването сред съдиите. В глава 2 се представя рамка за външен преглед на съветите за съдебната власт, а в глава 3 се представят резултатите от дискусията относно положението на конституционните съдилища в рамките на независимостта и отчетността. Заглавието „Качество на правосъдието“ разглежда практиките в Европа по отношение на личното представителство на страните по граждански дела и механизмите за правна помощ. Заглавието „Възприятие на ползвателите на съдилищата“ описва работата, извършена по проучванията сред ползвателите на съдилищата. Последната рубрика обсъжда следващите стъпки.

² Доклад на ЕМСС за Проучването сред съдиите за независимостта на съдебната власт за 2025 г.

Независимост и отчетност на съдебната власт

1. Проучване сред съдиите за независимостта на съдебната власт

Проучването сред съдиите в Европа относно тяхната независимост се проведе за пети път през първото тримесечие на 2025 г. Проучването е част от цикъла на подобрения, приет от ЕМСС. Виж фигура 1. Трябва да се подчертае, че проучването е предназначено предимно да подпомогне съветите на съдебната власт и другите управляващи органи да идентифицират и решават проблеми в рамките на съдебната система. За тази цел проучването предоставя информация за изчерпателен набор от индикатори за независимостта и отчетността на съдебната власт.

Фигура 1: Цикъл на подобрение на ЕМСС



В проучването участваха общо 19 136 съдии от 32 съдебни системи на 30 държави. Молдова и Украйна участваха за първи път. Целта за участие беше определена на 20 %, която повечето съдебни системи (лесно) постигнаха.

Основните констатации са следните:

1. Като цяло съдиите оценяват своята независимост положително. По скалата от едно до десет, съдиите оценяват независимостта на съдиите в тяхната страна средно между 5,9 и 9,8, като най-ниска е оценката за Украйна, следвана от Черна гора (6,8), Унгария (7,0), България и Босна и Херцеговина (и двете 7,1). Оценките на десет съдебни системи са 9 или по-високи. Респондентите лица оценяват личната си независимост дори по-високо: между 6,8 и 9,9. В съответствие с положителната оценка на независимостта, малко съдии съобщават за неправилен натиск с цел влияние върху съдебните решения.

2. От 2015 г. насам, когато се проведе първото проучване, независимостта постепенно се подобрява средно за всички съдебни системи заедно. Тази тенденция обаче спира в

настоящото проучване, в което в зависимост от критерия средната оценка остава същата или намалява спрямо предходното проучване. Въз основа на опита на съдиите, които работят от много години, независимостта се е подобрила за по-дълъг период от време.

3. Разглеждайки отделно съдебните системи, в повечето от тях възприемането на независимостта остава високо или се подобрява от първото проучване. В някои съдебни системи обаче анкетираните виждат спадове. Такъв е случаят в Унгария, която участва за първи път през 2019 г., но също и в Черна гора и Гърция (предимно граждански и наказателни съдилища) се наблюдават спадове и в по-малка степен в Словения. В Босна и Херцеговина резултатът за независимост е стабилен на ниско ниво.

4. Съдиите оценяват независимостта на съветите на съдебната власт средно за всяка държава между 3,4 и 9,7. Съветите на Испания и България получават много ниски оценки, а оценките на Унгария, Украйна и Босна и Херцеговина са ниски. Оценки над 8 се наблюдават във Финландия, Ирландия, Румъния и Обединеното кралство. Наличието на съвет не е достатъчно, за да се гарантира независимостта на съдебната власт. Това зависи в голяма степен от разпоредбите, например по отношение на назначаването на членовете на съвета, но зависи и от начина, по който те действат, след като бъдат избрани или назначени за членове на съвета.

5. Въпросите, които бяха повдигнати в предишните проучвания, продължават да съществуват. В много съдебни системи съдиите са критични по отношение на решенията за човешките ресурси, отнасящи се до съдиите, и по-специално за назначаването и повишаването. По мнение на респондентите, също така назначаването във Върховния съд/Касационния съд продължава да бъде проблематично в редица държави.

6. Корупцията продължава да бъде проблем в редица съдебни системи. В по-широк кръг от съдебни системи се смята, че съдебните органи не правят достатъчно, за да се справят с неправомерното поведение и корупцията в съдебната система.

7. Ръководството на съда, включително председателите на съдилищата, обикновено не се опитват да влияят върху съдържанието на съдебните решения. Според тях обаче някои съдии изпитват неправомерен натиск от страна на ръководството на съда за спазване на стандартите за навременност, а повече съдии изпитват неправомерен натиск от страна на производствените цели.

8. Напрежението между съдебната власт и другите държавни власти също не е нов проблем, но трудностите са се увеличили в много отношения. Проучването подчертава по-специално: (1) липсата на изпълнение от страна на правителствата на съдебни решения, които противоречат на интересите на правителството, се е увеличила, (2) условията на труд все повече се превръщат в заплаха за независимостта, по-специално ниското/забавеното възнаграждение на съдиите и високата натовареност/недостатъчните ресурси на съдилищата и (3) липсата на зачитане на

независимостта на съдебната власт от страна на правителството и парламента е голям и нарастващ проблем в много държави, според респондентите.

9. В повечето съдебни системи съдиите усещат неправомерен натиск от страна на (социалните) медии на ниво дело. Много от тях смятат, че тяхната независимост не се зачита от/на (социалните) медии.

10. За първи път в проучването се разглеждат сплашването и заплахите, както и действителните нападения срещу съдии. В половината от съдебните системи повече от 10 % от съдиите са подложени на сплашване или заплахи. Тези съдебни системи варират от Обединеното кралство, в частност Северна Ирландия, до Норвегия, Унгария и Украйна. Макар че заплахите се срещат едва ли не редовно, случайните прояви са доста често срещани. Физическите нападения над съдии са рядкост.

Повечето от съдиите в Европа са положително настроени към своята независимост, но посочват и проблеми, които влияят негативно на тяхната независимост. Някои от тези проблеми са на ниво дело, а други - на системно ниво, като например назначенията. Проучването дава много информация за функционирането на съдебната система на национално равнище. От Съветите на съдебната власт и другите ръководни органи зависи да анализират резултатите за своите съдебни системи и да се справят с въпросите, които са повдигнати от респондентите. Докато съветите зависят от другите държавни власти за подобряване на законодателството и за адекватни ресурси, съдебните органи и по-специално съветите могат да решат много въпроси сами. Все пак проблемите с другите държавни власти се увеличават и е необходимо по-голямо зачитане на независимостта.

Повечето от въпросите, повдигнати в проучването, не са нови и изискват по-висок приоритет за решаване. Освен това трябва да се потърси или продължи диалогът с другите държавни власти, а също и с медиите, за да се насърчи по-доброто разбиране на значението на независимостта на съдебната власт за функционирането на обществото и неговата икономика. В същото време е препоръчително да се повиши устойчивостта на съдиите и ръководните институции на съдебната власт в условията на нарастващо напрежение и заплахи.

Методологията и резултатите от проучването са представени в отделен доклад.³

³ Доклад на ЕМСС за Проучването сред съдиите за независимостта на съдебната власт за 2025 г.

2. Формат за външен преглед на съветите на съдебната власт

2.1 Въведение

Всяка организация може да се учи от външен поглед върху функционирането си. Външните експерти могат да разсъждават върху силните и слабите страни на дадена организация, които могат да бъдат пренебрегнати или игнорирани в рамките на организацията, и могат да посочат съответните развития другаде в обществото или в чужбина. Въпреки че съдебната система има уникални характеристики, произтичащи от нейната основна функция на произнасяне от независими съдии, тя все още може да се учи от други организации. Широк външен поглед може да се предоставя систематично чрез външен преглед, на който са подложени някои съвети на съдебната власт. Външен преглед, както се разбира тук, се предприема по искане на Съвета на съдебната власт или алтернативен управителен орган от комитет за преглед, който независимо проверява функционирането на съответната организация, обикновено в предварително определени аспекти.⁴ Областите на работа, които трябва да бъдат прегледани, се определят от Съвета на съдебната власт, който избира и членовете на комитета. Съветът формулира въпроси, които би искал Комитетът за преглед да разгледа. Комитетът за преглед проучва и дава отговори на въпросите и консултира Съвета.

Трябва да се подчертае, че прегледът се възлага от съвет изцяло на доброволна основа и трябва да се вписва в разработката на съвета. Съветът трябва сам да определи темите, които ще бъдат обхванати от прегледа, като вземе предвид настроението в обществото по отношение на Съвета и установената необходимост от критичен преглед.

Докладът от такъв преглед по принцип е публичен. По подразбиране, външният преглед също играе роля в отчетността на съдебната система, тъй като предоставя представа и оценка на функционирането на съдебната система, доколкото е обхванато от въпросите за преглед⁵. Това показва желанието на Съвета да обмисли своето функциониране или това на съдебната система и да позволи на обществото да сподели констатациите.

От гледна точка на обучението, но по-специално на отчетността, прегледът трябва да отговаря на високи стандарти на обективност, за да бъде надежден за обществото. Освен това предметът на прегледа трябва да се отнася до най-важните въпроси от гледна точка на съдебната система, както и на обществото. Ако прегледът не адресира опасенията в обществото, той може да се разглежда като не особено уместен и отделен от обществото.

⁴ Външният преглед не може да се състои от действителната оценка на съдиите на индивидуално ниво. По искане на Съвета обаче той по принцип може да разгледа системата за оценяване на съдиите. За оценката на съдиите вижте Сереј (2025): Насоки за оценка на качеството на работата на съдиите.

⁵ За предисторията и уместността на прегледа или оценката като цяло в публичните организации вижте ОИСР (2020): Подобряване на управлението с оценка на политиката, Поуки от опита на страната, Прегледи на публичното управление на ОИСР.

Външният преглед се отнася до качеството и ефикасността на съдебната система в широк смисъл, вариращ от произнасянето в съдилищата до основополагащи аспекти като подбора на съдии и тяхното обучение. За да има смисъл, прегледът трябва да е фокусиран. Четиригодишният външен преглед в Холандия, който е част от системата за качество на съдебната власт, може да служи като пример. Избрани аспекти на качеството на правораздаване в съдилищата са тема на прегледа. Последният преглед засяга професионалните стандарти/стандарти за качество, които съдиите са разработили и прилагат, и как те могат да бъдат подобрили.

В допълнение към този широк подход за това как работят съдиите, външният преглед може да се съсредоточи върху функционирането на Съвета на съдебната власт и неговия принос за качеството и ефективността на съдебната система. От гледна точка на ЕМСС такъв преглед е *par excellence* в рамките на неговата област на интерес. Този вид преглед беше извършен наскоро за Висшия съдебен и прокурорски съвет на Босна и Херцеговина (наричан по-долу – ВСПС) по съвет на Съветите на съдебната власт на Холандия и Норвегия⁶. Комитетът за преглед се състоеше от активни членове на ЕМСС и беше председателстван от бившия президент на ЕМСС Кийс Стерк. Изборът на ВСПС да има само членове от чужбина в комитета беше специфичен за местните условия. В момента препоръките от прегледа се изпълняват.

За да се улесни прилагането на този инструмент, в този документ е представен формат за външен преглед на Съвета. Обсъждат се основните аспекти на външния преглед, методологията, състава на комисиите за преглед и въпросите за прегледа, но първо е представена по-подробно връзката между външния преглед и отчетността на съдебната система, както и алтернативни инструменти, по-специално международен бенчмаркинг.

2.2. Външен преглед и отчетност

Тъй като съдебната власт е независима държавна власт, другите 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 осигури прозрачност на работата си, да подобри работата си, където е възможно, и да бъде отговорна пред обществото. Дори останалите държавни власти да пренебрегнат разделението на властите, съдебната власт сама трябва да се погрижи за своята отчетност. Това е важно, тъй като според ЕМСС не може да се очаква без отчетност обществото да предостави независимост на съдебната власт. Съветите на съдебната власт играят ключова роля в организирането на отчетността на съдебната система, като не изключват самите себе си.

На ниво съдия публикуването на съдебна практика в интернет е от съществено значение за отчетността и за това съдебните решения да служат като прецедент. Също така обяснението на съдебните решения пред медиите и обществеността може да се разглежда като част от отчетността по отношение на присъдата. Що се отнася до

⁶ ВСПС (2023 г.). Доклад на комисията за преглед, възложена от Висшия съдебен и прокурорски съвет на Босна и Херцеговина.

функционирането на съдебната система като организация, за прозрачност са необходими годишни доклади, които предоставят количествени данни за нейното представяне (натрупани дела, продължителност, производителност, процент на обжалване и т.н.). Такива данни се събират основно на национално ниво, но също и чрез наднационални проучвания, по-специално от Европейската комисия и Съвета на Европа, събиращи количествени и други описателни данни (вижте раздел 4). Въпреки това, задълбоченият външен контрол на функционирането на съдебната система обикновено не е част от управлението. В резултат на това отчетността на съдебната система не е достатъчно силна и често се смята за недостатъчна в обществото. Това може да е една от причините съдебната система да губи доверие сред населението. Външният контрол може да бъде въведен по структуриран начин посредством външен преглед. По този начин, докато външният преглед е предназначен предимно като инструмент за обучение и за предоставяне на идеи и импулс за подобрене, той може да играе важна роля за отчетността и доверието в съдебната система. Като участват във външен преглед, съветите могат да поемат инициативата и по този начин да повлияят на дискурса относно съдебната система.

2.3. Външен преглед и международен сравнителен анализ и събиране на данни

По време на дискусията в проектния екип беше повдигнат въпросът за многото международни проучвания и въпросници, в които се очаква да участват съветите. Тези проучвания дават представа за функционирането на собствената съдебна система в сравнителен контекст, но изискват значително време и усилия от страна на служителите. Най-важните дейности за събиране на данни са Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието и Докладите за оценка на европейската съдебна система на CE/CEREJ. Информационното табло на ЕС използва специфични данни на CEREJ и по този начин предотвратява до голяма степен двойното събиране на данни. В тези доклади се представят количествени данни, от една страна, и качествени данни за институционалната уредба и състоянието на услугите, като например ИТ, от друга. ОИСР и ООН са други създатели на често по-специализирани проучвания. Приложение 1 предоставя общ преглед на данните, които Съвет в Централна Европа, Румъния, беше помолен да представи на различни институции през последните години. Както е обяснено в бележката, исканията са обширни и въпреки усилията често се припокриват. Една и съща информация се събира по различни начини (количествени и качествени) и за различни периоди от време. Дори в един инструмент въпросите понякога се припокриват. Въпреки че ЕМСС разбира, че данните често се събират за широк кръг от (потенциални) потребители, във всеки случай на възприета нужда от данни за съдебната система полезността на данните трябва да се оцени спрямо усилията за събиране на данните. Припокриванията трябва да се избягват не само в рамките на институциите, но и между институциите. Това следва да бъде отговорност на самия заявител на данните.

От гледна точка на външния преглед, въпросът е дали наличните данни са достатъчни, за да отговорят на въпросите, които биха били предмет на външен преглед. Или казано по друг начин: дали Съветът отговаря или би могъл да отговори на всички свои

въпроси чрез проучване на наличните международни данни? И да се учи и да бъде отговорен? В екипа по проекта беше обсъдено използването на тези данни от съветите (и други ръководни органи). Оказа се, че от тези източници често се използват общи данни за броя на съдиите, размера на бюджетите и заплатите, по-специално в подкрепа на исканията за бюджет и заплати. Това се счита за ценно, въпреки че надеждността на тези количествени данни все още е проблем, въпреки постепенното им подобряване. Други данни изглежда се използват много по-рядко. Така, в ограничена степен, данните се използват за сравняване на собствената съдебна система със съдебните системи в други държави. Следва да се подчертае, че докладите на ЕС и на СЕ са предимно сборници с описателни данни, без да се правят заключения за това коя е добрата и коя е лошата практика. Съветите трябва да направят свои собствени заключения въз основа на данните.

Въпреки че съветите намират това използване на данните за полезно, то е доста ограничено и изглежда, че те биха могли да използват наличните данни в по-голяма степен. Дори и да го направят, не е вероятно по този начин да се даде отговор на въпросите за преглед на функционирането на Съвета или съдебната власт и да се изведат конкретни препоръки. Напротив, тези сравнителни данни биха могли да бъдат отправна точка за задълбочен външен преглед, възложен от Съвет, който иска да разбере какво се крие зад цифрите. По този начин външният преглед не се конкурира със събирането на международни данни. От друга страна, сравнителните данни могат да бъдат от полза при започването и провеждането на външен преглед.

2.4. Дизайн на външен преглед

Въпреки че са възможни няколко варианта на външен преглед, за предпочитане е комитет за преглед, съставен от експерти с различен опит, подпомаган от секретариат, да събира съответните доклади и друга информация, да организира например интервюта и да изготвя доклада. Както беше отбелязано по-рано, комитетът следва да бъде съставен по такъв начин, че да се ползва с доверието на съдебната власт и на обществото. Неговият доклад трябва да бъде публичен и да може да бъде предоставен на правителството и парламента. Следва да се подчертае, че по принцип външният преглед не е еднократна дейност, а следва да се повтаря редовно, например на всеки четири години, по възможност с различни въпроси за преглед.

Първата стъпка в процеса на преглед е определянето на мандата и състава на Комитета за преглед. Мандатът съдържа въпросите за прегледа, т.е. въпросите, на които комитетът трябва да отговори, времевата рамка и ресурсите, с които разполага комитетът, по-специално помощен персонал. Въпросите за преглед трябва да бъдат ясни и недвусмислени. Съветът може да пожелае да се консултира със съдилищата и евентуално с други основни заинтересовани страни относно въпросите за прегледа, за да се увери, че са разгледани най-съществените въпроси.

В конкретика: Съветът определя мандата на Комитета за преглед. Комитетът приема мандата, ако смята, че той е подходящ и осъществим. В допълнение към отговорите на въпросите, свързани с прегледа, комитетът следва да може да прави всякакви добре

обосновани препоръки, които произтичат от неговата дейност. След като мандатът бъде официално одобрен от Съвета, комитетът за преглед е независим при изпълнението на задачата си и получава пълното съдействие на Съвета.

2.4.1 Състав на комитета за преглед

Членовете на комитета за преглед трябва да бъдат независими (без лични интереси в съдебната система от каквато и да е гледна точка) и компетентни. Членовете трябва да се ползват с доверието на съдебната власт и обществото, за да извършат прегледа безпристрастно и компетентно. Необходимите компетенции на членовете зависят от въпросите на прегледа. Членовете могат да бъдат от академичните среди, други сектори, като например здравеопазването и гражданското общество. Възможно е в комисията да бъдат включени съдии, за да се подобрят практическите познания за съдебната система, стига те да са (малко) малцинство. В зависимост от местните условия и темите, които трябва да се анализират, може да е препоръчително да се включат като членове национални и международни експерти, например членове на съвети на съдебната власт от други държави.

2.4.2 Методология

Комитетът разглежда въпросите на прегледа, като систематично събира и анализира съответната количествена и качествена информация, включително съществуващи доклади, и като посещава и интервюира, когато е уместно, Съвета и неговия помощен персонал, съдилищата и други съответни организации, които попадат под ръководството на Съвета или са засегнати от неговата дейност. Ако е полезно, той може да проведе проучвания сред съответните участници. Комитетът за преглед се подпомага от секретариат, който му помага в организацията и планирането на работата му и събира, обобщава и анализира съответната информация. Констатациите се обобщават в доклад, който се представя на Съвета и със становището на Съвета се оповестява публично. Докладът може да бъде предоставен на правителството и на Парламента.

2.4.3 Предмет на външния преглед на Съвета на съдебната власт

Казано много просто, прегледът трябва да отговори на въпроса: Дали Съветът прави правилните неща по правилния начин? За да бъдем по-точни, един широк въпрос за прегледа, който е общоприложим, но може да бъде коригиран и конкретизиран в зависимост от местните обстоятелства, може да бъде следният:

- (1) Ефективен ли е Съветът на съдебната власт при изпълнението на задачите, които са му възложени по закон?
- (2) Съветът независим, безпристрастен и професионален ли е и показва ли на обществото, че тези ценности се реализират?
- (3) Настоящото изпълнение на задачите на Съвета допринася ли за изграждането на независима, безпристрастна и професионална съдебна власт?

Съдиите трябва да бъдат независими, безпристрастни и професионални и да бъдат възприемани като такива от страните по делата и от обществото като цяло. Същите ценности важат и за Съветите на съдебната власт, за да могат те да позволят на съдиите и съдилищата да функционират по предназначение. Това поставя високи стандарти за методите на работа, поведението и решенията на Съвета. Съветите трябва също така да се възприемат от съответните участници и в обществото като независими и самостоятелни. Първият от горепосочените въпроси е насочен към резултатите (изпълнява ли Съветът специфичния си набор от задачи); вторият е насочен към ценностите, а третият - към резултатите: отговаря ли Съветът на своята цел? В допълнение към оценката прегледът ще даде препоръки, когато това е уместно и целесъобразно.

Трябва да се отбележи, че горните въпроси за преглед са много общи. Като практически пример, мандатът на външния преглед на ВСПС на Босна и Херцеговина съдържаше изрично въпроси 1 и 3, докато въпрос 2 беше подразбиращ се. Препоръките от прегледа на ВСПС са комбинация от общи препоръки относно начина на работа на Съвета, например по отношение на взаимодействието със съдилищата и баланса между различните задачи, възложени на Съвета, и препоръки относно конкретни задачи, като например потенциални подобрения на методите за подбор и назначаване на съдии. Докладът и препоръките в него бяха одобрени от ВСПС на Босна и Херцеговина и в момента се изпълняват. Друга възможност за мандата на комисията за преглед би била да се съсредоточи върху подбор на задачите на Съвета. По-кратък мандат ще позволи по-голяма дълбочина на анализа на прегледа.

2.4.4 Планиране и финансиране

Мандатът на прегледа следва да включва планиране на времето, произтичащо от вида анализ, който се очаква от комитетата за преглед, и организацията на работата му, например в подгрупи, както и разпределение на ресурсите.

2.5. Изпълнение на препоръките

След като докладът бъде представен на Съвета, той следва да изготви своето становище относно доклада и какво възнамерява да направи с предоставените препоръки. По-рано беше отбелязано, че докладът по принцип следва да бъде оповестен публично. Препоръчително е това да се направи заедно със становището на Съвета. Това позволява на Съвета да контролира, доколкото е възможно, посланието, произтичащо от прегледа. Външният преглед се възлага с намерението препоръките му по принцип да бъдат изпълнени. Съветът трябва да се съгласи с препоръките. Ако не ги приеме, причините за това трябва да бъдат изрично посочени в становището му. Следващата стъпка е действителното изпълнение на препоръките, което може да изисква изготвянето на план за изпълнение.

3. Конституционните съдилища в рамките на независимостта и отчетността на съдебната власт

3.1. Въведение

Европейската мрежа на съдебните съвети все още не е имала възможност да разгледа ролята и положението на конституционните съдилища, където такива съществуват, от гледна точка на своите стандарти и индикатори за независимост и отчетност. Предвид влиянието на конституционните съдилища върху съдебната независимост, бе сметнено за необходимо да се проведе проучвателна дискусия с цел да се определи как ЕМСС трябва да се отнася към тези съдилища, по-специално по отношение на съдебната независимост. Следва да се подчертае, че ЕМСС не заема позиция по отношение на предпочитания модел на конституционен контрол, било то от конституционен съд или от общите съдилища, и това не беше част от дискусията.

Дилемата е, че конституционните съдилища заемат междинно положение между политиката и съдебната власт и по принцип не се считат за част от съдебната власт. Въпреки това, като извършват конституционен контрол, по-специално в отделни случаи, техните решения трябва да се спазват от обикновените съдилища. Макар да не са част от съдебната власт, конституционните съдилища са част от съдебната система. Вследствие на това независимостта на конституционните съдилища е въпрос от значение за съдебната власт. Стандартите, които се прилагат за обикновените съдилища, например по отношение на назначаването на членове, обаче не могат да се прилагат за конституционните съдилища, което ги прави различни от обикновените съдилища.

В тази глава се обобщава обхватът на стандартите и показателите за независимост и отчетност, след което от тази перспектива се обсъждат накратко конституционните съдилища и се представят съображенията за и против включването им, които бяха обсъдени в проектния екип. Главата завършва с изводите, до които се стигна.

3.2 Обхват на стандартите и индикаторите за независимост и отчетност

Стандартите и индикаторите на ЕМСС за независимост и отчетност се фокусират върху съдилищата от първа и втора инстанция (наказателни, граждански, административни), които по принцип попадат в мандата на съветите на съдебната власт. Счита се, че тези стандарти се отнасят и за върховните съдилища, които разглеждат делата на посочените по-горе съдилища в касационно производство и са неразделна част от съдебната власт. По отношение на назначаването и освобождаването на съдии, същите стандарти се прилагат и за Върховните съдилища, но отделни индикатори отразяват действителните разпоредби на Върховните съдилища, докато всички други индикатори не правят разграничение между съдилищата. Причината за това е, че процедурите за назначаване във Върховните съдилища често се различават от тези в другите съдилища (по-специално, често се наблюдава известна степен на политическо влияние). Във

всички други аспекти Върховните съдилища не се различават от другите съдилища и не се оценяват отделно.

Припомняме, че индикаторите се отнасят, от една страна, до формалните гаранции и механизми, а от друга страна, до възприятията за независимост и отчетност от страна на групите заинтересовани страни, включително съдиите. Възприятията са мярка за фактическата независимост. Частта от индикаторите, свързана с възприятията, съдържа общи възприятия за независимостта от страна на няколко заинтересовани страни, включително съдиите. Проучването на ЕМСС сред съдиите събира тези данни и предоставя много по-подробна информация. В проучването назначаването на съдии във Върховния съд е отделен въпрос („Назначаването на съдии във Върховния съд основава ли се единствено на способностите и опита?“). Този отделен въпрос беше въведен, защото въпросите, свързани с назначаването на съдии във Върховния съд, оказаха силно влияние върху отговорите на съдиите на въпроса за подбора на съдии като цяло.

3.3 Характеристики на конституционните съдилища и тяхната роля в защитата на съдебната независимост

Структурата, функциите и правомощията на конституционните съдилища са силно повлияни от намеренията на учредителната власт, както и от историческото развитие и особеностите на всяка държава. В много държави конституционните съдилища са натоварени със задачата да тълкуват Конституцията, като проверяват конституционността на законите и съдебните решения. Алтернатива на този централизиран контрол е децентрализираният конституционен контрол от страна на редовните съдилища. В тази система делата, свързани с въпроси, свързани с конституционността, могат да стигнат до Върховния съд, както всеки друг правен въпрос.

Конституционните съдилища често се разглеждат като важно развитие в укрепването на върховенството на закона. Още през 1920 г. в Австрия е създаден първият Конституционен съд (т. нар. Келзенов модел на името на неговия създател Ханс Келзен), като специализиран орган извън редовните съдилища, за да гарантира „съвместимостта на закона с висшия нормативен ред на конституцията“ с правомощието да отхвърля законодателство, но не и да предлага ⁷. Идеята е била да се изолират редовните съдилища от политиката. В началото конституционните съдилища се различават по своите компетенции, с традиционно разграничение между абстрактен и конкретен конституционен контрол.

През годините компетенциите на конституционните съдилища са се увеличили, в някои случаи със задачи като надзора върху изборите. Неотдавнашното решение на румънския Конституционен съд за анулиране на президентските избори е отличен

⁷ Гарупа и Гинсбърг (2011). Изграждане на репутация в конституционните съдилища: политическа и съдебна аудитория. 28 Ariz. J. Int'l & Comp. L 539.

пример за съществената роля на съда в отстояването на върховенството на закона, особено в защитата на демократичните процеси.⁸

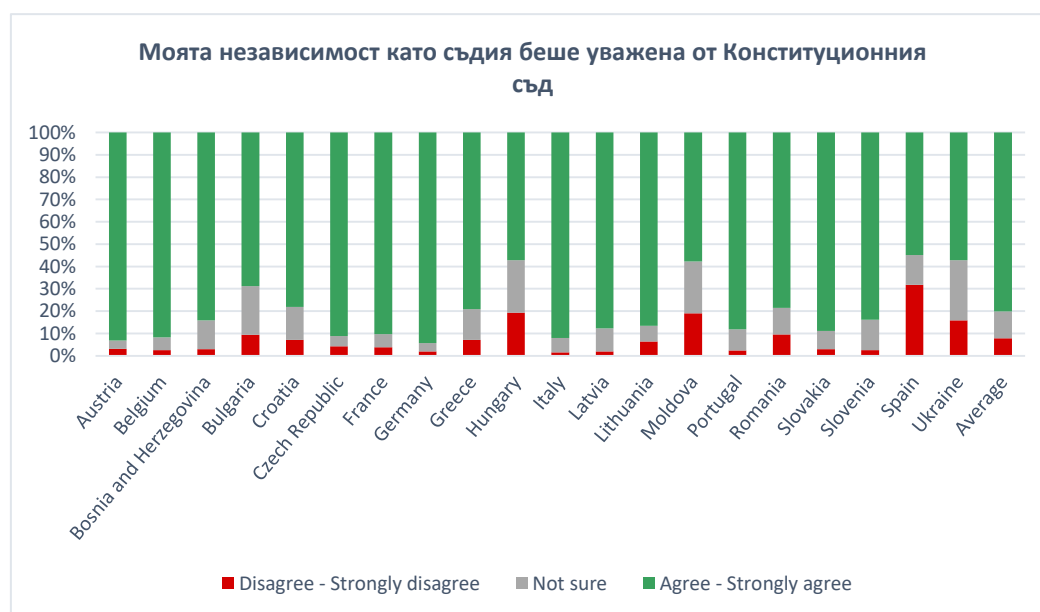
Понастоящем двадесет от тридесет и двете съдебни системи, участвали в проучването на ЕМСС относно независимостта на съдиите през 2025 г., имат Конституционен съд. Обединеното кралство (Англия и Уелс, Шотландия и Северна Ирландия), Естония, Кипър, Гърция, Ирландия, Нидерландия, Дания, Финландия, Норвегия и Швеция нямат Конституционен съд..

Тъй като членовете на Конституционните съдилища се назначават от политическата система, степента на политизация или политическа поляризация на конституционните съдилища е важен въпрос. Конституционните съдилища заемат позиция на пресечната точка между политиката и съдебната система и могат да бъдат подложени на натиск и от двете страни. Предполага се, че тези съдилища обикновено се стремят към уважение към съдебната система в обичайния ход на своите действия, по интелектуални причини, както и за да гарантират, че техните решения се приемат сериозно от редовните съдилища⁹ Причината е постоянната конкуренция между конституционните съдилища и върховните съдилища, където конституционните съдилища се стремят да отстояват позицията си, а върховните съдилища могат да се стремят да я „намалят“. Посочените по-горе автори твърдят, че в Европа тази динамика води до това конституционните съдилища да се насочват към съдебната власт, а не към политическите институции. Наблюдаваната тенденция в решенията на конституционните съдилища към единодушие, вместо към политическа поляризация, се разглежда като емпирично потвърждение. Проучването на ЕМСС от 2025 г. сред съдиите е в съответствие с това. Вижте фигура 1 по-долу. Повечето съдии смятат, че тяхната независимост се зачита от Конституционния съд, но в различна степен в участващите страни. По-специално, Унгария, Молдова и Испания показват значителни малцинства съдии, които са критични към Конституционния съд. Следователно, въз основа на тези ограничени данни, изглежда, че в момента повечето конституционни съдилища подкрепят независимостта на съдебната власт, но лесно могат да се превърнат в заплаха за нея.

⁸Делото се въртеше около твърдения за нередности и конституционни нарушения по време на изборния процес.

⁹Вижте също Л. Гарлики (2007). Конституционни съдилища срещу върховни съдилища. <https://academic.oup.com/article/5/1/44/722508>.

В литературата по политология конституционните съдилища са част от съдебната система и често се разглеждат като най-важните съдилища, които определят позицията на „по-долните“ съдилища, включително дори Върховните съдилища. Съдебната система се разглежда като йерархична система: най-висшият съд определя стандартите за по-долните съдилища. Това означава, че независимостта може да се измерва просто чрез независимостта на най-висшия съд.¹⁰ При този подход независимостта на Конституционния съд определя независимостта на цялата съдебна система в страните, в



Фигура 1 Зачитане на съдебната независимост от страна на конституционните съдилища, както е възприето от съдиите (проучване на ЕМСС 2025 г.)

които съществува такъв съд. Това е опростено в няколко отношения. То ограничава независимостта до връзката между властите на държавата, което е разбираемо от гледна точка на политологията, но е далеч от реалността. Също така, не всички спорове са свързани с конституцията. Върховните съдилища обикновено са водещи в гражданските (търговските) спорове. И накрая, в обикновени случаи, които нямат нищо общо с конституцията или сложни правни въпроси, съдебната независимост зависи от поведението на съдиите и от договореностите в съдилищата от първа и втора инстанция. Следователно, на практика има много други аспекти на независимостта.

Все пак, заключението е, че макар политологията да може да прекалено акцентира върху ролята на конституционните съдилища, независимостта на съдебната власт трудно може да се абстрахира от независимостта на конституционните съдилища.

¹⁰За справки вижте F. van Dijk (2024). Концептуализиране и измерване на съдебната независимост. В L. Epstein, G. Grendstad, U. Šadl и K. Weinshall (ред.), *Оксфордският наръчник за сравнително съдебно поведение* (Oxford Handbooks). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192898579.013.38>

3.4. Дискусия относно интегрирането на конституционните съдилища в системата за оценка на интелигентността и качеството (I&Q)

На фона на изложените по-рано аргументи, работната група на ЕМСС обсъди:

- дали конституционните съдилища следва да се разглеждат като неразделна част от съдебната система и дали е уместно да бъдат включени в системата от индикатори за интелигентност и акредитация (I&A) и в проучването сред съдиите, освен ако не е така в момента;
- дали следва да се въведат индикатори, свързани с подбора, назначаването и освобождаването от длъжност на съдии от Конституционния съд и техните председатели, както и свързани с това въпроси от анкетата.

Липсата на конституционни съдилища в част от страните, участващи в проекта на ЕМСС, сама по себе си не представлява аргумент срещу включването им в системата за оценка на независимостта и отчетността, тъй като конституционният контрол се извършва по различни начини в зависимост от правната рамка на всяка страна. Обикновено това е ролята на Върховния съд. Например, Обединеното кралство няма нито писмена Конституция, нито Конституционен съд, а конституционните въпроси се решават чрез съдебен контрол, осъществяван от редовните съдилища.

Убедителен, широко споделян аргумент срещу включването на конституционните съдилища е единодушното съгласие, че тези съдилища имат и трябва да имат специален статут и че стандартите, които се прилагат за редовната съдебна система, не се прилагат в същата форма за конституционните съдилища. За да се подчертае тяхната уникална роля, конституционните съдилища бяха позиционирани извън съдебната система и действат на пресечната точка между правото и политиката, като служат по-скоро като конституционни наблюдатели, отколкото като съдебни органи.

Въпреки че независимостта е основна ценност на Конституционните съдилища¹¹, тя трябва да се реализира в различна среда. От решаващо значение е, че назначаването на техните членове се извършва в политическа среда и съответните стандарти следва да отчитат това, например чрез назначаване с 2/3 парламентарно мнозинство и/или плурформност на назначаващите органи. Това се различава коренно от редовната съдебна система, за която деполитизираното назначаване е стандарт.

В редица страни може да се наблюдава значително политическо влияние върху тези съдилища, по-специално поради факта, че често изборът и назначаването на съдии включват политически фигури в парламента и/или правителството. Например, членове на *френския Конституционен съд* са бивши министри, парламентаристи или назначени на високо ниво политически лица, а не съдии от кариерата, каквито са тези в съдебната система. Това влияние се определя от традицията.

¹¹ Конференция на европейските конституционни съдилища (КЕКС) (2017). Зачитане на независимостта на конституционните съдилища. Резолюция. XVII конгрес на КЕКС в Батуми. Вижте също: <https://cecc.constcourt.md/doca/statute/Statute-en.pdf>

Предвид тези различия с (обикновената) съдебна система, не би било възможно и целесъобразно ЕМСС, като част от тази съдебна система, самостоятелно да разработва стандарти за независимостта и отчетността на конституционните съдилища.

3.5. Заключение и следващи стъпки

Беше постигнат широк консенсус, че конституционните съдилища не следва да се считат за неразделна част от съдебната система. Следователно, членовете на проекта решиха да не включват тези съдилища в системата от индикатори за независимост и отчетност и да не създават нов въпрос в проучването на ЕМСС относно независимостта на съдиите на този етап. Вместо това, работната група се съгласи да потърси връзка с Мрежата от председатели на конституционни съдилища, да обмени стандарти, да проучи възможностите за дискусия и накрая, ако е възможно, да преразгледа заедно дали и как ЕМСС може да продължи тази дискусия.

КАЧЕСТВО НА ПРАВОСДЪИЕТО

Лично представителство на страните по граждански дела

Страните по дела, които се представляват сами, по свой избор или по необходимост, могат да представляват особено предизвикателство за съдебната система. Ето защо начинът, по който съдиите се отнасят към страните по дела, които не са юристи, може да бъде тест за качеството на тази система.

За частта, свързана с качеството, от проекта за 2024/2025 г. беше решено да се проучи този въпрос. Тъй като за наказателното право и процедура се прилагат много различни фактори, в крайна сметка беше решено да се фокусираме върху гражданските съдебни спорове. Освен това, тъй като понякога хората се представляват сами поради икономическа необходимост (понеже не могат да си позволят адвокат), ние разгледахме и наличието и адекватността на гражданската правна помощ в различните държави членки и държави наблюдатели.

Подходът към темата беше следният. На първото заседание на групата през октомври 2024 г. се съсредоточихме върху личното представителство. На второто заседание на групата през декември 2024 г. разгледахме гражданската правна помощ. На третото ни заседание разгледахме 5 въпроса, възникнали от по-ранната ни работа, за да видим дали може да се постигне консенсус по тази тема.

При описанието на работата на проектната група по качеството ще се позоваваме на всяка от нашите срещи.

1. Срещата относно личното представителство

Групата беше помолена да обсъди следните въпроси:

(А) До каква степен, ако има такава, хората имат право да се представляват сами пред съдилищата във вашата юрисдикция? Ако това е позволено, до каква степен страните по делото се възползват от това право?

(Б) Могат ли хората, които се представляват сами, да бъдат подпомагани от лица, които не са адвокати? Ако да, има ли някакви изисквания към подпомагащите лица?

(В) Какви са предизвикателствата за съдиите, представени от лица, които се представляват сами пред вашите съдилища?

Форматът на дискусиата беше кръгла маса, в която участваха всички присъстващи юрисдикции. Освен това, редица държави предоставиха писмени отговори.

Отговорите, както писмените, така и устните, описваха широк спектър от опит. В някои юрисдикции самопредставителството не беше разрешено или беше строго ограничено. В България, например, правното представителство е задължително. В Италия, например, за всички дела на стойност над 1500 евро трябва да се ангажира адвокат. В Австрия и Германия също има парични ограничения, над които правното

представителство е задължително. В другия край на спектъра Румъния и Шотландия дадоха примери за юрисдикции, в които ищецът може да се представлява сам пред гражданските съдилища както на първа инстанция, така и при обжалване.

Някои юрисдикции правеха разграничение между дела в първа инстанция и обжалвания. В Белгия и Франция (пред Върховния съд), Литва и Унгария (пред Касационния съд) и Португалия (в апелативните съдилища) адвокати трябва да се ползват в определени съдилища, дори ако ищите могат да се представляват сами в по-ниските съдилища.

Много от участниците посочиха конкретни предизвикателства, свързани с неюридическите страни по делото. Те включват възможността заседанията да продължат по-дълго, необходимостта съдията да обяснява процедурите в степен, която не би била необходима при наличието на адвокати, склонността на някои неюридически страни по делото да задават много въпроси на съдията и като цяло провеждането на заседания, в които поне една от страните се представлява сама.

Забележително е, че няколко юрисдикции посочиха факта, че предизвикателствата, свързани с неюридическите страни по делото, могат да бъдат облекчени чрез предоставяне на гражданска правна помощ или чрез много ниската цена за наемане на частен адвокат в определени страни. Тъй като адвокати, които не са скъпи има само в две юрисдикции, решихме да се съсредоточим върху темата за гражданската правна помощ на втората ни среща.

2. Срещата относно правната помощ

Групата се съсредоточи върху достъпността на правна помощ за граждански производства. Форматът беше идентичен с този на първата среща, с участието на всички присъстващи членове и наблюдатели, както и с писмени мнения от тези, които не можаха да присъстват, и от някои от присъстващите на срещата.

Неизбежно, в различните юрисдикции съществуваше голямо разнообразие от системи. В някои държави правната помощ се предоставяше от конкретни адвокати, докато в други всеки частен адвокат, желаещ да участва в схемата, можеше да бъде нает от ищеца, ползващ се с правна помощ.

В много държави хонорарите, плащани по схемата за правна помощ, бяха постоянно по-ниски (или значително по-ниски) от тези, плащани на частен адвокат по подобен спор. Имаше и забавяния в изплащането на адвокатите по делата с правна помощ; една юрисдикция отбеляза забавяне до три години.

Въпреки тези разлики в размера и скоростта на плащане, не е имало общо мнение, че адвокатите, предоставящи правна помощ, са работили значително по-малко професионално от своите колеги, финансирани от частни средства. В някои юрисдикции (само като пример, включително Австрия, Шотландия, Северна Ирландия и Норвегия) качеството на адвокатите, предоставящи правна помощ, е било сметено за

високо. Други юрисдикции обаче са изразили загриженост относно качеството на адвокатите, предоставяни по системата за правна помощ по граждански дела.

Една от темите, която се повтаряше в дискусиите по въпроса за гражданската правна помощ, беше загрижеността относно изискванията за доходите, необходими за да се ползва схемата. В някои юрисдикции имаше средна категория ищци, които не бяха с достатъчно малки възможности, за да отговарят на изискванията за правна помощ, но не бяха и достатъчно богати, за да могат да си позволят частни адвокати, без да изпаднат в затруднение. В една юрисдикция ни беше съобщено, че правна помощ се предоставя много рядко по граждански дела, които не са свързани с насилие или безопасността на деца. По-малко драматично, обаче, беше забележимата загриженост, че доходите или активите, необходими за да се ползва гражданска правна помощ, са определени на ниски нива. Това може да доведе до това ищците да поемат частни адвокатски хонорари, които всъщност не могат да си позволят, да не водят съдебни дела изобщо (и по този начин да се откажат от правата си) или да се налага да се представляват сами.

3. Срещата за проучване на заключенията

Дискусията беше структурирана около пет въпроса.

1. Трябва ли да се позволи на отделните страни по делото да се представляват сами в гражданското производство?
2. Ако на лицата е разрешено да се представляват сами, трябва ли да бъдат третираны по различен начин от страните по делото, които имат адвокати?
3. Ако непрофесионалните страни трябва да бъдат третираны по различен начин, по какви начини трябва да стане това? Например трябва ли да им се даде повече време за спазване на процесуалните срокове? Трябва ли да им се дава по-лесно удължаване на времето? Трябва ли да им се даде по-голяма свобода за представяне на доказателства или за оспорване на доказателствата на опонентите им?
4. Какви положителни стъпки трябва (могат) да се предприемат, за да се подпомогнат непрофесионалните страни в процеса да се представляват?
5. Режимът за гражданска правна помощ във вашата страна или хонорарите, плащани на частни адвокати във вашата страна, означават ли, че страните по делото не са принудени поради финансова необходимост да се представляват? Ако е финансово обременително за лицата да бъдат представлявани от адвокати, разрешено ли им е да се представляват сами?

Всеки от въпросите предизвика оживена дискусия. Гледните точки варират от мнението, че непрофесионалистите имат конституционно право да се представляват сами, до позицията, че трябва да има контрол и баланс на такова представителство. По детайлните въпроси също имаше богат обмен на идеи.

Това важи особено по отношение на въпрос 4. По тази тема Румъния представи подхода си за обяснение (чрез брошури и видеоклипове) какво се изисква и очаква в съдебните производства. В същия дух Ирландия има брошура, обясняваща „проблемните точки“ в съдебния процес и начините за справяне с тях. Северна Ирландия представи харта, разработена за справяне с опростяването на процеса, когато участват непрофесионални страни, която също така предоставя насоки на съда как да се справя със случаи, в които хората се представляват сами. Нидерландия описа съвсем скорошната инициатива на съдиите по спогодбите, предназначена да улесни уреждането на дела, заведени от непрофесионалисти, които иначе могат да бъдат загубени. Швеция организира предварителното устно изслушване, при което се изслушват и двете страни и се проучва възможността за уреждане на делото. И накрая, Германия обясни как са стандартизирани процедурите при маловажни случаи, за да се даде възможност на гражданите да предявяват такива иски без адвокати.

Това са само примери за приноса на срещата в Сараево. Важни изложения бяха направени и от Франция, Белгия, Англия и Уелс, Испания, Норвегия, Португалия, България, Шотландия, Австрия и Босна и Херцеговина.

Дискусиите доведоха до консенсусни възгледи, изложени в заключителния раздел.

Заклучения по раздел Качество

Заклученията са, както следва, по отношение на петте въпроса, поставени на групата в Сараево;

1. Трябва ли да се позволи на отделните страни по делото да се представляват сами в гражданското производство?

По принцип да. На практика е за предпочитане страните по делото да бъдат представлявани по важни дела. Важността трябва да се преценява въз основа на обстоятелствата на отделните страни по делото. Например, дело на стойност 5 000 евро може да бъде много важно за един участник в делото, но не и важно за друг.

2/3. Ако на лицата е разрешено да се представляват сами, трябва ли да бъдат третирани по различен начин от страните по делото, които имат адвокати?

Не. Тогава би имало опасност съдията да влезе на арената и да загуби или своя вид, или реалността за безпристрастност. Приоритетът трябва да бъде управлението на делото, така че да се движи напред. Въпреки че подходът, който трябва да се възприеме във всеки конкретен случай, ще зависи до голяма степен от фактите, един общ подход би бил да се третира непрофесионален ищец по същия начин, по който би се третира лош адвокат. Това се отнася и до въпрос 3 (как непрофесионален участник в делото би бил третиран по различен начин).

4/5. Какви положителни стъпки трябва да се предприемат, за да се подпомогне непрофесионалните страни в процеса да се представляват?

Единствената най-важна стъпка би била да се гарантира, че непрофесионалните страни са информирани за съдебните процедури. В това отношение опростяването на съдебните процеси също би било полезно. Също така е важно непрофесионалните страни да бъдат информирани за възможността (и желателността) за уреждане на дела и за наличието на други процеси като медиация.

ВЪЗПРИЯТИЕ НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА СЪДА

ЕМСС отдавна посочва, че пропуските в измерването на възприемането на съдебната независимост засягат потребителите на съда. Ето защо ЕМСС непрекъснато и постоянно насърчава проучвания на потребителите на съда във всички съдебни системи. Проучванията на потребителите на съда служат за две цели: опитът на ползвателите на съда е особено важен за оценка на независимостта на съдебната система, но тези проучвания също така свързват съдилищата с техните потребители. Тяхното пряко наблюдение върху функционирането на съдилищата е изключително информативно за оценката на независимостта на ниво държава, но също и за отделните съдилища.

Измерването изисква провеждането на проучвания на потребителите на съда, което изисква много усилия. Досега само малък брой съдебни органи са прилагали този вид проучване. Проведените проучвания показват, че опитът на ползвателите на съда често се различава от представите на гражданите като цяло. Често възприятията на потребителите на съда са по-положителни от тези на населението като цяло, особено когато последните възприятия за съдебната независимост са отрицателни. ЕМСС стимулира своите членове и наблюдатели да провеждат проучвания на потребителите на съдилищата не само с цел измерване на съдебната независимост, но и за насърчаване на съдилищата да се ангажират със своите потребители.¹²

На срещата през октомври 2024 г. членовете на екипа на проекта се съгласиха, че стремежът за проектна година 2025/2026 ще бъде да се проведе проучване сред потребителите на ЕМСС в поне един първоинстанционен съд във всяка юрисдикция. За тази цел членовете на екипа на проекта бяха поканени да прегледат въпросника и да се изразят своите забележки. Като взе предвид обема и естеството на забележките, получени до декември 2024 г., президентът на ЕМСС покани заинтересованите членове да се присъединят към специална подгрупа, за да обсъдят коментарите и да разгледат възможността за адаптиране на проучването.

Подгрупата изрази мнение, че по-голямата част от забележките могат да бъдат адресирани чрез разработване на обяснителна бележка, докато някои от коментарите все още изискват промени в проучването. Въпросите в анкетата също бяха преномерирани.

¹² За да видите пълния контекст на работата, която ЕМСС е извършила преди това в сферата на проучванията на потребителите на съда, моля, вижте доклада за независимост, отчетност и качество на ЕМСС 2022/2023 г., стр. 89-90.

Обяснителна бележка е представена в приложение 2 към този доклад, а актуализираното проучване на потребителите на ЕМСС в приложение 3.

СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Независимост и отчетност на съдебната система

Анкета и въпросници

- През септември и октомври 2025 г. в сътрудничество със Съвета на адвокатурите и правните общества в Европа (ССВЕ) ще бъде организирано проучване сред адвокатите относно независимостта на съдиите. През лятото на 2025 г. членовете и наблюдателите на ЕМСС ще бъдат помолени да прегледат превода на въпросите от проучването на техния национален език. Офисът на ЕМСС ще осигури цялата необходима подкрепа, както при подготовката за проучването, така и при прегледа на резултатите. Резултатите от проучването ще бъдат обсъдени с екипа на проекта.
- В съответствие с цикъла на подобрене (вижте фигура 1):
 - през четвъртото тримесечие на 2025 г. ще бъдат прегледани индикаторите от въпросника за независимост и отчетност;
 - Въпросникът ще бъде разпространен и попълнен през първото тримесечие на 2026 г.;
 - резултатите ще бъдат изчислени от координаторите и Офисът на ЕМСС и обсъдени в екипа на проекта през второто тримесечие на 2026 г.
- управлението на данните от проучването сред съдиите и адвокатите ще бъде организирано в съответствие с приложимите стандарти. Това ще бъде извършено от Офиса на ЕМСС.

Концептуални въпроси относно независимостта и отчетността на съдебната власт

- В Проучването сред съдиите 2025 г. за първи път бяха добавени въпроси за случаите на сплашване и заплахи на съдии от ползватели на съда и други лица извън съдилищата и реално насилие над съдии. Получените резултати показват, че заплахите и сплашването са проблем в много съдебни системи и че случайните случаи са доста често срещани. Поради това ще се проведе открита дискусия за причините за тези резултати и за (предпазните) мерки, предприети от Съветите на съдебната власт или алтернативни ръководни органи.

Качество на правосъдието

- В съответствие с цикъла на подобрене
 1. през четвъртото тримесечие на 2025 г. индикаторите за качеството ще бъдат преразгледани и промените ще бъдат включени във въпросника за членовете и наблюдателите за събиране на данни;

2. Въпросникът за членовете и наблюдателите ще бъде разпространен и попълнен през първото тримесечие на 2026 г.

- Резултатите ще бъдат изчислени от координаторите и Офиса на ЕМСС и ще бъдат обсъдени в проектния екип през второто тримесечие на 2026 г.

Концептуални въпроси относно качеството на съдебната система

- През лятото на 2024 г. сред членовете и наблюдателите на ЕМСС беше разпространен въпросник за иновациите в съдебната система. Отговорите на въпросника предоставиха богат материал, който трябва да бъде допълнително проучен, за да се даде възможност за пълноценно споделяне на добри практики в тази област и взаимно обогатяване между съдебните съвети.

Възприятия на потребителите на съда

- След като бъде одобрен, консолидираният въпросник за потребителите на съда ще бъде приложен в първоинстанционните съдилища на доброволни членове и наблюдатели през четвъртото тримесечие на 2025 г. и първото тримесечие на 2026 г. Резултатите ще бъдат споделени с екипа на проекта през второто тримесечие на 2026 г.

Приложение 1: Преглед на международното събиране на данни по отношение на Румъния (ВСМ Румъния)

Това не е изчерпателен преглед на всички въпросници и цикли на оценка, но включва някои от най-важните.

Предоставени са подробности за най-важните, като Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), Върховенството на закона, ОИСР.

Механизмът за сътрудничество и проверка за България и Румъния (МСП)

Въпреки че МСП няма да бъде приложен в бъдеще, заслужава да се отбележи вида оценка и външно оценяване от различни заинтересовани страни, на които Върховният съвет на магистратурата (ВСМ) е подложен.

Той беше в сила от 1 януари 2007 г. до 15 септември 2023 г. Показателите за Румъния се занимаваха с ефективността и прозрачността на съдебната система, ключовите институции в области като почтеността и борбата с корупцията на всички нива и предотвратяването на корупцията. Писменият принос на Румъния за доклада се изпращаше всяка година, но също и толкова често, колкото се изискваше от оценителната комисия. Писмените приноси за показателите, които се фокусират върху правосъдието, бяха изготвяни от ВСМ съвместно с Министерството на правосъдието.

1. **Събиране на данни:** Европейската комисия събираше данни чрез различни средства, включително:
 - **Доклади от румънските власти:** Редовни актуализации и подробни доклади от румънските институции за напредъка и предизвикателствата, като Върховният съвет на магистратурата (ВСМ) бе един от тях.
 - **Посещения на място:** Екипи от Европейската комисия извършваха посещения на място, за да оценят ситуацията от първа ръка.
 - **Консултации със заинтересовани страни:** Ангажиране с широк кръг от заинтересовани страни, включително държавни служители, членове на съдебната система, организации на гражданското общество и независими експерти.
2. **Изготвяне на доклада:** Въз основа на събраните данни Европейската комисия изготвя доклада, като подчертава напредъка, идентифицира недостатъците и предоставя препоръки.
3. **Преглед и обратна връзка:** Проектодокладът беше преглеждан вътрешно в рамките на Европейската комисия и се търсеше обратна връзка от румънските власти и други заинтересовани страни, за да се гарантира точност и изчерпателност.
4. **Финализиране и публикуване:** След включване на обратна връзка окончателният доклад беше публикуван и предоставян на обществеността и съответните органи на

ЕС.

Принос на румънски заинтересовани страни

- **Министерството на правосъдието и съдебната система (главно ВСМ по отношение на съдилищата и румънското Публично министерство /Public Ministry/ - по отношение на прокуратурите):** Предоставяха редовни актуализации, данни и доклади за напредъка и предизвикателствата.
- **Организации на гражданското общество:** Предлагаха независими оценки и обратна връзка за реформите.
- **Независими експерти:** Допринесяха с експертен анализ и препоръки.

Имаше четири показателя, от които най-относитимият към дейността на ВСМ беше първият: Осигуряване на по-прозрачен и ефективен съдебен процес, по-конкретно чрез повишаване на капацитета и отчетността на Върховния съвет на магистратурата. Докладване и наблюдаване на въздействието на новите граждански процесуален и наказателно-процесуален кодекси.

В това отношение оценката от страна на организации на гражданското общество и независими експерти, заедно с актуализации и подробни доклади от ВСМ и други заинтересовани страни, се съсредоточи върху: правосъдните закони и правните гаранции за съдебна независимост; назначения на ръководни длъжности в прокуратурата; кодекси за поведение; граждански процесуален кодекс; наказателен кодекс и наказателно-процесуален кодекс; законодателния процес в областта на МСП; изпълнение на съдебни решения от държавната администрация; стратегическо съдебно управление и план за действие за съдебната власт; прозрачността и отчетността на Върховния съвет на магистратурата; и съдебния инспекторат.

Освен този общ показател, имаше конкретни препоръки, насочени към ВСМ, както следва:

R1. „Въвеждане на стабилна и независима система за назначаване на висши прокурори, базирана на ясни и прозрачни критерии, черпейки от подкрепата на Венецианската комисия.“

R2. „Гарантиране, че Кодексът за поведение на членовете на парламента, който в момента се изготвя от Парламента, съдържа ясни разпоредби относно взаимното уважение между институциите, както и факта, че членовете на парламента и парламентарната процедура трябва да спазват независимостта на съдебната власт. Подобен кодекс на поведение може да бъде приет и за министрите.“

„ВСМ следва допълнително да докладва за мерките, предприети в защита на независимостта на съдебната система, както и професионалната репутация, независимостта и безпристрастността на магистратите, и може да организира публичен дебат, като покани правителството, Парламента и Националния аудиовизуален съвет да отговорят на доклада.“

R3. „Текущата фаза от реформата на наказателния кодекс на Румъния трябва да бъде завършена, като парламентът продължи своите планове за приемане на измененията, представени от правителството през 2016 г. след консултация със съдебните органи. Министърът на правосъдието, Върховният съвет на магистратурата и Върховният касационен съд трябва да финализират план за действие, за да гарантират спазването на новия срок за прилагане на останалите разпоредби на Гражданския процесуален кодекс.“

R4. „За да се подобри допълнително прозрачността и предвидимостта на законодателния процес и да се засилят вътрешните предпазни мерки в интерес на необратимостта, правителството и парламентът трябва да осигурят пълна прозрачност и да вземат предвид консултациите със съответните органи и заинтересовани страни при вземането на решения и при законодателната дейност по Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, по законите за корупцията, по законите за почтеност (несъвместимости, конфликти на интереси, неоснователно богатство), относно законите за правораздаването (по отношение на организацията на съдебната система) и относно Гражданския кодекс и Гражданския процесуален кодекс, вдъхновени от прозрачността при вземането на решения, въведена от правителството през 2016 г.“

R5. Незабавното назначаване от Върховния съвет на магистратурата на временното ръководство на Съдебния инспекторат и назначаването в тримесечен срок въз основа на конкурсен подбор на ново ръководство на Съдебния инспекторат.

R6. Стратегическото съдебно управление, т.е. министърът на правосъдието, Върховният съвет на магистратурата, Върховният касационен съд и главният прокурор следва да осигурят изпълнението на Плана за действие, както е приет, и да въведат редовни общи публични доклади за неговото изпълнение, включително решения на проблемите с недостига на съдебни служители, прекомерната натовареност и забавянето на мотивирането на решенията.

R7. Новият Върховен съвет на магистратурата трябва да подготви колективна програма за своя мандат, включително мерки за насърчаване на прозрачността и отчетността. Тя трябва да включва стратегия за откритост, с редовни открити срещи със събранията на съдиите и прокурорите на всички нива, както и с гражданското общество и професионалните организации, и да организира годишно докладване, което да се обсъжда на общите събрания на съдилищата и прокуратурите.

За всички тези препоръки писменият принос на ВСМ предоставяше подробни обяснения на всички действия, предприети за постигане на общите и специфичните резултати. Това включва описания на съответните закони или вторично законодателство, количествени и качествени данни, обяснени и поставени в контекст, и прогнози за обозримо бъдеще. Комисията получаваше информация за всички тези препоръки от другите заинтересовани страни, които вече бяха споменати.

На 15 септември 2023 г. беше официално закрит Механизмът за сътрудничество и проверка за България и Румъния. Той беше последван от Механизма на ЕС за оценка на съдебните системи на държавите-членки от гледна точка на върховенството на закона.

Доклад за върховенството на закона (ежегодно)

Приносът е структуриран около четирите стълба, обхванати от доклада: съдебна система, антикорупционна рамка, медиен плурализъм и други институционални въпроси, свързани с проверките и балансите. Тази информация беше предоставена в съгласуван образец и допълнена от обмен по време на посещенията в държавите и информация, получена от заинтересованите страни. От 2022 г. докладът включва конкретни препоръки за всички държави членки.

За последния кръг на оценка, който приключи през юли 2024 г., Върховният съвет на магистратурата (VCM) предостави информация за съдебната система.

I. Първа фаза (от ноември 2023 г.)

В първата фаза, която започна през ноември 2023 г., VCM представи писмени становища относно следното:

1. Предприети мерки за изпълнение на препоръките от Доклада за върховенството на закона за 2023 г. и развитие по темите, повдигнати в главата/доклада за държавата:

о Завършване на започнатия процес за разглеждане на препоръките в становището на Венецианската комисия относно законите за правосъдието, по-специално чрез финализиране на извършената оценка от група експерти на високо ниво (относно назначаването на висши прокурори и заместник-ръководители на съдилища и прокуратури).

о Продължаване на усилията за осигуряване на подходящи човешки ресурси за съдебната система, включително прокуратурата, в съответствие с европейските стандарти за ресурси за съдебната система.

За да се справи с тези мерки, VCM подробно описва всички действия, предприети по отношение на одобренията, дадени в процедурата за назначаване на прокурори на ръководно ниво и адаптирането на вторичното законодателство (правила и методологии, приети от Върховния съвет на магистратурата) към новата правна рамка, създадена с влизането в сила на новите съдебни закони.

VCM предостави и статистически данни за ситуацията с човешките ресурси през 2023 г., включително качествен анализ, обяснения и бъдещи прогнози. Освен това VCM описва дейностите на междуйнституционалната работна група, създадена за разработване на стратегия за човешките ресурси в съответствие със Стратегията за

развитие на съдебната система 2022-2025 г.

По главата относно съдебната система

А) Независимост:

2. Назначаване и избор на съдии, прокурори и председатели на съдилища (включително съдебен контрол):

ВСМ предостави писмена информация относно всички разпоредби и методологии, приети от Съвета в резултат на влизането в сила на новите закони за правосъдието в края на 2022 г. по отношение на тази подтема. ВСМ предостави и подробни статистически данни за всички процедури за подбор и назначаване на съдии и прокурори, проведени през 2023 г., включително качествен анализ, разяснения и бъдещи прогнози.

3. Несменяемост на съдиите, включително премествания (включително като част от реформата на съдебната карта), ред за уволняване и пенсиониране на съдии, председатели на съдилища и прокурори (включително съдебен контрол):

ВСМ предостави писмена информация относно всички разпоредби и методологии, приети от Съвета в резултат на влизането в сила на новите закони за правосъдието в края на 2022 г. по отношение на тази подтема. ВСМ също така предостави подробни статистически данни относно всички процедури за преместване на съдии и прокурори и ситуацията със случаите на напускане на професията през 2023 г., включително качествен анализ, обяснения и бъдещи прогнози.

4. Повишаване на съдии и прокурори (включително съдебен контрол):

ВСМ предостави писмена информация относно всички разпоредби и методологии, приети от Съвета в резултат на влизането в сила на новите закони за правосъдието в края на 2022 г. по отношение на тази подтема. ВСМ предостави и подробни статистически данни относно всички повишения на съдии и прокурори, извършени през 2023 г., включително качествен анализ, обяснения и бъдещи прогнози.

5. Разпределение на делата в съда:

Без промени.

6. Независимост (включително състав и номиниране и освобождаване на членовете на органа) и правомощия на органа, който отговаря за защитата на независимостта на съдебната власт (напр. Съвет на съдебната власт)

ВСМ предостави писмена информация относно всички разпоредби и методологии, приети от Съвета в резултат на влизането в сила на новите закони за правосъдието в края на 2022 г. по отношение на тази подтема. ВСМ спомена и изборите за длъжностите председател и заместник-председател на Върховния съвет на магистратурата.

7. Отговорност на съдиите и прокурорите, включително дисциплинарен режим и органи и етични правила, съдебен имунитет и наказателна/гражданска (където е приложимо) отговорност на съдиите (включително съдебен контрол)

ВСМ предостави писмена информация относно дейността на секциите на Съвета за съдии и прокурори по дисциплинарни въпроси и новите законови разпоредби относно дисциплинарният режим.

8. Възнаграждения/бонуси/възнаграждения за съдии и прокурори, включително наблюдавани промени (значително и целенасочено увеличение или намаление през последната година), прозрачност на системата и достъп до информация:

ВСМ предостави писмена информация относно дейностите и мерките, приложени за налагане на прозрачност и отчетност на Съвета, като например дейностите на членовете на Съвета по отношение на контакт с други членове на съдебната власт, гражданското общество и други институции, консултации относно приетото вторично законодателство от Съвета, съобщаване на съответните решения, приети на ниво Съвет, и доклади, издадени от Съвета и неговите членове. Приносът също така описва нови разработки в ИТ приложенията, разработени на ниво ВСМ, които увеличават видимостта и достъпността, вече постигнати от уебсайта на Съвета, и единния механизъм за оценка на удовлетвореността на заинтересованите страни чрез въпросник за удовлетвореност, който да се прилага периодично в цялата страна на съдебно ниво.

9. Значителни развития, способни да повлияят на възприятието, което широката общественост има за независимостта на съдебната система

ВСМ предостави писмена информация относно дейностите, защитаващи независимостта на съдебната власт като цяло, както и на съдиите и прокурорите. Това включва статистически данни относно нарушенията на независимостта, санкционирани от Съвета през референтния период, и публични изявления, направени през 2023 г.

Б. Качество на правосъдието

13. Ресурси на съдебната система (човешки/финансови/материални)

Човешки ресурси:

ВСМ предостави писмен принос относно всички заети и свободни позиции през 2023 г., включително качествен анализ, обяснения и бъдещи прогнози, като намаляването на процента на заетост.

14. Обучение в съдебната система (включително съдии, прокурори, адвокати, помощен персонал)

ВСМ обясни ефектите от новите закони за съдебната власт върху първоначалното обучение на магистратите. ВСМ предостави писмена информация относно обучителните дейности на Националния институт по магистратура, включително общия брой одитори за всяка година на обучение, продължаващото обучение за всички магистрати по тема, местоположение, проект и други подробности относно обучителните дейности. ВСМ също предостави писмена информация относно обучителните дейности на Националния център за обучение на служители, включително общия брой служители за всяка година на обучение и продължаващото обучение за всички чиновници по тема, местоположение и проект.

15. Дигитализация (напр. използване на цифрови технологии, по-конкретно инструменти за електронна комуникация, в рамките на съдебната система и с потребители в съдебни услуги, процедурни правила, достъп до онлайн съдебна практика)

ВСМ обясни новото приложение Electronic File за съдии и портала registratura.rejust.ro, както и предостави подробно представяне на всички ИТ и ИИ инструменти, разработени през референтния период.

16. Използване на инструменти и стандарти за оценка (напр. ИКТ системи за управление на дела, съдебна статистика и тяхната прозрачност, мониторинг, оценка, проучвания сред потребители на съдилища или юристи)

ВСМ обясни приложението STATIS, което използва съществуващи данни от системата ECRIS и допълнителния инструмент за съдебна статистика на портала за съдебна практика REJUST.RO.

17. Географско разпределение и брой съдилища/юрисдикции („съдебна карта“) и тяхната специализация, в определени съдилища или състави в рамките на съдилища, специализирани в дела за измами и корупция

ВСМ предостави писмена информация по исканията, отправени от някои съдилища или териториално-административни единици относно избирателните райони на определени първоинстанционни съдилища. ВСМ отчете и дейността на междуведомствената работна група за разработване на стратегия за човешките ресурси.

Ефективност на съдебната система

18. Продължителност на производството:

ВСМ предостави подробна информация за положителното въздействие на ИТ-приложенията върху скоростта на извършване на процедурни дейности.

Други институционални въпроси, свързани с проверки и баланси

В. Достъпност и съдебен контрол на съдебни решения по административни дела

53.Правила и практики, свързани с прилагането от всички съдилища, включително конституционните юрисдикции, на преюдициалното производство (член 267 от ДФЕС):

ВСМ предостави подробна информация относно националните процесуални разпоредби относно преюдициалните запитвания до Съда на Европейския съюз.

II. За срещата, организирана през февруари 2024 г. в контекста на посещението на експерти от ЕК в страната:

ВСМ подготви информация по нови теми и въпроси, повдигнати от експертите на ЕК след писмения принос. Информацията беше изпратена след срещата в последващо писмено съобщение. Новите въпроси бяха както следва:

1. Бихте ли посочили разпоредбите и методологиите, които сте приели, за да осигурите адекватните човешки ресурси за съдебната система, които споменавате във вашия принос?

ВСМ предостави подробна информация относно разпоредбите и методологиите, разработени след влизането в сила на новите закони в областта на правосъдието в края на 2022 г.

2. Бихте ли изброили подробно как се е променила ситуацията с обема на дейността в съдилищата в сравнение с миналата година?

ВСМ обясни и детайлизира данните за обема на дейността на всяко ниво на юрисдикция и анализира увеличаването и намаляването на работното натоварване. Те предоставиха подробни статистически данни за всички повишения на съдии и прокурори, извършени през 2023 г., включително качествен анализ, разяснения и бъдещи прогнози.

3. Колко конкурса за допускане до професията са организирани след Доклада за върховенството на закона за 2023 г.? Колко съдии се пенсионираха през 2023 г.?

ВСМ обясни данните относно организираните конкурси, включително

подробности за броя на наличните позиции, броя на участниците на всеки етап от конкурса и броя на позициите, които са заети или се очаква да бъдат заети към момента на доклада. Те предоставиха и данни за броя на пенсионираните магистрати и отговарящите на условията за пенсиониране, които ще могат да се пенсионираат.

4. Бихте ли предоставили актуална информация за функционирането на новата структура, която замества СИЈ, включително оценката на нейното представяне?

ВСМ направи подробно представяне на Отдела за наказателно преследване и криминалистика на прокуратурата към Върховния касационен съд, който отговаря за наказателното преследване на престъпления, извършени от съдии и прокурори. Те обясниха развитието на законодателството, функционирането на отдела, развитието на натовареността и развитието на човешките ресурси в конкретния случай.

5. Бихте ли предоставили актуална информация за системата за назначаване на конкретно определени прокурори? Бяха ли установени пречки пред наемането и назначаването и ако да, какви са били те? Колко специално назначени прокурори работят в момента?

ВСМ направи подробно представяне на функционирането на отдела, развитието на натовареността и развитието на човешките ресурси в конкретния случай.

6. Какво е текущото състояние на процеса на назначаване в новата структура (след СИЈ)? Колко позиции има в прокуратурата към Върховния касационен съд и други прокуратури? Какви са проблемите с попълването на тези позиции? Каква е ролята на изискването за възраст в това отношение?

ВСМ направи подробно представяне на функционирането на отдела, развитието на натовареността и развитието на човешките ресурси в конкретния случай.

7. Как оценявате дейността на новата структура, която замества СИЈ от началото на работата му?

ВСМ направи подробно представяне на развитието на заварените случаи, работното натоварване и други анализи.

8. Можете ли да коментирате ситуациите, в които ВСМ се е намесил, за да защити независимостта или безпристрастността на съдиите или прокурорите след публикуването на последния Доклад за върховенството на закона?

ВСМ предостави информация за дейността по решаване на искания за защита на независимостта на съдебната власт и защитата на независимостта на съдебната власт като цяло.

9. Има ли въведен механизъм за наблюдение и/или гарантиране на последващи действия от страна на публичните органи на окончателни съдебни решения на национални съдилища (и ако да, бихте ли разяснили по-подробно функционирането му)?

ВСМ направи подробно представяне на правната рамка по отношение на изпълнението на съдебни решения.

10. Каква статистика относно санкции срещу магистрати е прилагана след Доклада за върховенството на закона за 2023 г.? Колко санкции са потвърдени или отменени в съда?

ВСМ предостави подробни данни относно всички дисциплинарни санкции, наложени през 2023 г., и окончателните решения на Върховния касационен съд относно тези санкции.

III. Допълнителни въпроси към ЕК, отправени след посещението в страната

1. *Какъв е броят на дисциплинарните действия, регистрирани от ВСМ през 2023 г.?*
2. *Какви са видовете приложени санкции? Отговорите обхващат цялата 2023 година:*
3. *Колко от тези санкции са свързани със забавяне на разрешаването на делата? Отговорите обхващат цялата 2023 година:*
4. *Колко действия, започнати от съдебната инспекция, са продължени от ВСМ? Отговорите обхващат цялата 2023 г*
5. *Колко санкции, наложени от ВСМ, са отменени от Върховния касационен съд? Отговорите обхващат цялата 2023 г*
6. *Разви ли се практиката на ВСМ по отношение на тези санкции 2023/2024?*

ВСМ предостави подробни статистически данни относно всички тези дисциплинарни санкции с обяснения относно различните решения и общите тенденции.

Въпросник сред членовете на ЕМСС за предоставяне на информация за доклада на Европейската комисия за върховенството на закона за 2024 г. (ежегодно)

Това е едно и също за всеки член:

1. Имало ли е относими и значими развития или планирани ли са промени във връзка със Съвета на съдебната власт, т.е.:
 - Структура / състав на Съвета
 - Компетенции на Съвета

- **Начин на номиниране на членовете**
- **Независимост на Съвета**
- **Общо функциониране и ефективност на Съвета**

Ако е така, моля, обяснете.

2. **Как бихте описали отношенията на Съвета с другите държавни органи (или конкретен държавен орган или държавна организация) през референтния период? Къде има някакви предизвикателства, идващи от тях за независимостта на съдебната власт/съдиите?**
3. **Ако в доклада за върховенството на закона за 2023 г. са установени предизвикателства по отношение на Съвета на съдебната власт (неговото функциониране/независимост и т.н.), разгледани ли са те от другите държавни органи или от Съвета?**

Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ).

СЕРЕЈ оценява **на всеки две години** съдебните системи на държавите-членки на Съвета на Европа и някои държави-наблюдатели и издава **Доклада на СЕРЕЈ за оценка на европейските съдебни системи.**

Националните кореспонденти отговарят на въпросите в Схемата за оценка от името на държавите членки, юридическите лица и държавите наблюдатели чрез онлайн инструмента „СЕРЕЈ COLLECT“. След това е проверката на качеството, когато секретариатът на СЕРЕЈ проверява точността и последователността на всички данни, подадени чрез СЕРЕЈ-COLLECT от националните кореспонденти, чрез диалог с тях относно отговорите, които изискват допълнителни пояснения.

Въпросникът е подобен за всяка страна.

1. Обща и финансова информация: 1.1. Демографски и икономически данни
2. Достъп до правосъдие и всички съдилища: 2.1. Правна помощ; 2.2. Ползватели на съда и жертви;
3. Организация на съдебната система: 3.1. Съдилища; 3.2. Съдебни служители; 3.3. Прокуратура; 3.4. Равенство между половете; 3.5. Използване на информационни технологии в съдилищата; 3.6. Изпълнение и оценка;
4. Справедлив процес: 4.1. Принципи; 4.2. Продължителност на производството;
5. Кариера на съдиите и прокурорите: 5.1. Набиране и повишение; 5.2. Обучение; 5.3. Упражняване на професията; 5.4. Дисциплинарни процедури;
6. Адвокати: 6.1. Професия адвокат;
7. Съдебна медиация и други алтернативни методи за решаване на спорове: 7.1. Съдебна медиация;
8. Изпълнение на съдебни решения: 8.1. Изпълнение на решения по граждански дела; 8.2. Изпълнение на решения по наказателни дела;
9. Нотариуси: 9.1. Професия нотариус;

10. Вещи лица: 10.1. Професия вещо лице;
11. Реформи в съдебната система 11.1. Предвидени реформи

Проучване на СЕРЕЈ за „Информационното табло в областта на правосъдието“.

Европейската комисия поиска (СЕРЕЈ) от Съвета на Европа да проведе проучване, насочено към събиране и предоставяне на данни за функционирането на съдебните системи в държавите-членки на ЕС. За **двугодишните** цикли на оценка СЕРЕЈ използва извлечение от „Схема за оценка на съдебните системи“ с подкрепата на своята мрежа от национални кореспонденти.

Въпросникът е подобен за всяка страна.

1. Обща и финансова информация: 1.1. Демографски и икономически данни;
2. Достъп до правосъдие и до всички съдилища: 2.2. Ползватели на съда и жертви;
3. Организация на съдебната система: 3.1. Съдилища; 3.2. Съдебни служители; 3.3. Прокуратура; 3.5. Използване на информационни технологии в съдилищата; 3.6. Изпълнение и оценка;
4. Справедлив процес: 4.2. Продължителност на производството;
5. Кариера на съдиите и прокурорите: 5.3. Упражняване на професията
6. Адвокати: 6.1. Професия адвокат
7. Съдебна медиация и други алтернативни решения на спорове: 7.1. Съдебна медиация
8. Нотариуси: 8.1. Професия нотариус

ВЪПРОСНИК за Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието (ежегодно)

Въпросникът е еднакъв за всяка страна и съдържа следните раздели:

- Достъпност, вкл. цифрови инструменти, налични в съдилищата и прокуратурата
- Решения за подпомагане на достъпа до правосъдие на жертви на престъпления и жертви на насилие срещу жени/домашно насилие, лица в риск от дискриминация¹³ и възрастни лица¹⁴
- Специфични мерки за детското¹⁵ правосъдие
- Функциониране на представителните иски¹⁶

¹³ Лица, изложени на риск от дискриминация, по-специално на основанията, изброени в член 19 от Договора за функционирането на Европейския съюз: „пол, раса или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация“ и член 21 от Хартата на основните права: „пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или вяра, политическо или друго мнение, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация.“

¹⁴ За целите на този въпросник лица на възраст 65 или повече години.

¹⁵ Лица под 18 години.

¹⁶ Представителните иски са установени в ЕС с Директива (ЕС) 2020/1828 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2020 г. относно представителните иски за защита на колективните интереси на потребителите и за отмяна на Директива 2009/22/ЕО (Текст от значение за ЕИП) ОВ L 409, 4.12.2020 г., стр. 1-27. Съгласно директивата могат да се предявяват представителни иски срещу нарушения, които увреждат или могат да увредят колективните интереси на потребителите,

- Заплати на съдебните и прокурорските служители
- Насърчаване на използването на алтернативни методи за разрешаване на спорове

Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР):

Исканията от ОИСР бяха многобройни през 2024 г., тъй като Румъния е в процес на присъединяване към ОИСР.

Въпросник на Работната група за подкупите: - Целта на втората фаза на самооценката и взаимния преглед на прилагането на Конвенцията и Ревизираната препоръка от 1997 г. (Фаза 2) е да се проучат структурите, създадени за прилагане на законите и правилата за прилагане на Конвенцията и да се оцени тяхното прилагане на практика. Фаза 2 трябва също така да разшири фокуса на мониторинга, за да обхване по-пълно некриминалните аспекти на Ревизираната препоръка от 1997 г. Фаза 2 ще изпълнява и образователна функция, тъй като участниците обсъждат проблеми и различни подходи. Фаза 2 ще бъде изпълнена съгласно Техническото задание, прието от работната група в DAF/IME/BR(99)33/FINAL

- Моля, опишете основанията и процедурата за налагане на дисциплинарни наказания и отстраняване от длъжност на следователи, които участват или биха могли да участват в разследвания за подкупване на чужди длъжностни лица, включително (i) началника на румънската полиция и (ii) други следователи, независимо дали в рамките на румънската полиция или друг правоприлагащ орган. По-конкретно, моля, обяснете кой ще разследва всяко предполагаемо некоректно поведение и кой ще реши дали ще бъде оправдано дисциплинарно наказание или отстраняване. Моля, посочете стандарта, който трябва да бъде изпълнен, преди началникът на румънската полиция или друг разследващ служител да бъде отстранен от длъжността си. Моля, предоставете също статистически данни за броя на дисциплинарните действия или действията за отстраняване, предприети срещу следователи от 1 януари 2018 г. насам, както и обобщение на фактите и резултата от всеки случай.
- Моля, обяснете дали е имало случаи от 1 януари 2018 г. насам, пораждащи спорове или опасения относно независимостта на (i) главния прокурор, (ii) главния прокурор на DNA или (iii) други прокурори от намеса или влияние от изпълнителната или законодателната власт.
- Какви ресурси (човешки и финансови) са налични за прилагането на Конвенцията? (Моля, включете информация за програмите за обучение, ако има такива). Ако са били налични и частни ресурси за дейностите по изпълнението, моля, посочете естеството и нивото на тези ресурси. [Забележка: Моля, включете информация за наличните човешки и финансови ресурси за всеки орган, посочен в Q 2.1 до SQ 2.2.5 по - горе за 2021-2024 г., разбити по години, като посочите всички категории длъжности във всеки орган, свързани с институционалните договорености на Румъния за подкупването на чужди

както е предвидено в инструментите на ЕС, изброени в приложение I към директивата. Държавите-членки на ЕС могат да решат да прилагат механизма за представителни иски, установен от директивата, във всички области на правото.

длъжностни лица и правоприлагането (напр. следователи, вещи лица, прокурори, съдии и др.)]

- Прокурорите и дознателите преминали ли са обучение за разследване и наказателно преследване на юридически лица?
- SQ 7.3.4. Какво обучение е предоставено на съответните агенции за това как да идентифицират и конфискуват подкупите и приходите от корупционни престъпления?
- Моля, опишете всяко обучение, предоставено на прокурори или следователи по следните теми: (а) започване или провеждане на разследвания за подкупване на чуждестранни длъжностни лица, (б) разследвания на юридически лица в случаи на корупция, (с) съдебно-счетоводна експертиза, (д) информационни технологии и електронни доказателства, както и (д) международно сътрудничество.
 - ОИСР - Преглед на присъединяването на Румъния - Основен доклад за Работната група на висшите служители по почтеност - доклад в подкрепа на оценката на Работната група на висшите служители по почтеност (SPIO) за желанието и способността на Румъния да прилага правните инструменти в рамките на компетентността на SPIO и нейните политики и практики в сравнение с най-добрите политики и практики на ОИСР в областта на антикорупцията и почтеността.
 - ОИСР - Дирекция за публично управление - Доклад за преглед на присъединяването на Румъния в подкрепа на оценката на Комитета по публично управление (PGC) на желанието и способността на Румъния да прилага правни инструменти на ОИСР в рамките на компетенциите на PGC, както и политиките и практиките на Румъния спрямо най-добрите политики и практики на ОИСР в ключови области на публично управление, по отношение на Основните принципи за присъединяване, съгласувани от PGC [GOV/PGC/ACS(2022)1/REV1] и включени в Приложението към Пътните карти за присъединяване.
 - ОИСР - Становище на BCM и обратна връзка относно проекта на предложените препоръки - Достъпност, ефективност и ефикасност на съдебната система:
- Преразглеждане на дисциплинарната рамка за осигуряване на ефективни процесуални гаранции за защита на независимостта, безпристрастността и свободата на преценката при произнасяне на отделни дела за съдиите, както и адекватна функционална автономия за прокурорите. В тази връзка е от съществено значение да се изяснят, дефинират и унифицират критериите на действащите законови разпоредби, регламентиращи задълженията на съдиите и прокурорите, свързани с интегритета, като се избегнат различни тълкувания и противоречиви критерии за това какво и как се наказва.
- Консолидиране на основан на заслуги достъп до съдебни длъжности чрез укрепване на ефективността на правилата/процесите за назначаване и

свързаните с тях критерии.

- Разработване на стабилни процедури за държавата, за да компенсира в разумен срок увредените страни поради небрежност или умишлени съдебни грешки, независимо от дисциплинарните действия или действията за гражданска отговорност, които могат да бъдат предприети срещу отговорния съдия.
- Предприемане на мерки за увеличаване на броя на заетите длъжности на съдии, прокурори и други длъжности на служители чрез насърчаване на привлекателни, приобщаващи кариерни пътеки и условия на работа, които насърчават професионализма, многообразието, гарантират съдебната независимост и подобряват цялостната привлекателност на професиите.
- Да се вземат мерки за продължаване на намаляването на натрупаните дела в съдилищата с устойчиви темпове, като се гарантират навремени и справедливи решения за всички.
- Укрепване на капацитета на Съвета за стратегическо управление (COMS) за формулиране, координиране и наблюдение на прилагането на политики, планове и услуги в областта на правосъдието, включително съществуващите и бъдещи национални стратегии в областта на правосъдието.
- Предварителна комуникация и подкрепа между Министерството на правосъдието и Върховния касационен съд (НССЈ), за да се подпомогне ефективното прехвърляне на бюджетни компетенции и прерогативи от изпълнителната власт към НССЈ, като се гарантира неговата бюджетна независимост.
- Допълнително разработване на инструменти за добро управление на съдебните канцеларии и дела, за да помогне за подобряване на ефективността на съда.
- Предварителна комуникация и подкрепа между Министерството на правосъдието и Върховния касационен съд (НССЈ), за да се подпомогне ефективното прехвърляне на бюджетни компетенции и прерогативи от изпълнителната власт към НССЈ, като се гарантира неговата бюджетна независимост.
- Допълнително разработване на инструменти за добро управление на съдебните канцеларии и дела, за да помогне за подобряване на ефективността на съда.

Други кръгове на оценка и събиране на данни се извършват с различна честота, варираща от всеки 1 до 5 години или на *ad hoc* база.

- *2024 Службата на Върховния комисар на ООН за правата на човека (OHCHR) - Въпросник за доклада до Общото събрание относно правата на човека в правораздаването:*
- *моля, предоставете информация относно приложението на цифровите технологии в правораздаването. Това включва, но не се ограничава до използването на изкуствен интелект, включително генеративен изкуствен интелект, машинно*

обучение и системи за биометрична идентификация, както и системи за наблюдение, прогнозни анализи, цифрови системи за управление на дела, онлайн изслушвания и електронно наблюдение, в правораздаването.

- по отношение на информацията по-горе, моля, посочете каква регулаторна рамка се използва, дали съществуващата регулаторна рамка е била изменена, за да приспособи използването на цифрови технологии или дали е приета специална регламентация за тази цел. Моля, посочете как защитата на данните е законово гарантирана и наложена в правораздаването.
- по отношение на използваните и посочени по-горе цифрови технологии, моля, предоставете информация за предизвикателствата и ползите от използването на тези цифрови технологии, както и добри практики и направени изводи.
- Моля, предоставете информация относно мерките, предприети при разработването и използването на тези цифрови технологии, за да се гарантира защитата на правата на човека, включително, но не само, правата на личен живот, справедлив процес, недискриминация, равенство между половете, насилствено изчезване на хора, свобода и сигурност на лицето и ефективни средства за защита.
- Моля, посочете дали оценките на въздействието върху правата на човека са предприети преди проектирането и прилагането на цифровите технологии, използвани в правораздаването, дали редовно наблюдение и оценка се предприемат на по-късни етапи и дали тези оценки се оповестяват публично.
- Моля, предоставете информация за това как тези технологии се адаптират и оказват отрицателно въздействие върху хора, които често са в уязвими ситуации, като жени, деца и непълнолетни, хора с увреждания, мигранти, малцинства, коренно население, африканци и хора от африкански произход.
- Моля, предоставете информация дали са предприети конкретни мерки за осигуряване на отчетност и достъп до средства за защита при нарушаване на правата на човека в резултат на използването на цифрови технологии в правораздаването.
- Моля, предоставете информация за всички решения, взети от съдебната система, свързани с използването на цифрови технологии в правораздаването.

➤ **ЕС - Агенция за основните права (FRA):**

- 2024 искане за предоставяне на статистически данни за антисемитизма
- Анализ за 2023 г. на проекта на годишен работен план на Агенцията на ЕС за основните права (FRA)
- Докладване за 2023 г. за доклада на Агенцията на ЕС за основните права (FRA) относно Прегледа на антисемитски инциденти, регистрирани в Европейския съюз 2011-2021 г.
- Анализ за 2022 г. на проекта на годишен работен план на Агенцията на ЕС за

основните права (FRA)

- Докладване за 2022 г. за доклад на Агенцията на ЕС за основните права (FRA) относно прегледа на антисемитските инциденти, регистрирани в Европейския съюз 2010-2020 г.

➤ **Съвет на Европа - Управителен комитет по антидискриминация, многообразие и приобщаване - CDADI:**

- Въпросник за 2024 г. относно прилагането на Препоръка на Комитета на министрите CM/Rec(2010)5 относно мерките за борба с дискриминацията основана на сексуална ориентация или полова идентичност
- 2023 Анализ и обратна връзка относно прилагането на Препоръка CM/Rec(2010)5 на Комитета на министрите към държавите-членки на Съвета на Европа относно мерките за борба с дискриминацията, основана на сексуална ориентация или полова идентичност
- 2022 г. Анализ и обратна връзка относно прилагането на Препоръка CM/Rec(2010)5 на Комитета на министрите към държавите-членки на Съвета на Европа относно мерките за борба с дискриминацията, основана на сексуална ориентация или полова идентичност

➤ **Държавен департамент на САЩ:**

- Въпроси за оценка на доклада на Държавния департамент на САЩ относно трафика на хора (доклад TIP) – Законът за защита на жертвите на трафик от 2000 г., както е изменен (TVPA), изисква от държавния секретар да представя доклада TIP на Конгреса до 30 юни всяка година. Докладът за трафика на хора за 2024 г. ще обхване усилията на правителствата през отчетния период от 1 април 2023 г. до 31 март 2024 г. TVPA задължава доклада на Министерството да класира държавите според степента, в която правителствата на страните с жертви на трафик отговарят на „минималните стандарти“ на закона за елиминиране на трафика."
- 2023 г. Анализ и обратна връзка относно Доклада на Държавния департамент на САЩ (2022 г.) относно практиките в областта на правата на човека - 2022 г. Анализ и обратна връзка относно Доклада на Държавния департамент на САЩ (2021 г.) относно практиките в областта на човешките права

➤ **Конвенция на ООН срещу корупцията (UNCAC)**

Докладване за 2023 г. за преглед на правната и институционална рамка на Румъния в контекста на прилагането на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC)

2022 г. Анализ и обратна връзка за посещението в страната за преглед на прилагането от Румъния на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC)

➤ **Универсален периодичен преглед (UPR) Съвет на ООН по правата на човека**

- 2023 г. Анализ и обратна връзка за тематичния списък с препоръки в рамките на Универсалния периодичен преглед (UPR)

- 2022 г. Анализ и обратна връзка за тематичния списък с препоръки в рамките на Универсалния периодичен преглед (UPR)

- > Мониторингово посещение на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ECRI)
- > Данни за 9-ия периодичен доклад за прилагането на **Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените**
- > ООН - 6-ти периодичен доклад относно Международния пакт за икономически, социални и културни права
- > Съвет на Европа - Експертна група за борба с трафика на хора (**GRETA**) - Въпросник за оценка на прилагането на Конвенцията на Съвета на Европа за действия срещу трафика на хора от Румъния
- > Анализ и обратна връзка за доклада за прилагането на Комитета на страните по **Конвенцията на Съвета на Европа за защита на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие**

Както може да се види в най-важните въпросници (като Върховенството на закона и СЕРЕJ), има много припокриващи се области, като човешки ресурси, кариера, работно натоварване, справедлив процес, дисциплинарни въпроси и ИТС. Понякога има припокриване в рамките на един и същи инструмент за оценяване, като въпросите се повтарят под различна форма, подобно на филологическите тестове.

Проблемът е, че всеки инструмент изисква различна форма на събиране и представяне на данни. За СЕРЕJ събирането на данни е по-статистическо, с много необработени данни, допълнени от обяснения, коментари и общи забележки. След проверката на качеството отговаряме на качествени въпроси относно факторите, които са причинили тенденциите, разликите и т.н.

За доклада за върховенството на закона събирането на данни е по-скоро описателно. Държавите членки не са длъжни да предоставят статистическа информация, но трябва да предоставят принос за типа информация, изисквана във всеки раздел. Независимо от това, както е показано в подробното представяне на нашата оценка за върховенството на закона, много статистическа информация беше необходима за посещението в страната и след посещението в страната.

Вярно е, че за Доклада за върховенството на закона се посочва, че не е необходимо да се повтаря фактическата информация, предоставена в документи на Комисията в Информационното табло в областта на правосъдието. Проблемът е, че периодите на оценка и отчитане не съвпадат. За СЕРЕJ референтният период е от 1 януари до 31

декември всяка година, докато за Доклада за върховенството на закона периодът е от последния доклад, което означава юли до януари за писмения принос, след това от януари до февруари за посещението в страната, и вероятно някои нови данни до юни.

Приложение 2: Обяснителна бележка към консолидирания въпросник за потребителите на съдилищата



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Обяснителна бележка към консолидирания въпросник за потребителите на съдилищата

Настоящият документ допълва консолидирания въпросник за потребителите на съдилищата, изготвен от Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС).

Цел на проучването

В основата на мисията на ЕМСС е укрепването на върховенството на закона и насърчаването на независима, но отговорна съдебна система. За тази цел ЕМСС е разработила стандарти в ключови области, свързани с независимостта на съдебната власт, и инструменти, като въпросници (използващи предварително определени индикатори) и проучвания, за да измери независимостта на съдебната власт по отношение на наличието на официални стандарти, действителната практика и да види оценката на независимостта от самите съдии.

Проучването сред ползвателите на съдилища служи за същата цел и има за цел да измери възприятието на ползвателите на съдилища относно независимостта на съдиите. Ето защо по-голямата част от въпросите в проучването са предназначени за разглеждане на тази конкретна тема и целят да оценят мнението на ползвателите на съдилища за нея от различни гледни точки.

Извършване на проучването

Проучването е разработено с оглед на това, че ще се извършва в сградите на съдилищата и че респондентите ще имат възможност да бъдат подпомагани от анкетьор, ако имат въпроси относно техническите аспекти на проучването. Това обаче не изключва използването на други средства за провеждане на това проучване, при условие че то е насочено към действителните ползватели на съда.

Продължителност. Няма строга препоръка за продължителността на провеждане на проучването. Тя зависи от броя на ползвателите на съда на ден (седмица) в даден съд, които могат да бъдат помолени да отговорят на проучването. Съветите на съдебната власт (съдилищата) са свободни да решат каква да бъде продължителността на периода

на проучването, като вземат предвид своите индивидуални обстоятелства. Въпреки това, за да се гарантира разнообразието от респонденти, анкетьорите се насърчават да го провеждат в продължение на поне една седмица.

Анонимност

Проучването е съставено по начин, който гарантира анонимност. Не се събират никакви лични данни, които да позволят идентифицирането на конкретен респондент. Съветите на съдебната власт (съдилищата) се приканват да предприемат допълнителни мерки, за да гарантират анонимността на респондентите, например в случаите, когато анкетата се попълва на хартия, да осигурят урни за събиране на попълнените анкети.

Препоръчва се респондентите да бъдат предварително информирани за целта и анонимността на проучването.

Ниво на съдилищата

Това проучване може да се използва във всяко ниво на съдилищата. Макар че обикновено районните съдилища провеждат по-голямата част от устните изслушвания и следователно респондентите в тези съдилища ще бъдат най-подготвени да отговорят на въпросите, проучването може да се използва и в апелативните и върховните съдилища.

Обяснения по конкретни въпроси

Въпроси 1 и B1. „Страна по дело“ се отнася до: ищец, жалбоподател, ответник или респондент.

Въпрос № 5. Процесуалното представителство включва представителство от адвокат, както и от други представители, позволени от закона (напр. членове на синдикат, представители на организации на жертвите, задължителни представители по закон, други).

Въпрос № B3. Под „съдебен персонал“ се разбира целият персонал на съда, с който потребителите на съда влизат в контакт. Определението се отнася както за персонала, който подпомага съдиите при осъществяване на правораздаването (напр. съдебни помощници, съдебни секретари, деловодители, други), така и за персонала, който не участва пряко в правораздаването (напр. охранители, рецепционисти, други).

Въпрос B8. „Съответните съдебни документи“ се отнасят до всички документи, които трябва да бъдат предоставени на разположение на ползвателя на съда преди изслушването (напр. иск, призовка и др.). В зависимост от юрисдикцията, процедурата пред съда и ролята на съдебния потребител тези документи варират значително. Ако анкетьорите сметнат за необходимо, те се приканват да изброят в скоби до въпроса примери за такива документи, отнасящи се до тяхната юрисдикция.

Въпрос С3. Изразът „задължение и роля към съда“ в този въпрос зависи от качеството, в което респондентът участва в съдебното производство (страна по делото, адвокат, свидетел, експерт, друго).

Въпрос Н. Въпросът предоставя списък с възможни отговори, когато във въпрос G респондентът отговаря, че не е сигурен, че делото ще бъде решено справедливо. Той също така предоставя място за излагане на други коментари. В този списък „откритото и прозрачно съдебно производство“ се отнася до правото на респондента да участва в съдебното производство (в рамките на своята роля), да има достъп до съответните документи и да задава въпроси, когато това е предвидено процедурно. Това понятие включва и възможността на членовете на обществото да присъстват на съдебните заседания.

Допълнителни въпроси

Ако съдебните съвети (или съдилищата), които се подготвят за провеждане на проучването, преценят, че допълнителни въпроси, свързани с конкретна ситуация в дадена страна (съд), биха били от полза, те могат да ги добавят към проучването (напр.). Добавянето на твърде много въпроси обаче може да възпре ползвателите на съдилищата да отговорят. Проучването, предложено от ЕМСС, се счита за оптимално по отношение на продължителността и времето за отговор.

Приложение 3: Консолидиран въпросник за потребителите на съда



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Уважаеми г-не/г-жо

Този въпросник е част от оценка на качеството на съдебната система, фокусирана върху качеството, независимостта и безпристрастността на съдебната власт. Въпросникът е част от европейско усилие да се осигури и подобри независимостта и качеството на съдебните системи.

Вашето мнение и предложения са важни за нас и ние ще бъдем благодарни, ако отделите малко време, за да отговорите на въпросите по-долу. Въпросникът е анонимен и ние гарантираме, че Вашите отговори ще бъдат третираны при условията на най-строга поверителност.

На въпрос 6 отговарят само страна, свидетел и жертва по наказателно дело.

За Вас. Моля, поставете отметка в съответното(ите) поле(та):

1. В какво качество сте днес в съда?

- ☐ Като страна
- ☐ Свидетел
- ☐ Жертва по наказателно дело
- ☐ Адвокат/ представител на страна
- ☐ Друго

2. Пол?

- ☐ Мъжки
- ☐ Женски
- ☐ Идентифицирам се по друг начин
- ☐ Предпочитам да не отговарям

3. Възраст?

- ☐ Под 18
- ☐ 18 – 30
- ☐ 31 – 50
- ☐ 51 – 65

- ☐ 65 и нагоре
- ☐ Предпочитам да не отговарям

4. За първи път ли сте в съда?

- ☐ Да
- ☐ Не

5. Ако сте били в съда днес като страна по делото, бяхте ли представлявани от адвокат?

- ☐ Да
- ☐ Не

6. Ако сте били жертва по наказателно дело, бяхте ли подпомогнати от асоциация за подкрепа на жертвите?

- ☐ Да
- ☐ Не

и ако да, моля, оценете качеството на помощта (подкрепата)

- ☐ Отлично
- ☐ Задоволително
- ☐ Средно
- ☐ Незадоволително
- ☐ Нямам мнение

A. Относно започването на производството. Моля, отбележете съответните полета:

A1. Ако съществува възможност за започване на дело с помощта на дигитален инструмент, използвахте ли я?

- ☐ Да (моля, преминете към B1)
- ☐ Не (моля, преминете към B2)

A2. Ако сте го използвали, смятате ли, че беше удобен?

- ☐ Да
- ☐ Не

A3. Ако не сте го използвали, моля, обяснете накратко защо тук:

В. За преживяването Ви в съда днес? Моля, поставете отметка в съответната(ите) поле(та):

В1. Ако сте страна по дело – какъв беше резултатът от Вашето дело?

- ☐ Успех
- ☐ Частичен успех
- ☐ Загуба
- ☐ Отложено
- ☐ Все още неизвестен

В2. Как оценявате общите условия за прием в съда?

- ☐ Отлично
- ☐ Задоволително
- ☐ Средно
- ☐ Незадоволително
- ☐ Нямам мнение

В.3 Как оценявате любезността на персонала?

- ☐ Отлично
- ☐ Задоволително
- ☐ Средно
- ☐ Незадоволително
- ☐ Нямам мнение

В.4 Как намирате информацията за ориентация?

- ☐ Отлично
- ☐ Задоволително
- ☐ Средно
- ☐ Незадоволително
- ☐ Нямам мнение

В.5 Как намирате условията за изчакване?

- ☐ Отлично
- ☐ Задоволително
- ☐ Средно
- ☐ Незадоволително
- ☐ Нямам мнение

В.6 Изслушването започна навреме

- ☐ Да

- ☐ Не
- ☐ Неприложимо

В.7 Изслушването беше отложено за друг ден:

- ☐ Да
- ☐ Не
- ☐ Неприложимо

В.8 Всички релевантни документи бяха на разположение своевременно преди изслушването:

- ☐ Да
- ☐ Не
- ☐ Неприложимо

В.9 Оценете удовлетвореността си от времето, което е минало между началото на производството и изслушването:

- ☐ Отлично
- ☐ Задоволително
- ☐ Средно
- ☐ Незадоволително
- ☐ Нямам мнение

Ако имате допълнителни коментари относно преживяванията си в съда днес, моля, споделете ги тук:

С. Разбрах ясно:

(На въпрос 3 трябва да отговори само страна, свидетел или в случай на наказателно дело - жертва)

С.1 Въпросите по делото

- ☐ Да
- ☐ Не
- ☐ Не е приложимо

С.2 Процедурата

- ☐ Да
- ☐ Не
- ☐ Не е приложимо

С.3 Задълженията и ролята ми в съда

- ☐ Да
- ☐ Не
- ☐ Не е приложимо

С.4 Правата ми по време на изслушването

- ☐ Да
- ☐ Не
- ☐ Не е приложимо

Д. Съдията изслуша внимателно моята гледна точка по делото:

- ☐ Да
- ☐ Не
- ☐ Не е приложимо

Е. Съдията се отнасяше с уважение към всички страни и техните представители:

- ☐ Да
- ☐ Не
- ☐ Не е приложимо

Е. Съдията се отнасяше справедливо и еднакво към всички страни и техните представители:

- ☐ Да
- ☐ Не
- ☐ Не е приложимо

Г. Убеден съм, че делото ще бъде (или е било) решено справедливо:

- ☐ Да
- ☐ Не
- ☐ Не е приложимо

**Н. Ако не сте сигурни, че делото ще бъде (или е било) решено справедливо, защо?
(можете да отбележите повече от един отговор):**

- ☐ Не смятам, че съдията беше достатъчно подготвен за изслушването
 - ☐ Не смятам, че съдията действа компетентно и по професионален начин
 - ☐ Смятам, че на съдията му липсват комуникативни умения
 - ☐ Не съм имал възможност да дам обяснения
 - ☐ Не считам, че производството е било открито и прозрачно
 - ☐ Не считам, че съдията е обяснил мотивите си по подходящ начин
 - ☐ Считам, че някоя от страните/представителите може да е оказала неправомерно влияние върху решението
 - ☐ Друго (моля, посочете защо тук):
-
-

I. Чувствате ли, че съдията(съдиите) беше(бяха) независим(и) при провеждането на делото? (По скала от 0 – 10, където 0 означава „изобщо не е независим”, а 10 означава „възможно най-висока степен на независимост”) Моля, поставете отметка в съответната кутия.

- | | | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| ☐ 0 | ☐ 3 | ☐ 6 | ☐ 9 |
| ☐ 1 | ☐ 4 | ☐ 7 | ☐ 10 |
| ☐ 2 | ☐ 5 | ☐ 8 | |

Бележка:

Независимата съдебна власт е от съществено значение в едно демократично общество. Независимият съдия е свободен от политически или друг нерегламентиран натиск. Независимият съдия е безпристрастен и третира всички страни справедливо.

(Въпрос по избор) **J. Ако отговорът е оценен от 0 до 5, моля, посочете причината(ите) за това усещане (че съдията не е бил независим).**

K. Като цяло съм удовлетворен от провеждането на изслушването от съдията(съдиите) (По скала от 0 – 10 (където 0 означава „изобщо не съм удовлетворен”, а 10 означава „възможно най-високата степен на удовлетвореност”) Моля, поставете отметка в съответната кутия:

- | | | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| ☐ 0 | ☐ 3 | ☐ 6 | ☐ 9 |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|

- | | | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| ☐ 1 | ☐ 4 | ☐ 7 | ☐ 10 |
| ☐ 2 | ☐ 5 | ☐ 8 | |

L. Преди да дойдете в съда днес, очаквахте ли да получите справедливо и еднакво отношение? (По скала от 0 - 10 (където 0 означава „Изобщо не очаквах да получа справедливо отношение”, а 10 означава „Абсолютно очаквах да получа справедливо отношение”) Моля, поставете отметка в съответната кутия:

- | | | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| ☐ 0 | ☐ 3 | ☐ 6 | ☐ 9 |
| ☐ 1 | ☐ 4 | ☐ 7 | ☐ 10 |
| ☐ 2 | ☐ 5 | ☐ 8 | |

M. Преди да дойдете в съда днес, имахте ли доверие в съдебната система? (По скала от 0 - 10 (където 0 означава „изобщо никакво доверие”, а 10 означава „възможно най-голямо доверие”) Моля, поставете отметка в съответната кутия:

- | | | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| ☐ 0 | ☐ 3 | ☐ 6 | ☐ 9 |
| ☐ 1 | ☐ 4 | ☐ 7 | ☐ 10 |
| ☐ 2 | ☐ 5 | ☐ 8 | |

N. След идването Ви в съда днес, повиши ли се или спадна доверието Ви в съдебната система?

- ☐ Увеличено (Вашият опит беше по-добър от очакваното)
- ☐ Намалено (Вие бяхте разочаровани)
- ☐ Остава непроменен

(Въпрос по избор)

O. Знаете ли за Националния съдебен съвет/друг ръководен орган на съдебната власт?

- ☐ Да
- ☐ Не

O.1. Ако да, запознати ли сте с неговите задачи?

- ☐ Да
- ☐ Не

О.2. Ако отговорът е „да“, наясно ли сте с ролята му по отношение на независимостта на съдебната власт?

- ☐ Да
- ☐ Не

В случай, че имате някакви предложения или коментари моля, споделете ги тук:

Благодарим Ви!

Приложение 4: Членове на проектния екип 2024-2025 г.

First name	Family name	Institution / Represented org.
Petra	Peer	Ministry of Justice, Austria
Gerhard	Reissner	Ministry of Justice, Austria
Lucia	Dreser	High Council of Justice of Belgium
Benedicte	Inghels	High Council of Justice of Belgium
Ralitsa	Kendimenova	Supreme Judicial Council of Bulgaria
Tsvetinka	Pashkunova	Supreme Judicial Council of Bulgaria
Ana	Bilic	HJPC Bosnia and Herzegovina
Kenan	Alisah	HJPC Bosnia and Herzegovina
Andrew	Henshaw	Judges' Council England and Wales
Marie	Dubuisson	CSM France
Celine	Parisot	CSM France
Martina	Von Storch	Ministry of Justice, Germany
Roland	Kempfle	Ministry of Justice, Germany
Maria	Gkana	SJC AJ Greece
Agnes	Hild	Judicial Council of Hungary
Agnes	Kozlovsky	Judicial Council of Hungary
Brian	O'Moore	Judicial Council of Ireland
Mary Rose	Gearty	Judicial Council of Ireland
Dario	Scaletta	CSM Italy
Laura	Patelli	CSPGA Italy
Dace	Sulmane	Judicial Council of Latvia
Gabriele	Juodkaite-Granskiene	Judicial Council of Lithuania
Nerijus	Meilutis	Judicial Council of Lithuania
Selinde	Bokx-Boom	Raad voor de rechtspraak Netherlands
Ken	Duncan	Judges' Council Northern Ireland
Frode	Elgesem	NCA Norway
Rita	Mota Soares	CSM Portugal
Flavia	Florenta	SCM Romania
Roxana	Chiuariu	SCM Romania
Patricia	Gomolova	Judicial Council of Slovak Republic
Domen	Horvat	Sodni Svet Slovenia
Francisco Javier	Forcada Miranda	Spanish General Council for the Judiciary
Jose Maria	Fernandez Seijo	Spanish General Council for the Judiciary
Carin	Westerlund	NCA Sweden
Tony	Kelly	Judicial Council of Scotland

Andrew	Stewart	Judicial Council of Scotland
Madeleine	Mathieu	ENCJ President
Frans	Van Dijk	ENCJ Advisor
Milda	Treige	ENCJ Director
Aleksandra	Switalska	ENCJ Senior policy advisor