



ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА - СМОЛЯН

СМОЛЯН, бул. "БЪЛГАРИЯ" 16, тел. 0301/67003, факс. 0301/67009 E-mail: okrprok@sm.prb.bg

Регистрационен индекс	Дата
92-50-124/125	10-01-2013

До: Висш Съдебен Съвет
на Република България,
Комисия "Международно
правно сътрудничество"

З. КМД
10-01-13
[Signature]

ДОКЛАД

от

Недко Симов, Зам.окръжен прокурор в Окръжна прокуратура
гр.Смолян

Относно: участие в среща на проектния екип на Европейската мрежа на съдебните съвети, по проекта „Съдебна реформа в Европа“ за периода 2012г.-2013г., проведена на 17-18 декември 2012год. в гр.Вилнюс, Литва

УВАЖАЕМИ ДАМИ и ГОСПОДА,

Съгласно решение на ВСС, прието на 29 ноември 2012год./протокол №51/ и заповед №95-20-054 от 03.12.2012год., бях командирован до Вилнюс, Литва за участие на 17-18 декември 2012год. в среща на проектния екип на Европейската мрежа на съдебните съвети, по проекта „Съдебна реформа в Европа“.

Описание на проекта за 2012г.-2013г.: *Този проект е продължение на работата на Работната група за Съдебна реформа през 2011-2012 г. и доклада на тази група, представен и одобрен от Общото събрание на ЕМСС през май 2012г. Проектът се занимава с изпълнението на заключенията и препоръките на групата през 2011-2012г., съдържаща се в този доклад, както и изработване на ръководство, което да осигури полезен инструмент за използване от съответните съдебни съвети в извършването на самооценка.*

На срещата, която се проведе на 17-18 декември 2012 г. във Вилнюс, работата започна отново с встъпително приветствие от координатора Хорейшиу Думбрава / Horatius Dumbrava/ и председателстващия срещата Джон Торнхил /John Thornhill/ като беше направено кратко резюме на постигнатото от първата среща. За работата от първата среща всяка подгрупа

беше изготвила проект на документ, по който предстоеше да се проведат разисквания във Вилнюс.

Андрю Норманд /Andrew Normand/ от Шотландия, който председателстваше подгрупа 1 на първата среща, не присъстваше на срещата във Вилнюс, но съвременно беше изпратил своя доклад.

Председателстващ на тази подгрупа беше Хорейшиу Думбрава, от Румъния. Групата включваше още Жан-Мари Сискот, от Белгия; Недко Симов, от България; Мариаросариа Гуглиелми, от Италия; Вигинтас Вишинскис, от Литва; Витаутас Зелианка, от Литва; Валдемар Журек, от Полша; Рафал Михалчевски, от Полша, Енгин Дюрнагол, от Турция и Руи Коелхо, от Португалия.

Пристъпи се към обсъждане на докладите на всяка подгрупа, първоначално с участието на всички присъстващи, а след това и в подгрупите.

Както съм посочил в предишния доклад, темата на под група 1 е *Рационализация и реорганизация на Съдилищата и на Прокуратурата и по-добро управление и оптимизиране на натоварването в Съдилищата и Прокуратурата.*

Първата част произтича от раздела на доклада на работната група от 2011-2012 (раздел 3.1), който се занимава с: „Рационализиране и реорганизация на Съдилищата, на Прокуратурата и Администрацията”.

Съответния раздел от доклада поставя три конкретни препоръки:

1) Концентрацията на Съдилищата и администрацията трябва да бъдат мотивирани от необходимостта да се осигури висококачествено правосъдие и по-ефективно използване на наличните ресурси.

2) Съдебните власти следва да оценят внимателно дали могат да се постигнат нетни спестявания на разходите чрез обединяване на Съдилищата, като се има предвид, че може да изминат много години, преди желаното спестяване на средства да бъде постигнато ефективно.

3) Окръпняването на Съдилищата трябва да бъде придружено от увеличено използването на ИКТ/информационни и комуникационни технологии/, за да се намали честотата на необходимите лични посещения по делата пред Съдилищата. Също така ИКТ да бъдат използвани за да се увеличи онагледяването/видимостта/ на съдебното производство.

Втората част произтича от раздела на доклада за 2011-2012 г. (раздел 3.5), озаглавен: "Управление на Съдилищата и оптимизиране на натоварването на Съдилищата и Прокуратурите".

Този раздел на доклада също така поставя три конкретни препоръки:

1) Преразпределяне на задачите в Съдилищата/да се разбира и Прокуратурата/, за да се даде възможност на съдиите/прокурорите да се концентрира върху основните си задачи, като магистрати. Това е важна цел сама по себе си, освен че така може да се постигне и намаляване на разходи. За да бъдат ефективни, съдиите/прокурорите трябва да бъдат снабдени с

цялата необходима подкрепа. Те трябва да могат да разчитат на своя персонал и това изисква високо квалифицирани служители.

2) При запазване на прозрачен механизъм, разпределението на делата между Съдилищата и съдиите трябва да бъде направено по-гъвкаво, за да могат да се разпределят съдиите по-добре.

3) Намаляване на административните разходи е желателно, но трябва внимателно да се балансира, като се обърне внимание на нуждата от събиране на достатъчно информация за натовареността и времето за обработка на конкретно дело.

При втората среща отново се припомни, че според проектния фиш, работата на втората среща ще продължи в насока изготвяне на предложения за ключови показатели за изпълнение, които ще бъдат сумирани, класифицирани и подбрани, като ще се вземат предвид всички потенциални рискове, за да се гарантира успех на проекта.

По предложението на Андрию Норманд, за постигане на задачата си подгрупа 1 логично беше да продължи работа, разделяйки темата на две основни области, въпреки вероятната свързаност между тях -

1. *Рационализация и реорганизация на Съдилищата и Прокуратурата и*
2. *По-добро управление и оптимизиране на натоварването в Съдилищата и Прокуратурата.*

Със започване на работата по първата подтема - *Рационализация и реорганизация на Съдилищата и Прокуратурата* - се изказаха и повече мнения за конкретни указания.

Едното предложение беше: *„Концентрацията на Съдилищата и администрацията трябва да бъде мотивирана от необходимостта да се осигури висококачествено правосъдие и по-ефективно използване на наличните ресурси.“*

Необходимо предварително условие е да се отговори на следния въпрос - *Ако програмата за съдебна реформа включва концентрация на Съдилищата и администрацията, това ще доведе ли до осигуряване на високо качество на правосъдието и по-ефективно използване на наличните ресурси?*

По този въпрос се обмениха много мнения, като всички се обединихме около идеята, че съответният Висш Съдебен Съвет следва да има право да предлага реорганизация на съдилища и прокуратури.

Споделих с участниците в групата, че Висшият Съдебен Съвет на Република България, след промените в Закона за съдебната власт от 2011 г. / ДВ, бр. 1 от 2011г., в сила от 04.01.2011 г./ разполага с правомощия да създава и да закрива съдилища, да променя съдебните райони и седалищата на Съдилищата, респективно на прокуратурите. Това беше отчетено като положителна предпоставка за извършване на евентуални съдебни реформи.

Представителят на Италия – Мариаросария Гуглиелми посочи, че Висшия Магистратски Съвет на Италия - *Consiglio Superiore della*

Magistratura дава становище, когато се касае за реорганизация на Съдилищата.

В Португалия са провеждани консултации по такива въпроси и са възприети много от предложенията на Висшия съдебен съвет.

В Полша са приели решение за намаляване на Съдилищата и преместване на съдиите в по-горните съдилища. В Румъния също се подхожда по този начин. В Белгия от много време се водят оживени дискусии, дали да се закрийт твърде малките съдилища, но все още няма резултати, тъй като съпротивата срещу тази идея е много голяма. В Белгия е имало също така идея да се запазят малките съдилища и да се създадат нови по-големи съдилища.

Отчетоха се и грешки при прибързано закриване на съдилища, когато не се отчитат всички важни фактори, които обуславят съществуването на всеки конкретен съд. Посочен беше пример в Полша, където набързо са закрити много малки съдилища, като единственият критерий, който е служил за закриване на Съдилищата, е бил броя на съдиите в съда. Само 1/един/месец по-късно е прието решение, даващо възможност да бъдат открити отново закрити съдилища.

В Португалия са приели решение за закриване на около 50 съдилища, но това решение се отнася за тези съдилища, които са разположени в крайморските региони и същите ще бъдат окрупнени. Следващата стъпка, която предвиждат в Португалия е да се направи специализация, като в един град да има само наказателен съд, в друг град да има само граждански, в друг административен и т.н. Друг подход ще използват по отношение на Съдилищата, разположени в малките планински селища.

В Италия са закрити 37 съдилища, а в Турция са закрити 102 съдилища, като бройката е била значително по-голяма/около 140/, но под натиска на политици и населението са закрити само 102. В този процес на закриване на съдилища и прокуратури в Турция са взели предвид всички критерии, които са залегнали в окончателния доклад на работната група, представен и одобрен от Общото събрание на ЕМСС през май 2012г. Припомням ги:

- *разпределение на населението;*
- *географски разстояния и достъпност на обществения транспорт;*
- *съществуването и (дигитална) достъпност на помощни услуги и/или инфраструктура;*
- *достатъчен брой дела за да се позволи ефективно използване на съдилища и прокуратури;*
- *адекватен брой съдии и прокурори, както и подпомагащия ги персонал, за да се гарантира приемственост в случай на болест или отсъствие на съдия/прокурор, както и да осигури специализация, която се счита за необходима във всеки съд и Прокуратурата (качествен аспект).*

Тези критерии са предназначени да бъдат използвани при определяне на броя и местоположението на Съдилищата (по начин, който е съвместим с член 6 от ЕКПЧ)

В Румъния, при извършването на реорганизацията на Съдилищата, също са взели предвид всички критерии, посочени по-горе.

Заключението, до което всички от работната група достигнаха, беше да се посочи категорично и ясно в бъдещите указания, че следва да се утвърждава ролята на съдебните съвети на лидер, който винаги да има решаваща роля при планирането и извършването на реформи, свързани с реорганизацията на Съдилищата.

Още на първата среща в Брюксел подгрупа 1 идентифицира два конкретни фактора при обсъждането на реорганизацията на съдебните карти - *достъп до правосъдие и специализация*.

Също така набелязахме необходимостта от консултации и връщайки се назад към препоръките в доклада, подгрупа 1 трябваше да реши какви са ключовите фактори, които да бъдат включени в указанията. Като възможни такива се посочиха *достъпа до правосъдие и качество на правосъдието /услуга в полза на обществото*.

Освен това следваше да се отчетат специфичните препоръки в доклада за увеличаване на използването на ИКТ. Дискутираше се дали тази тема да бъде отделена в самостоятелна такава, която изисква отделни указания или ИКТ да бъде коментирана в контекста на всяка от другите подтеми, поради свързаност с всяка от тях. Обединихме се около второто предложение, тъй като на ИТК е отделено достатъчно внимание в други документи, включително в самостоятелен доклад на СЕРЕЈ за използването на ИКТ в съдебните системи /виж [линка](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_en.pdf) - http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_en.pdf

Връзката на ИКТ с достъпа до правосъдие се вижда във възможността да се осигури достъп до съдебното производство от разстояние, без да се изисква лично присъствие.

ИКТ са ясно свързани с ефикасност на разходите и ефективност.

Темата за ИКТ може да се свърже и с по-доброто управление и оптимизиране на натовареността в Съдилищата и прокуратурите.

Отделно от горното, ИКТ попадат в обхвата на темата на подгрупа 3 и това е аргумент да не се обособява в самостоятелна подтема.

Беше предложено за следващата среща да се изготви презентация от представителя на Турция, за използваната при тях уеб система, която функционира от около 10 години и наскоро е обновена.

По време на срещата в Брюксел подгрупа 1 отбеляза, че е необходима консултация със заинтересованите страни, включително и с граждани и обществени организации за всяко предложение за рационализация и реорганизация на Съдилищата и Прокуратурата и това също е беше предложено да залегне като указание.

Качеството на правосъдието/услуга на обществеността. Още по време на срещата в Брюксел идентифицирахме специализацията като важна точка.

Ако подхода към предоставянето на съдебни услуги включва специализация, от съществено значение за доставката на висококачествено правосъдие е да се гарантира, че съответната система разполага с необходимото ниво на експертни познания и опит за предоставяне на специализирани услуги, както е отбелязано в доклада 2011-2012г. – да са налице достатъчно експертни ресурси от магистрати и административен персонал.

В тази връзка, възможно указание би било: Рационализация и реорганизация на Съдилищата и Прокуратурата: Ключов фактор - Качество на правосъдието / услуга в полза на обществото. Указание - Специализацията може да осигури висококачествено правосъдие, но само ако съдебната система имат необходимото ниво на експертни познания и опит. Подобро обслужване на посетителите на съда, както и ефективно използване на ресурсите за разходи, може да се постигне чрез концентриране на специализиран съд / съдебни услуги в съдебни центрове.

Ефективното използване на ресурсите за разходи и ефективно администриране на правораздаване се предлага като ключов фактор към заглавието "рационализация и реорганизация на Съдилищата и Прокуратурата", тъй като ефективното използване на ресурсите е споменато в първата препоръка в съответния раздел на доклада за 2011-2012 г.. Има припокриване с втората област в рамките на компетенцията на другата подгрупа - "Подобряване на администрирането на делата и оптимизиране на работните натоварвания в Съдилищата и Прокуратурата", поради което не беше обсъждана в детайли в подгрупа 1.

Що се отнася до втората част от темата на подгрупа 1 - „По-добро управление и оптимизиране на натоварванията в Съдилищата и Прокуратурата”, тя също произтича от доклада за 2011-2012 г., където се определят три конкретни препоръки: Преразпределяне на задачи в рамките на Съдилищата, за да се даде възможност на съдиите да се концентрират върху основните си съдебни задачи е важна цел сама по себе си, отделно от намаляването на разходите, които могат да бъдат достигнати по този начин.

По този въпрос вече посочих по-горе в доклада, че за да бъдат ефективни, съдиите/прокурорите трябва да бъдат снабдени с цялата необходима подкрепа. Те трябва да могат да разчитат на своя персонал и това изисква високо квалифициран персонал. При запазване на прозрачен механизъм, разпределението на делата между Съдилищата и съдиите трябва да бъде направено по-гъвкаво, за да могат да се разпределят съдиите по-добре. Намаляване на административните разходи е желателно, но трябва внимателно да се балансира, като се обърне внимание на нуждата от събиране на достатъчно информация за натовареността и времето за

обработка на конкретно дело. В Румъния, както и в Германия са правили изчисления на цената на едно дело, за да се предприемат промени в натоварването и в стремежа да се спестят средства.

Въпросът за преразпределение на съдебните задачи беше анализиран от две гледни точки: преразпределение на съдебните задачи между съдии и други "професионалисти" (увеличаване на подкрепата на съдебните помощници) и разпределението на задачите между Съдилищата и между съдиите. Ключовият въпрос е да се определи на какво основание това трябва да се осъществи. По отношение на първата точка беше подчертано, че ако съдията/прокурорът се подпомага от помощник или административен персонал ще се постигне по-добро използване на времето за изготвяне и решаване на съдебните дела. Подкрепата за магистрата може да бъде както от лица с юридическа квалификация, така и неюристи.

Трябва да се отчита факта, че натовареността на съдиите в Съдилищата в различни части на страната може да варира и само цялостен анализ може да разкрие необходимостта от преразпределение на работата в цялата страна или система.

В контекста на горното възможни указания биха имали следната редакция: *Преразпределението на задачите в Съдилищата/прокуратурите е важна цел за да се даде възможност на съдиите/прокурорите да се концентрират върху основните си съдебни задачи, което предполага и възможност за спестяване на разходи. Преразпределението е с цел да направи магистратите ефективни, като им се позволи да се концентрират върху основните си съдебни задачи и да се гарантира доставката на висококачествено правосъдие, за което съдиите/прокурорите трябва да бъдат осигурени с цялата необходима подкрепа от надеждни служители, които са подходящо квалифицирани.*

При запазване на прозрачността на процеса, разпределението на делата между Съдилищата и съдиите трябва да е по-гъвкаво, за да се използват по-добре съдиите, разположени в различни съдилища и съдебни райони. В подкрепа на това, може да е полезно да се направи подходящ анализ на натовареността на Съдилищата в различни части на страната или на системата за идентифициране на необходимостта за преразпределение на работата и да съдейства на такова преразпределение.

Намаляване на административните разходи е желателно, но трябва внимателно да се балансира, като се събира достатъчно информация за натовареността и времето за обработка.

От работата на другите две подгрупи придобих впечатления при първоначалния доклад по темите и в края на срещата, когато беше направено кратко резюме на проведените дискусии.

Подгрупа 2 се състоеше от Франс ван Дайк, от Нидерландия, който беше докладчик и Аксел Кител, от Белгия; Джон Хедиган, от Ирландия; Арпад Орош, от Унгария и Виго Ларсен, от Норвегия.

Тяхната тема беше „Опростяване на съдебните процедури, подобряване в управлението на делата и по-широкото използване на нови технологии”

Целта на подгрупата е да се разработят практически насоки за опростяване на процедурите, укрепване на управлението на делата и по-нататъшна цифровизация.

От особено значение е да се потърсят начини за включване на съдии, адвокати и други участници в процеса, за да се постигне успешна промяна, тъй като предвидените реформи са отклонение от правните и съдебните традиции и изискват други компетенции на съдиите, а понякога вървят срещу преките финансови интереси, например на адвокати и съдебни изпълнители. В някои страни опростяването на процедурите и дигитализацията на процеса не са възможни без промяна на закона.

Съдебната реформа изисква широка коалиция, основана върху нуждите на обществото за ефективни правни средства за защита.

От ключово значение е способността на съдиите да прилагат управление на делата. В повечето правни традиции, инициативата по делото принадлежи на страните и съдията има пасивна роля в решаването на процедурни стъпки. Съдията често не може да принуди страните да спазват процедурата (ите), които съдията смята за най-подходяща. В някои държави има практика и са открити методи, за да се справят с това до известна степен и за насърчаване на навременното и ефективно решаване на случаите, макар и с различна степен на успех. Белгия е пример в това отношение. В Ирландия, като част от традицията на обичайното право, съдията има малка или никаква роля, с изключение на Търговския съд, където има стриктно управление на делата от съдията.

В много страни основна характеристика на управлението на делата е използването на предварителното изслушване. В сложни случаи това е един ефективен начин за избягване на процесуалните изненади.

Посочен е пример с Ирландия в Търговски съд, където предварителното изслушване е задължително и е много строго уредено.

Целта на предварителното изслушване е да се гарантира, че производството е подготвено за правилен и бърз процес, с вероятност да се минимизират разходите по производството. Изслушването има за цел да се гарантира, че фактическите или правните основания са ясно дефинирани предварително и че всички материали по делото и становищата на страните по въпросите се представят. Изслушването се председателства и управлява от съдията. Ако страна възнамерява да бъде представявана по време на процеса от адвокат, той трябва да присъства на изслушването. На изслушването съдията окончателно определя какво остава да бъде предприето за подготовка на делото в съда и какви мерки са взети, за свидетели и за използването на информационни технологии за съдебния процес.

В Унгария, в гражданския процес, ролята на съдията се е променила фундаментално през последните десетилетия. Принципът на служебното начало, който е действал през дълъг период от време, е заменен от принципа на правото на страните да се разпореждат с делото и на принципа на задължението да дават своя принос в съдебния спор. Съдът има право да събере доказателства служебно по изключение, в строго определени случаи, предвидени от закона. Въпреки това, съдията не е пасивен. Напротив, задължението му е, от една страна, да се направи опит да сключи споразумение между страните, в която и да е част от процедурата и от друга страна, да предоставя необходимата информация на страните. Споразумение, сключено от страните в процедурата, трябва да бъде одобрено от съда. Това има същия ефект, както съдебно решение и поради това подлежи на изпълнение. Предвидени са финансови стимули за насърчаване на споразуменията, тъй като в такива случаи страните плащат само 10-30% от финансовите задължения по делото. По същия начин, задълженията се намаляват, ако делото се прекрати и страните не поискат продължаване в рамките на шест месеца. В повечето от случаите процедурата се прекратява по взаимно искане на страните, което показва намерението им да постигнат споразумение.

При проведените дискусии се обединихме около становището, че управлението на делата следва да се предостави на съдията и не следва да му се отнема това право.

Предложи се също така да се препоръча на всяка съдебна система да изготви стандарти за различни видове дела, като се потърси баланс между важността на делото, вниманието към делото и колко средства могат да се похарчат. Също така се предложи да се включи като препоръка Висшите съдебни съвети да изготвят методически указания/как да процедират, основни правила/ за различни специализирани съдилища/по трудови дела, по семейни дела и др./ или за специализирани съдии. Споделено беше, че в Холандия има такива стандарти, отчасти в Ирландия, във Великобритания и Северна Ирландия, както и Унгария.

Конкретни указания не бяха формулирани, но вероятно те ще бъдат съобразени с изложеното по-горе.

По въпроса за дигитализиране на процедурите се изказа категорично мнение, че е необходимо да се записват на видео или аудио изслушванията на страните на всички нива. Необходимо е да се инвестира във видеозаписване, но това изисква и промяна в системата на финансиране.

В Португалия има утвърдена практика по граждански дела да се води само дигитален протокол и да се представят доказателства в електронен вид. Дори оригинални документи се сканират и в такъв вид се представят по делото, в противен случай съдът не ги приема.

По темата на подгрупа 3 - „*Намаляване броя на делата*” се направи уточнението, че се касае за ограничаване броя на делата, които се образуват

пред Апелативните съдилища и Върховните съдилища, а не делата пред първа инстанция, за да се разграничи този подход от принципа за достъп до правосъдие.

Джон Хедигън сподели, че в Ирландия всеки може да обжалва до Върховния съд, което е неприемливо.

За да се изготвят работещи указания за филтриране на делата пред Апелативните съдилища и Върховните съдилища подгрупа 3 ще потърси добри практики в отговорите на участниците, които се съдържат в попълнените въпросници.

Дискутиран беше и въпроса за прилагането на алтернативни методи за решаване на спорове, в частност Медиацията. В повечето държави не работи този алтернативен метод, но в скандинавските държави работи успешно. Подгрупата ще има за задача да предложи добрите практики.

Предложено беше да се изготви въпросник и да се изпрати на всички участници до края на месец януари 2013год., за да се обобщи практиката и да се подготвят подходящи указания.

Следващата среща на работния екип вероятно ще бъде само с представители на всяка подгрупа, а не с всички участници, след което ще се проведе финалната работна среща, на 18-19 март 2013год. в Рим, когато ще бъде приет в окончателен вариант документа, който ще се предложи за одобрение от общото събрание на ЕМСС.

Относно пътуването ми до Вилнюс и обратно, както и престоя ми там, не съм срещал затруднения.



Суважение:.....

/Недко Симов –

Зам.окръжен прокурор в ОП Смолян/