



Брюксел, 11.4.2016 г.
COM(2016) 199 final

PART 2/2

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г.

3.2.4 Стандарти за качество

Стандартите могат да повишат качеството на правосъдните системи¹. През 2015 г. Комисията започна работа с групата на лицата за контакт, по-специално относно стандартите, свързани с функционирането на правосъдните системи. Стандартите за качество включват широк спектър от теми, свързани с изграждането и работата на правосъдните системи. Няколко участници могат да играят роля при определянето на тези стандарти². На графика 42 е представена обща карта на съществуващите стандарти. На нея е показано, че в голям брой държави членки са създадени стандарти, които обхващат множество аспекти на правосъдните системи. Събраната информация показва също, че стандартите се определят основно със закон. Въпросите, които са пряко свързани с оперативното функциониране на съдилищата, обаче се определят основно на равнището на съда, включително чрез добре установени съдебни практики. Това се отнася по-специално до управлението на натрупаните забавени дела, мониторинга на делата, натовареността на съдилищата, услугите, които се предоставят на ползвателите на услугите на съдилищата, оборудването на съдилищата и информацията на страните.

Графика 42: Определени стандарти по отношение на свързани с правосъдната система аспекти* (източник: Европейска комисия³)

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PT	RO	SI	SK	FI	SE
1. Продължителност/време за обработка на граждански и търговски дела		*		*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
2. Продължителност/време за обработка на административни дела				*	*	*		*	*		*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
3. Продължителност/време за обработка между първоначалната регистрация на делото и първото изслушване	*	*		*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
4. Продължителност/време за обработка между последното изслушване и произнасянето на съдебното решение	*	*		*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
5. Управление на натрупаните забавени дела	*	*		*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
6. Събиране на данни относно граждански и търговски производства		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
7. Събиране на данни относно административни производства		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
8. Взаимосвързаност на ИТ системите за управление на делата, за да се осигури събиране на данни в национален мащаб		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
9. Взаимосвързаност на ИТ системите за управление на делата, за да се осигури сътрудничество между националните съдилища		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
10. Активен мониторинг на хода на делата		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
11. Натовареност на съдилищата	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
12. Консултации по проекти на законодателни актове относно правосъдната система	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
13. Обслужване, предоставяно на ползвателите на услугите на съдилищата	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
14. Оборудване на съдилищата и достъпност до съдебните помещения	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
15. Информирание на страните за хода на техните дела			*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
16. Планиране и провеждане на изслушванията	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
17. Обработване на жалби, свързани с функционирането на съда, подадени от ползватели на услугите на съдилищата	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
18. Яснота/обосновка или други аспекти, свързани със съдебното решение			*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
19. Публикуване на съдебни решения		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
20. Обучение на съдии	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
21. Обучение на съдебни служители	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
22. Разпределение на човешките ресурси за съдилищата	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
23. Разпределение на материалните ресурси за съдилищата	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
24. Равно представяне на половете в съдебната власт			*	*	*	*		*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
25. Други стандарти																				*						

* Следва да се има предвид, че празните полета относно стандартите, свързани с административни дела, могат да се дължат на липсата на конкретна категория за административните дела (например в IE). PL и UK не са предоставили информация относно стандартите. В посочените области стандартите се определят предимно от

¹ Годишният обзор на растежа за 2016 г. (COM(2015) 690 final) се отнася до необходимостта от подобряване на качеството на съдебната власт чрез „използване на стандарти за качество“.

² Стандартите могат да бъдат определени със закон, от съдилищата (включително чрез добре установени съдебни практики), от съдебния съвет (или друг независим орган) или от други (напр. в CZ стандартите в повечето случаи са формуирани от Министерството на правосъдието).

³ Данните са за 2015 г. и са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

съдилищата, включително чрез добре установени съдебни практики. Във всички останали области стандартите се определят предимно от закона.

На графика 43 по-долу се разглеждат шест конкретни аспекта: време за обработка (срокове⁴ и времеви рамки⁵), управление на натрупаните забавени дела, активен мониторинг на делата, информиране на страните, съдебни решения и разпределение на човешките ресурси. Тя показва, че, въпреки че в повечето държави членки обхванатите от стандартите области изглеждат едни и същи, тяхното съдържание може да се различава значително.

Например стандартите в известен брой държави членки в областта на управлението на натрупаните забавени дела предвиждат максимален срок за висящите дела или мерки за коригиране на забавянето⁶. Стандартите за информиране на страните варират от информиране на страните за хода на техните дела в помещения на съда до онлайн достъп на лицата до информацията или нейното автоматично предоставяне⁷. Мониторингът на делата и системите за ранно предупреждение рядко са автоматизирани, въпреки че в повечето държави членки съществуват технически възможности за предоставяне на информация в реално време чрез системите за управление на делата. Стандартизираните електронни образци, с които разполагат съдиите в редица държави членки, могат да варират от обикновени формални модели до по-подробно разработени текстове, които имат за цел да улеснят изготвянето на решенията.

И накрая, видно е, че някои стандарти са определени и се прилагат в национален мащаб, докато други се прилагат само от определени съдилища или територии или за определени видове дела или правни области⁸.

⁴ Срокове са количествени процесуални срокове, които обикновено са определени в процесуалното право, по отношение на някои видове дела или процесуални действия.

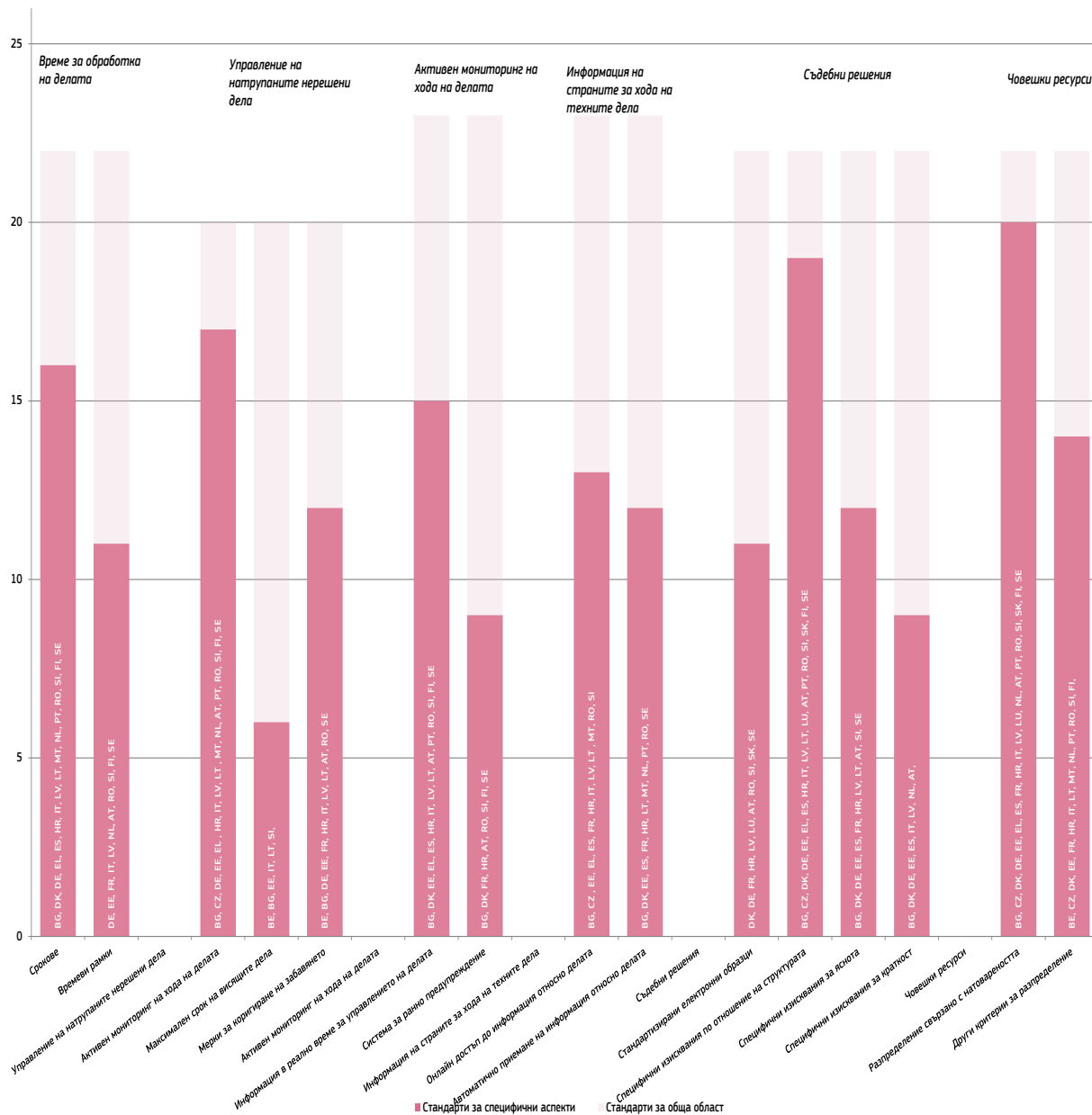
⁵ Времевите рамки са измерими цели/практики за насърчаване на навременното протичане на съдебните производства, например първоинстанционните съдии трябва да направят прогноза за продължителността на съдебния процес в началото на производството, времевите рамки се определят в преговорите между съдилищата и министерството на правосъдието, съдилищата определят времеви стандарти за различните категории дела.

⁶ Например в някои държави членки делата, които са висящи в продължение на 3 години, без страните да предприемат действие по тях, могат да бъдат премахнати от списъка на делата на съда, а делата, които са висящи в продължение на 2 години, се считат за стари и подлежат на стриктно проследяване. Коригиращите мерки могат да включват временно подпомагане от специален съдебен отдел.

⁷ Например страните могат да получат информация за делата си чрез информационните центрове на съдилищата или да бъдат автоматично информирани за съответните промени по електронната поща или с SMS или чрез автоматизиран процес за потребителите на електронната файлова система. В DE съдилищата държат в течение съответните страни по делото, включително без поискване.

⁸ Например в някои държави членки обхватът на онлайн достъпа до информация е ограничен до определени видове дела или съдилища или не е се прилага последователно.

Графика 43: Специфични стандарти по отношение на избрани аспекти, свързани с правосъдната система* (източник: Европейска комисия⁹)



* *CY, IE* не съобщават за наличието на стандарти в избраните области. *PL, UK* не предоставят информация относно стандартите. *DE*: Децентрализирана структура означава, че стандартите могат да са различни в различните федерални провинции и съдилища. По-светлата колона съответства на общия брой на държавите членки, които са определили различни стандарти в избраните области. Стандартите по отношение на времето за обработка на делата се отнасят до гражданските, търговските и административните дела.

⁹ Данните са за 2015 г. и са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

3.2.5 Обобщение относено качеството на правосъдните системи

Лесният достъп, достатъчните ресурси, ефективните инструменти за оценка и подходящите стандарти са ключови фактори, които допринасят за качеството на съдебните системи. Информационното табло за 2016 г. потвърждава, че положението в рамките на ЕС съществено се различава, но и също така че много държави членки полагат особени усилия в тези области.

Достъпност

В информационното табло се разглежда достъпността на правосъдните системи по цялата верига на правораздаване и таблото показва следното:

- *Онлайн информация за правосъдната система* е налична във всички държави членки. Въпреки това в някои държави членки все още липсва информация за това как да се започне съдебно производство, както и за формирането на разходите за производствата (графика 18). Някои държави членки са разработили съвременни и лесни за ползване решения в това отношение, например като са създали интерактивен онлайн инструмент, който позволява на кандидатите за правна помощ да изчислят вероятността да отговорят на условията за предоставяне на правна помощ.
- *Правната помощ* е от съществено значение за гарантиране на равнопоставен достъп до правосъдие. В сравнение с 2010 г. е видно, че държавите членки, които са увеличили бюджета си за правна помощ, са повече в сравнение с тези, които са го намалили (графика 19). Сравнението на финансовата допустимост за правна помощ при варианта на потребителски спор показва, че в повечето държави членки прагът на дохода за получаване на правна помощ, покриваща поне част от разходите, надхвърля съответния праг на Евростат по отношение на бедността (графика 20). Някои държави членки използват система, която изисква годишен преглед и евентуално адаптиране на прага за правната помощ.
- *Електронното подаване на искове* не е въведено във всички държави членки (графика 21). Качеството на онлайн производствата по искове с малък материален интерес обаче, например получаване на информация за разглеждането на делото или за възможността за обжалване на съдебните решения, бележи напредък от 2013 г. насам (графика 22). Това е знак, че държавите членки са положили усилия да отговорят на потребностите на гражданите и предприятията, които ползват правосъдната система.
- В някои държави членки *електронната комуникация между съдилищата и страните* все още не е възможна (графика 23). Липсата на инструменти за ИКТ прави съдебните производства по-трудни и скъпи както за съдилищата, така и за страните; например в една държава членка реформа, която дава възможност на съдилищата да изпращат документи на страните и адвокатите по електронен път, е довела до икономии в размер на над 4,2 милиона евро през 2015 г. (повече от 2 % от бюджета на съдилищата).
- *Онлайн достъпът до съдебните решения* по граждански, търговски и административни дела може да се подобри (графика 25). След публикуването на данни по този въпрос в информационното табло за 2015 г. някои държави членки започнаха да предприемат мерки за увеличаване на онлайн достъпа до съдебни решения, включително на първа инстанция.
- *Доброволното използване на алтернативни способи за разрешаване на спорове* (например медиация, помирение) се насърчава и стимулира във всички държави членки. Това се използва по-често при гражданските и търговските спорове, отколкото при трудовоправните и потребителските спорове (графика 27). Тази положителна промяна показва, че съществуват начини за насърчаване на доброволното използване на

алтернативни способи за разрешаване на спорове, без да се засяга основното право на достъп до средства за правна защита пред съда. Очаква се използването на алтернативни способи за разрешаване на спорове при разрешаването на спорове между потребители и търговци да нарасне в бъдеще във връзка с изпълнението през 2016 г. на Директивата за алтернативно решаване на потребителски спорове и Регламента относно онлайн решаване на потребителски спорове¹⁰.

Ресурси

Високото качество на правосъдието изисква достатъчно равнище на финансови и човешки ресурси, подходящо обучение и равнопоставеност между половете при съдиите. Информационното табло показва следното:

- *По отношение на финансовите ресурси* данните показват, че разходите за съдебната система в повечето държави членки остават доста стабилни (графика 28). При определянето на финансовите ресурси за съдебната власт само няколко държави членки вземат предвид текущите данни за броя на новозаведените или решените дела, за да извършат оценка на направените разходи (графика 50).
- *Равнището на равнопоставеност между половете* при съдиите в съдилищата от първа и/или втора инстанция като цяло е добро. В повечето държави членки на всеки пол се падат между 40 и 60 %. Що се отнася до върховните съдилища, въпреки че повечето държави членки действат в посока на постигане на равнопоставеност между половете, напредъкът в някои държави членки остава бавен (графика 32).
- *По отношение на обучението на съдиите* държавите членки признават значението на продължаващото и задължителното въвеждащо обучение (графика 34), като същевременно обаче са необходими усилия за подобряване на обхвата на предлаганото обучение, по-специално по отношение на съдебните умения. Не във всички държави членки се предлага продължаващо обучение в областта на съдебните умения, компютърните умения, съдебното управление и съдебната етика и, когато такова съществува, дейностите по обучение често не успяват да обхванат всички тези умения (графика 36). Освен това някои държави членки не предоставят обучение по комуникация със страните и с пресата (графика 37), която е от ключово значение за крайните потребители и за укрепването на доверието в правосъдната система.

Инструменти за оценка

- *Инструменти за мониторинг и оценка* на функционирането на правосъдните системи съществуват в повечето държави членки (графика 38). Процесите за мониторинг, свързани с натрупаните забавени дела или системите за ранно предупреждение, обаче рядко са автоматизирани (графика 43). Освен това не всички системи за събиране на данни предоставят достатъчно информация относно функционирането на системата, по-специално по отношение на вторите и висшите инстанции и специфичните категории дела, като например делата за обявяване в несъстоятелност. В някои държави членки инструментите за ИКТ от ново поколение са достатъчно гъвкави, за да отговорят на новите потребности или да събират данни относно въздействието на конкретни реформи; например при реформирането на законодателството в областта на алтернативните способи за разрешаване на спорове една държава членка създаде

¹⁰ Директивата за алтернативно решаване на потребителски спорове гарантира, че потребителите и търговците могат да се обърнат към структура в областта на алтернативното решаване на потребителски спорове във връзка с всички свои договорни спорове в почти всички сектори на икономиката, без значение къде (в страната или зад граница) и как (онлайн/офлайн) е направена покупката. Регламентът относно онлайн решаване на потребителски спорове има за цел да улесни използването на алтернативни способи за разрешаване на спорове, произтичащи от покупки онлайн.

специален механизъм за редовно тримесечно събиране на данни с цел оценка на въздействието на тази реформа.

- *ИКТ системите за управление на делата* в много държави членки все още се нуждаят от подобрене, за да се гарантира, че те могат да бъдат използвани за различни цели и се прилагат последователно в цялата правосъдна система (графика 39). В някои държави членки събирането на данни във всички области на правосъдието все още не може да се осъществи в национален мащаб. В някои държави членки ИКТ инструментите не дават възможност за извършване на мониторинг на напредъка на делата в реално време или управление на натрупаните забавени дела, включително идентифициране на особено стари дела. За разлика от това други държави членки разполагат със системи за ранно предупреждение за откриване на проблеми или за спазване на стандартите за обработка на делата, което улеснява своевременното намиране на решения.
- *Редовното използване на проучвания* е важно за по-доброто разбиране на мненията на потребителите и професионалистите за правосъдната система. Използването на проучвания обаче все още не се е превърнало в обичайна практика във всички държави членки (графика 40). Освен това само някои държави членки, в които се използват проучвания, предвиждат систематично проследяване, например за определяне на потребностите от обучение на съдии и служители на съдилищата или за подобряване на функционирането на някои съдилища (графика 41). В една държава членка например те се използват за оценка на четиригодишната работна програма на съдебната власт и залягат в програмата за следващите четири години.

Стандарти

Използването на стандарти е важно за повишаването на качеството на правосъдните системи. В информационното табло за 2016 г. за първи път се използва картографиране за общ преглед на стандартите, уреждащи функционирането на правосъдните системи в държавите членки, от което е видно следното.

- *По-голямата част от държавите членки разполагат със стандарти, които обхващат сходни аспекти на техните правосъдни системи.* Например повечето държави членки разполагат със стандарти за начина, по който трябва да се провеждат съдебните производства, за начините за информиране на страните или за изготвяне на съдебните решения (графика 42).
- Все още обаче са налице *съществени различия по отношение на съдържанието* на тези стандарти и равнището на качество, което се установява чрез тях (графика 43). Освен това съществуват различия при прилагането на стандартите; някои са определени в национален мащаб, докато други се прилагат само от определени съдилища или територии или за определени видове дела или правни области.
- *Що се отнася до стандартите за управление на делата и натрупаните забавени дела,* по-малко от половината от държавите членки разполагат със стандарти относно мерките за намаляване на съществуващото забавяне, а още по-малко са тези, които определят максимален срок за висящите дела. Малко държави членки разполагат със стандарти относно сроковете на производствата и системите за ранно предупреждение, като автоматични съобщения за стари, спешни дела или такива, които изискват особено внимание по друга причина.
- *Стандарти за информиране на страните* за хода на техните дела съществуват в повечето държави членки. Само в някои от тях обаче страните получават автоматични съобщения или разполагат с онлайн достъп до тази информация. В някои държави членки например страните получават автоматични известия чрез електронна файлова

система или напомняния чрез SMS за датата на съдебните заседания.

- *Стандарти за изготвяне на съдебни решения* съществуват в някои държави членки, по-специално такива, с които се налагат специфични изисквания по отношение на структурата. В много държави членки съдиите разполагат и със стандартизирани електронни образци. Те варират от обикновени модели до по-подробни текстове, които имат за цел да улеснят изготвянето на решенията. В по-малък брой държави членки процесуалното право налага общи изисквания за яснота и краткост, а някои дори са изготвили специална политика за използване на разбираем език в писмената и устната комуникация на съдилищата.
- *Стандартите за разпределение на човешките ресурси* в повечето държави членки са свързани с натовареността. Но докато в някои държави рядко се правят корекции, други разполагат с по-гъвкава система за разпределение, която им дава възможност за ежегодно адаптиране към промените или за отчитане на очакваните потребности.

3.3 Независимост

Независимостта на съдебната власт е изискване, произтичащо от правото на ефективни правни средства за защита, залегнало в Хартата на основните права на ЕС (член 47)¹¹. Независимостта е важна и за създаването на привлекателна инвестиционна среда, тъй като е гаранция за справедливост, предвидимост и сигурност на правната система, в която функционират предприятията.

В допълнение към информацията за усещането за независимост на съдебната власт в информационното табло е показан начинът на организация на правосъдните системи с оглед на защитата на независимостта на съдебната власт в определени видове ситуации, при които тя може да бъде застрашена. В резултат на сътрудничеството с европейските съдебни мрежи, по-специално с Европейската мрежа на висшите съдебни съвети (ENCJ), в информационното табло са показани актуални данни относно структурната независимост¹².

За първи път в информационното табло се представят резултатите от проучванията на Евробарометър относно усещането за независимост на съдебната власт от гледна точка на гражданите и предприятията.

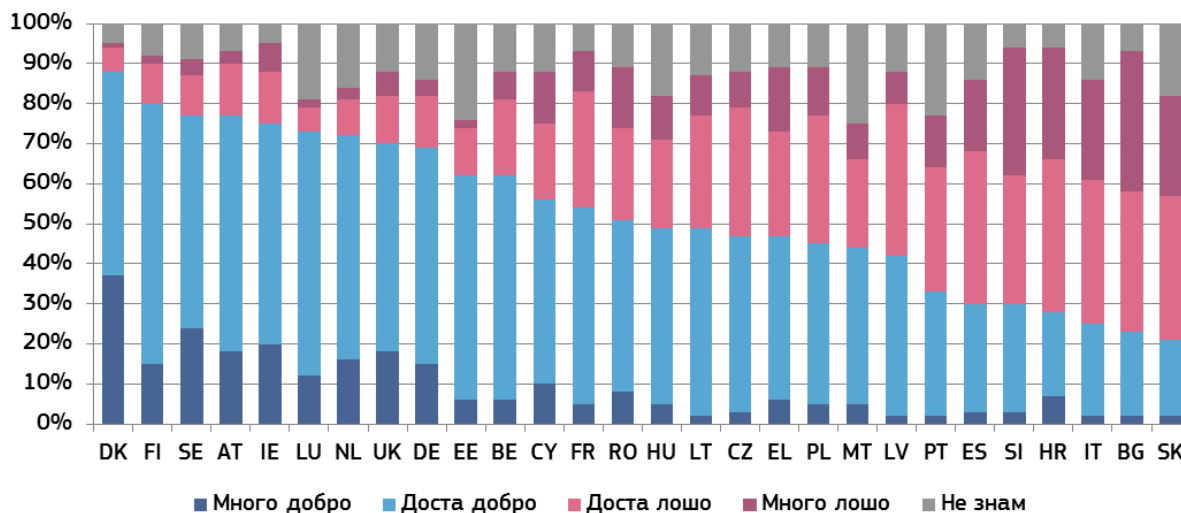
3.3.1 Усещане за независимост на съдебната власт

Графика 44: Усещане сред широката общественост за независимостта на съдилищата и съдиите (източник: Евробарометър¹³)

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=BG>

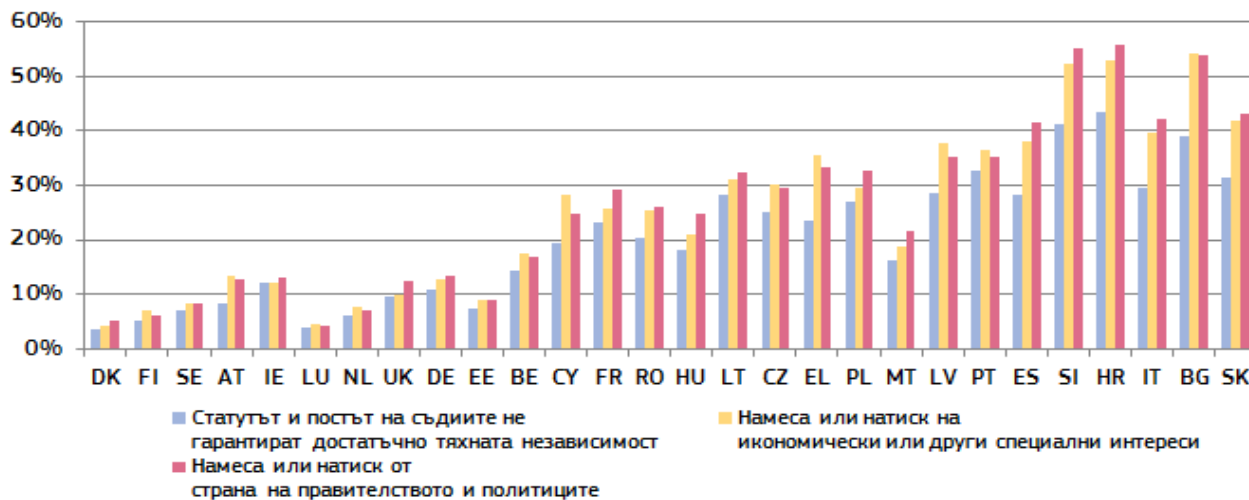
¹² Данните се основават на наръчника на Европейската мрежа на висшите съдебни съвети (ENCJ) и на отговорите на актуализиран въпросник, разработен от Комисията в тясно сътрудничество с ENCJ. Отговорите на актуализирания въпросник от държавите членки, в които не съществуват съдебни съвети или които не са членове на ENCJ (CZ, DE, EE, EL, CY, LU, AT и FI), бяха получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на Европейския съюз. Вж. Наръчника на Европейската мрежа на висшите съдебни съвети, октомври 2015 г., който може да бъде намерен на адрес: http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/guide/encj_guide_version_oct_2015.pdf

¹³ Проучване на Евробарометър FL435, проведено между 24 и 25 февруари 2016 г.; отговори на въпроса: „Доколкото ви е известно, как бихте оценили правосъдната система (в нашата страна) по отношение на независимостта на съдилищата и съдиите? Бихте ли казали, че тя е в много добро състояние, в доста добро състояние, в доста лошо състояние или в много лошо състояние?“, може да бъде намерено на адрес: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm



Графика 45: Основни причини за усещането сред широката общественост за липса на независимост (дял от всички отговорили — по-висока стойност означава по-голямо влияние) (източник: Евробарометър¹⁴)

Графиката показва основните причини за усещането сред широката общественост за липса на независимост на съдилищата и съдиите. Отговорилите, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в доста лошо състояние“ или „в много лошо състояние“, са могли да избират измежду три причини, които да обяснят тяхната оценка. Държавите членки са подредени както на графика 44.

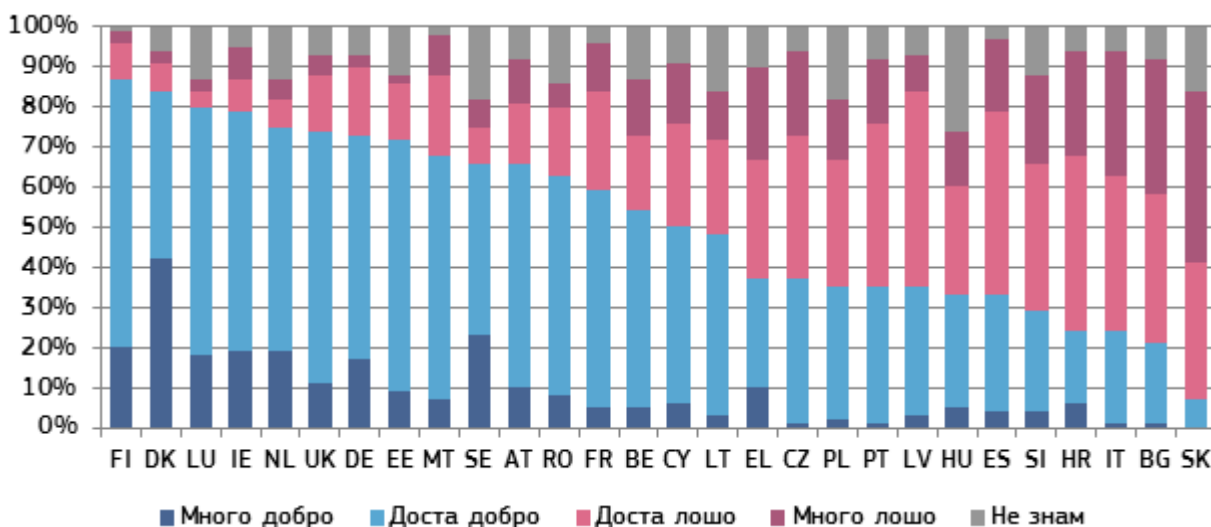


От отговорилите, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в много добро състояние“ или „в доста добро състояние“, почти три четвърти (еквивалентно на 39 % от всички отговорили) посочват гаранциите, предоставяни от статута и поста на съдиите, като причина за своята оценка¹⁵.

¹⁴ Проучване на Евробарометър FL435, отговори на въпроса: „Бихте ли посочили до каква степен всяка от следните причини обяснява Вашата оценка за независимостта на правосъдната система в (нашата страна): до голяма степен, донякъде, не съвсем, въобще не?“.

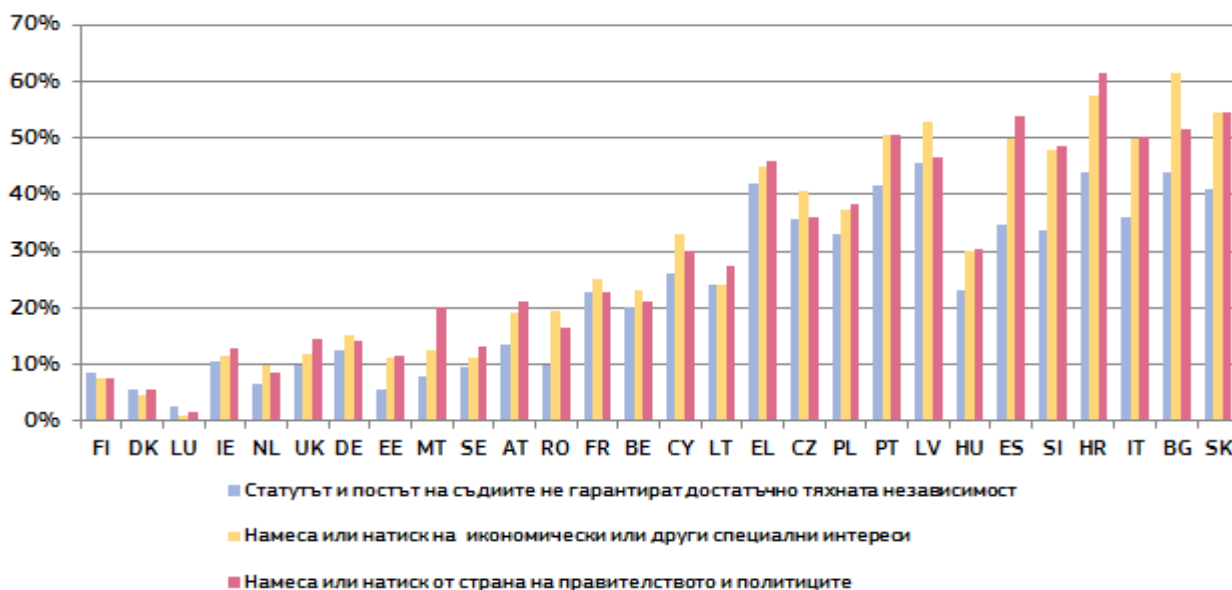
¹⁵ Проучване на Евробарометър FL435.

Графика 46: Усещане сред дружествата за независимостта на съдилищата и съдиите
(източник: Евробарометър¹⁶)



Графика 47: Основни причини за усещането сред дружествата за липса на независимост (дял от всички отговорили — по-висока стойност означава по-голямо влияние) (източник: Евробарометър¹⁷)

Графиката показва основните причини за усещането на дружествата за липса на независимост. Отговорилите дружества, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в доста лошо състояние“ или „в много лошо състояние“, са могли да избират измежду три причини, които да обяснят тяхната оценка. Държавите членки са подредени както на графика 46.

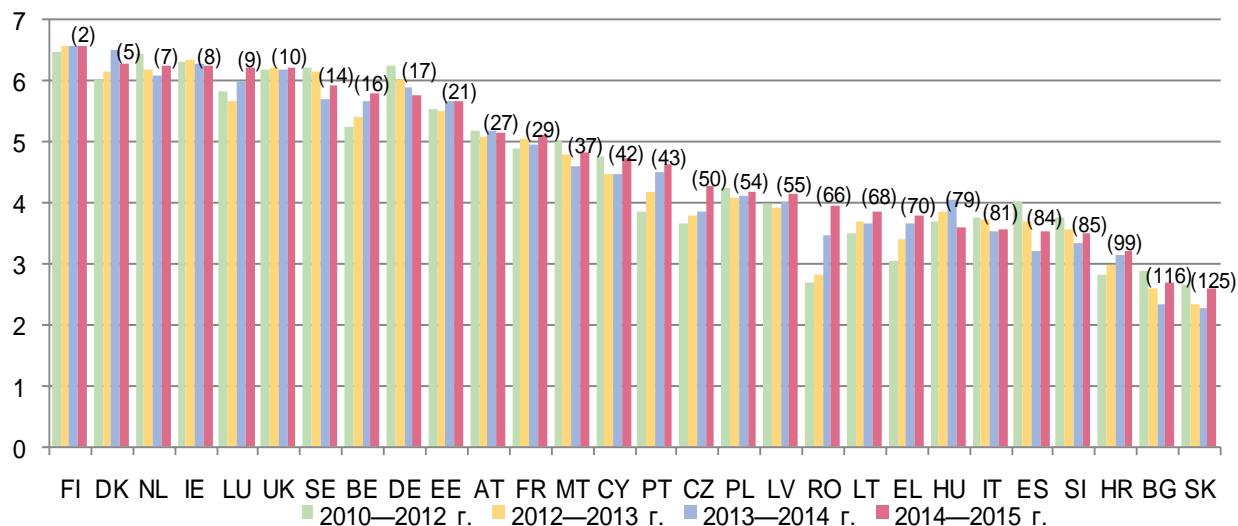


¹⁶ Проучване на Евробарометър FL435, проведено между 25 февруари и 4 март 2016 г.; отговори на въпроса: „Доколкото ви е известно, как бихте оценили правосъдната система (в нашата страна) по отношение на независимостта на съдилищата и съдиите? Бихте ли казали, че тя е в много добро състояние, в доста добро състояние, в доста лошо състояние или в много лошо състояние?“, може да бъде намерено на адрес: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

¹⁷ Проучване на Евробарометър FL436, отговори на въпроса: „Бихте ли посочили до каква степен всяка от следните причини обяснява вашата оценка за независимостта на правосъдната система (в нашата страна): до голяма степен, донякъде, не съвсем, въобще не?“.

От отговорилите предприятия, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в много добро състояние“ или „в доста добро състояние“, почти три четвърти (еквивалентно на 36 % от всички отговорили предприятия) посочват гаранциите, предоставяни от статута и поста на съдиите, като причина за своята оценка¹⁸.

Графика 48: СИФ: усещане на предприятията за независимост на съдебната система (усещане — по-висока стойност означава по-положително усещане) (източник: Световен икономически форум¹⁹)



* Числото в скоби обозначава последното във времето заемано място измежду 140 участващи държави в света.

3.3.2 Структурна независимост

За гарантирането на структурна независимост са необходими правни гаранции. В повечето държави членки съществува съдебен съвет, натоварен с гарантиране на независимостта на съдебната власт. Графики 49 и 50 представят разширено и актуализирано сравнение на състава (в зависимост от процеса на номиниране) и основните правомощия на действащите съвети в ЕС. Този сравнителен преглед би могъл да помогне на държавите членки при приемането на реформи, които ще гарантират ефективността на съдебните съвети като независими национални институции, които носят крайната отговорност да подкрепят съдебната власт, за да може тя да осигурява независимо правораздаване, като същевременно се отчитат традициите и особеностите на националните правосъдни системи.

В информационното табло също така се разглежда начинът, по който съдебните системи са организирани, за да защитават съдебната независимост в определени видове ситуации, при които независимостта може да бъде застрашена. Четирите показателя показват гаранциите в такива ситуации: гаранции срещу преместването на съдии без съгласието им (графика 52), освобождаването от длъжност на съдии (графика 53), разпределението на новозаведените дела в

¹⁸ Проучване на Евробарометър FL436.

¹⁹ Показателят на СИФ се основава на отговорите на въпроса в проучването: „До каква степен правосъдната система във Вашата държава е независима от влиянието на правителството, отделни физически лица или дружества? [1 = изобщо не е независима; 7 = напълно независима е]“. Отговори на проучването са дали представителна извадка от предприятия, които представляват основните отрасли в икономиката (селско стопанство, преработвателна промишленост, непреработвателна промишленост и услуги) във всички съответни държави. Проучването се провежда в различни формати, включително директни интервюта или телефонни интервюта с фирмени ръководители, изпратени по пощата хартиени формуляри и онлайн проучвания, които могат да бъдат намерени на адрес: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>

съда (графика 54) и самоотводите и отводите на съдии (графика 55). В *Препоръката от 2010 г. на Съвета на Европа относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности* („Препоръката“) се определят стандарти, чрез които да се гарантира съблюдаването на независимостта на съдебната власт в такива ситуации²⁰. Данните са актуализирани в случаите, в които правната уредба или практика в държавите членки се е променила след публикуването на информационното табло за 2015 г. Те представят преглед на правните гаранции в някои видове ситуации. Те обаче не предоставят оценка или количествени данни за ефективността на правните гаранции и само по себе си наличието на повече гаранции не обезпечава ефективността на съдебната система²¹. Трябва също да бъде отбелязано, че прилагането на политики и практики за насърчаването на етичността и за предотвратяването на корупцията в рамките на съдебната власт също е от съществено значение за гарантирането на нейната независимост.

Графика 49: Състав на съдебните съвети в зависимост от процеса на номиниране*²²

Графиката показва състава на висшите съдебни съвети²³ — членове на Европейската мрежа на висшите съдебни съвети, в съответствие с процеса на номиниране и в зависимост от това дали членовете са съдии/прокурори, избрани или номинирани/предложени от своите колеги, членове, номинирани от изпълнителната или законодателната власт, или членове, номинирани от други институции и органи. Поне половината от членовете на съветите следва да бъдат съдии, избрани от своите колеги от всички равнища на съдебната власт и при съблюдаване на плурализма в рамките на съдебната власт²⁴.

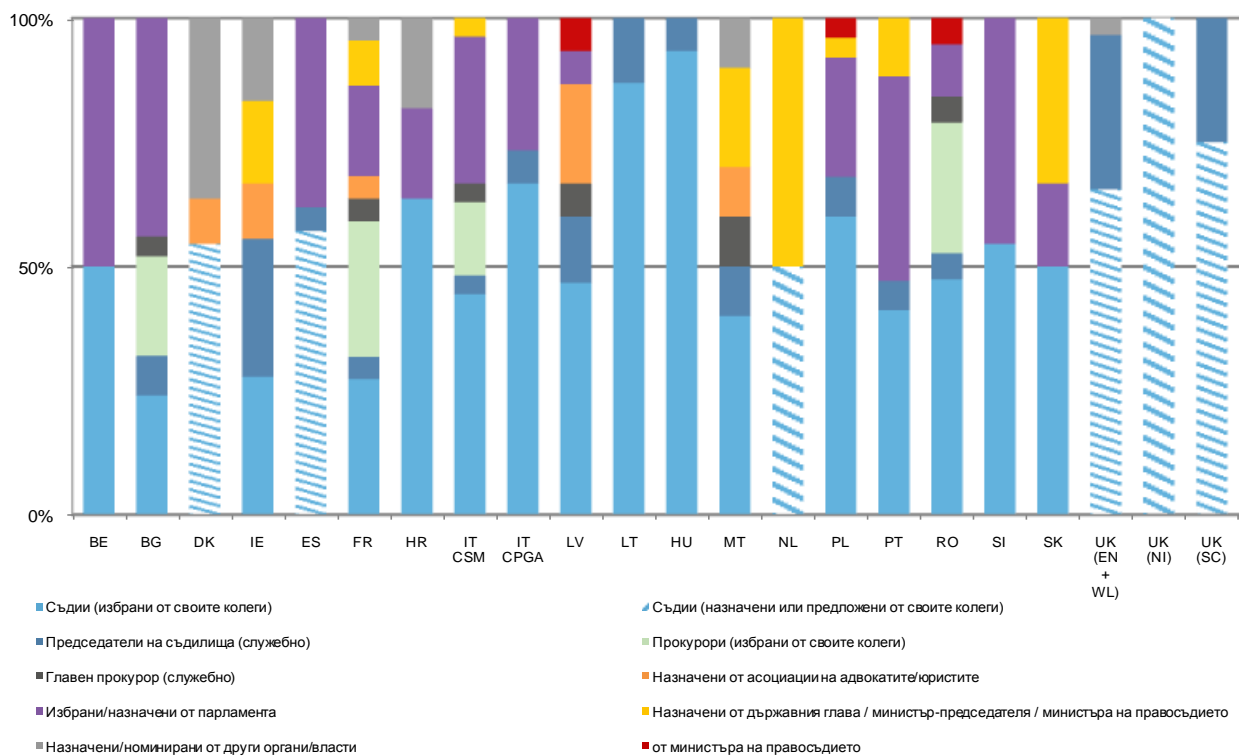
²⁰ Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите към държавите членки относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности.

²¹ Този преглед показва как са организирани правосъдните системи. Той няма за цел да отразява тяхната сложност и подробна уредба.

²² Въз основа на Наръчника на ENCJ, октомври 2015 г.

²³ Съдебните съвети са независими органи, създадени със закон или по силата на Конституцията, с които се цели защита на независимостта на съдебната власт и на отделните съдии и по този начин се насърчава ефективното функциониране на съдебната система. Всички три съвета на УК са включени в прегледа: УК (EN+WL) — Съветът на съдиите на Англия и Уелс, УК (NI) — Съветът на съдиите за Северна Ирландия, както и УК (SC) — Съветът на съдиите за Шотландия.

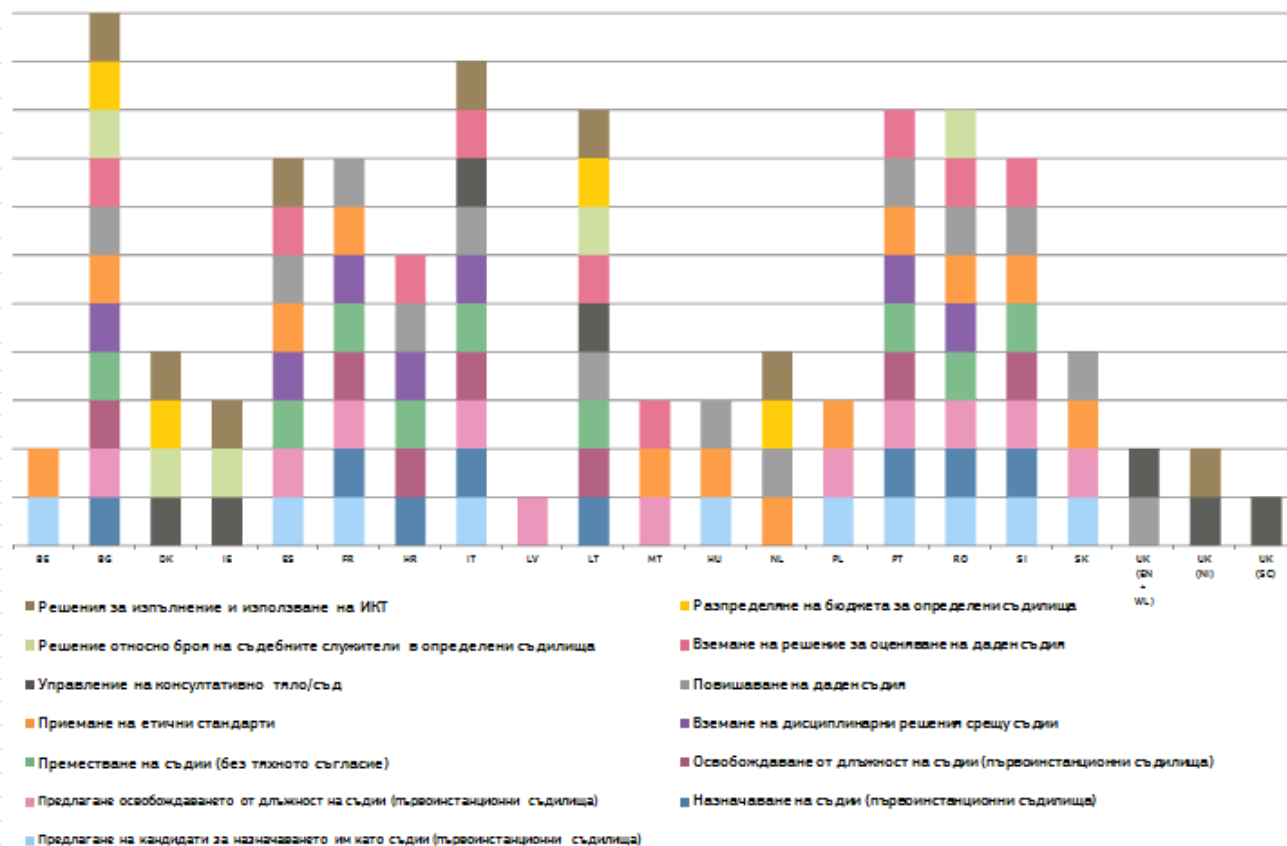
²⁴ Вж. Препоръката, параграфи 26—27.



* *BE*: членовете на съдебните съвети са съдии или прокурори; *BG*: категорията „прокурори“ включва един избран разследващ магистрат; *DK*: всички членове се назначават официално от министъра на правосъдието; категорията „назначен/номиниран от други органи/власти“ включва двама представители на съда (номинирани от синдикалната организация на административните служители и от синдикалната организация на полицията); *ES*: членовете на съвета, идващи от съдебната система, се назначават от парламента — съветът съобщава на парламента списъка на кандидатите, които са получили подкрепата на асоциация на съдиите или на двадесет и пет съдии; *FR*: съветът има два състава — единият е с компетентност по отношение на съдиите, а другият е с компетентност по отношение на прокурорите; съветът включва един член на Conseil d’Etat (Държавния съвет), избран от общото събрание на Conseil d’Etat; *IT* — *CSM*: Consiglio Superiore della Magistratura (компетентен за гражданските и наказателните дела); категорията „съдии“ включва двама магистрати (съдии и/или прокурори), избрани от Върховния съд; *IT* — *CPGA*: Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (компетентен за административните дела); *MT*: лидерът на опозицията назначава един член, който не е свързан с професията; *NL*: членовете се назначават официално с кралски указ по предложение на министъра на сигурността и правосъдието; *RO*: избрани магистрати, утвърдени от Сената; *SI*: членовете, избрани от Народното събрание по предложение на президента на републиката.

Графика 50: Правомощия на съдебните съвети*²⁵

На тази графика са показани някои от основните правомощия на съветите — членове на ENCJ, каквито са правомощията, отнасящи се до назначаването на съдии и правомощията, свързани с кариерите на съдиите. Тя беше разширена, за да включи правомощието за оценяване на съдиите и определени управленски правомощия като правомощието за определяне на броя на служителите в съдилищата, отпускане на бюджет на определени съдилища и вземане на решения за използването на ИКТ в съдилищата.



* Графиката представя само определени правомощия и не е изчерпателна. Съдебните съвети разполагат с допълнителни правомощия, които не са посочени тук. IT: в колоната се посочват правомощията за двата съвета — CSM (Съвет на съдилищата по граждански и наказателни дела) и CPGA (Съвет на административните съдилища); само CPGA разполага с правомощията относно ИКТ в съдилищата и той е консултативен орган; LV: други самоуправляващи се съдебни органи упражняват определени правомощия, например по отношение на дисциплината и етиката; в някои държави изпълнителната власт е длъжна по закон или на практика да следва предложение на съдебния съвет при назначаването или освобождаването от длъжност на съдия (напр. ES).

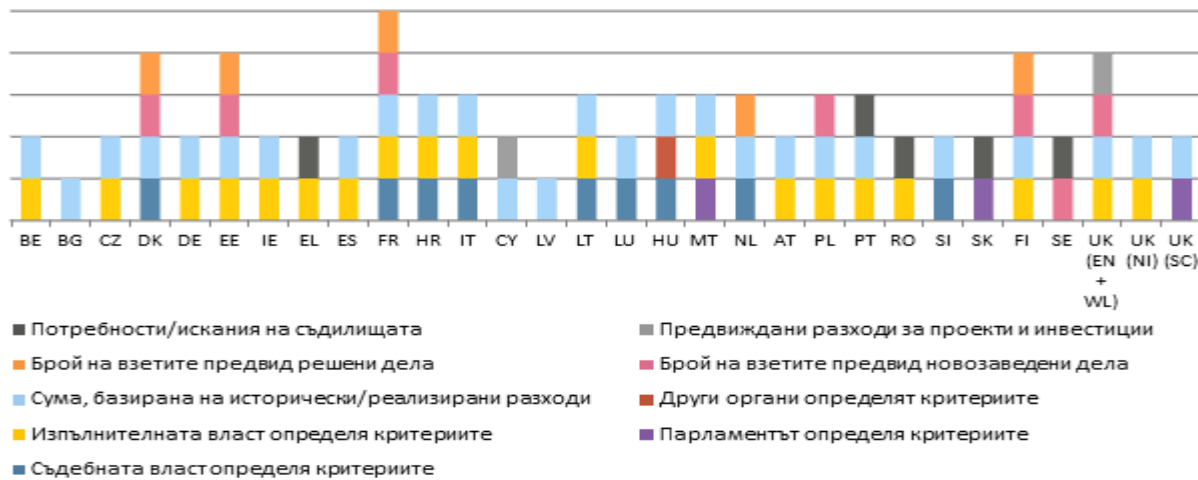
Графика 51: Критерии за определяне на финансовите ресурси за съдебната власт*²⁶

Графиката показва коя от властите (съдебна, законодателна или изпълнителна власт) определя критериите за определяне на финансовите ресурси за съдебната власт. В нея се представят също така следните критерии по държави: разпределените суми се базират на историческите или

²⁵ Въз основа на Наръчника на ENCJ, октомври 2015 г.

²⁶ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ENCJ. Отговорите на държави членки, в които няма съдебни съвети, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС. Държавите членки са подредени по азбучен ред в зависимост от техните географски наименования на съответния им език. Височината на колонките не отразява непременно ефективността на гаранциите.

реализираните разходи, което е най-често срещаният критерий, или в по-редки случаи – на броя на новозаведените/решените дела, предвижданите разходи или потребностите/исканията на съдилищата.



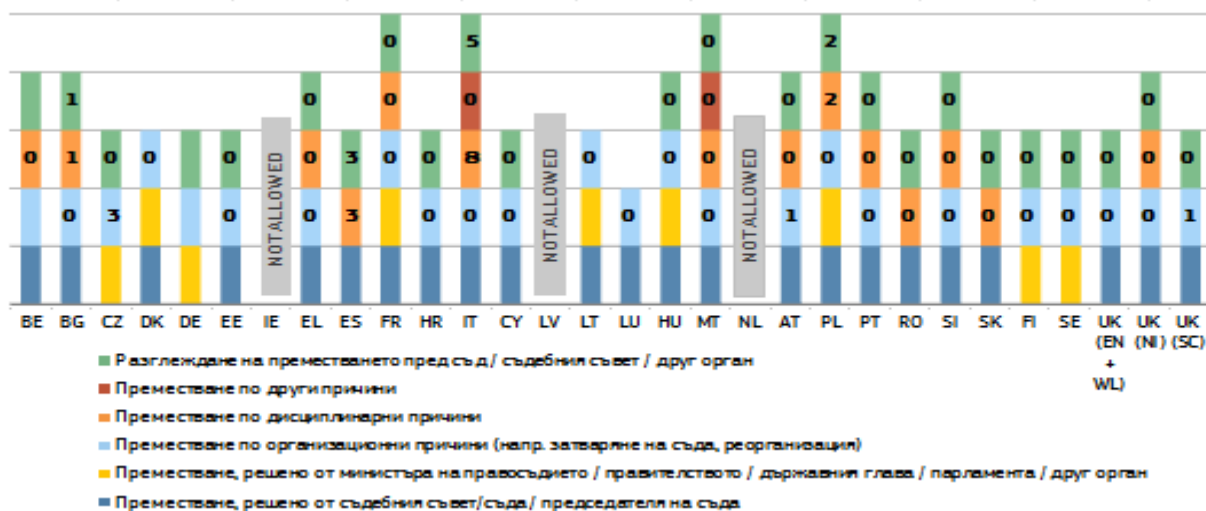
* *EL и CY: информация от информационното табло за 2015 г.; DK: взема се предвид броят на новопостъпилите и решените дела на първа инстанция; DE: само за бюджета на Върховния съд — що се отнася до първа и втора инстанция, правосъдните системи се различават в различните федерални провинции; EE: взема се предвид броят на новопостъпилите и решените дела на първа и втора инстанция; FR: взема се предвид броят на новопостъпилите и решените дела на съдилищата от всички инстанции; IT: Министерството на правосъдието определя критериите за съдилищата по граждански и наказателни дела, докато съдебният съвет (CPGA) определя критериите за административните съдилища; HU: законът постановява, че заплатите на съдиите се определят в Закона за централния бюджет по такъв начин, че сумата не трябва да бъде по-ниска отколкото през предходната година; NL: взет е предвид броят на решените дела въз основа на оценка на разходите за съдилищата.*

Графика 52: Гаранции срещу преместването на съдии без съгласието им*²⁷ (несменяемост на съдиите)

Графиката показва дали преместването на съдии без тяхното съгласие е позволено и ако това е така, кои органи вземат решенията за преместванията, причините за преместванията и дали е възможно да се обжалват тези решения. Числата показват колко съдии са били преместени през 2014 г., без те да са дали съгласието си за това, поради организационни, дисциплинарни или други причини, и колко от тях са обжалвали такова преместване (ако липсват числа, това означава, че няма налични данни)²⁸.

²⁷ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ENCJ. Отговорите на държави членки, в които не съществуват съдебни съвети, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС. Държавите членки са подредени по азбучен ред в зависимост от техните географски наименования на съответния им език. Височината на колонките не отразява непременно ефективността на гаранциите.

²⁸ Параграф 52 от Препоръката съдържа гаранции за несменяемостта на съдиите. Съдиите не следва да бъдат премествани на друга съдийска длъжност без тяхното съгласие, освен в случаи на дисциплинарни наказания или реформа на организацията на съдебната система.



* BE: преместване по организационни причини само в рамките на съда; CZ: съдия може да бъде преместен само в съд от същата инстанция или съд, който е с една инстанция по-високи или по-ниски (като всички са в един и същ съдебен район); DE: преместване за не повече от три месеца и само в случаи на заместване; FR: министърът на правосъдието може да премести съдия по организационни причини в редки случаи, като закриването на съд или по причини от правно естество, като например срочни назначения (за председател на съд или за специализирани функции); IT: шест съдии, преместени от CSM (съвет на съдилищата по граждански и наказателни дела), трима от които са обжалвали преместването; двамата съдии, преместени от CPGA (съвет на административните съдилища), са обжалвали преместването; CPGA може да прави премествания само по дисциплинарни причини; LT: временно преместване, когато е налице спешна нужда да се гарантира надлежното функциониране на съда; RO: само временно преместване до една година на основание на дисциплинарни санкции; FI: преместване при реорганизация на функциите на публичната администрация.

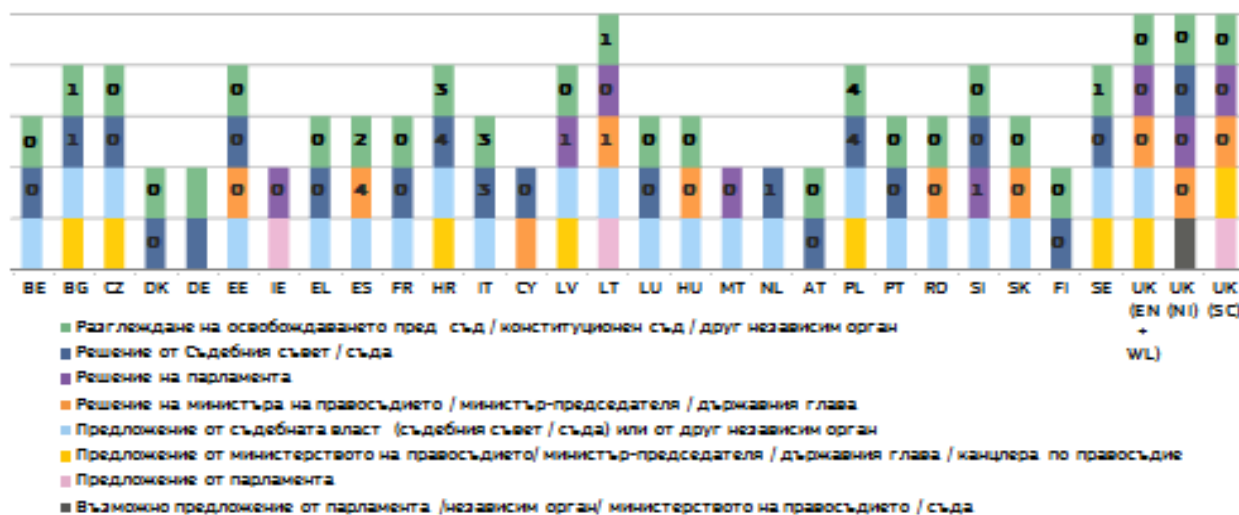
Графика 53: Освобождение от длъжност на първоинстанционни и второинстанционни съдии*²⁹

Графиката показва органите с правомощия да предлагат и вземат решения за освобождаването от длъжност на първоинстанционни и второинстанционни съдии³⁰. Горната част на колоната показва кой взема окончателното решение³¹, а долната част показва, когато това е целесъобразно, кой предлага освобождаване от длъжност или с кого трябва да се проведе консултация преди вземането на решение. Числата показват колко съдии (от всички съдебни инстанции) са били освободени от длъжност през 2014 г. от даден орган и колко от тях са обжалвали освобождаването (ако липсват числа, това означава, че няма налични данни).

²⁹ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ENCIJ. Отговорите на държави членки, в които не съществуват съдебни съвети, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС. Държавите членки са подредени по азбучен ред в зависимост от техните географски наименования на съответния им език. Височината на колонките не отразява непременно ефективността на гаранциите.

³⁰ Параграфи 46 и 47 от Препоръката изискват от националните системи да осигурят гаранции за защита при освобождаване от длъжност на съдии.

³¹ В зависимост от основанието за освобождаване от длъжност и ранга на съдията (напр. председател на съд) това решение може да бъде взето от един орган или от два различни органа.



* IT: CSM (съветът на съдилищата по граждански и наказателни дела) е освободил от длъжност трима съдии, които са обжалвали; CPGA (съветът на административните съдилища) не е освободил от длъжност нито един съдия; PT: съдии не са били освободени от длъжност, но тримата съдии, които са били принудително пенсионирани, са обжалвали това решение; SE: обжалването се е отнасяло до решение на окръжния съд за преразглеждане на решение на Националния съвет за дисциплинарни нарушения от 2011 г.; UK (EN+WL): от длъжност не са били освободени съдии на пълно работно време, а само съдии, работещи на непълно работен ден (на хонорар), а именно един съдия в трибунал, петима съдии в съдилища и десет членове на трибунал (непрофесионални магистрати); в някои държави изпълнителната власт има задължение — законоустановено или произтичащо от установената практика — да следва предложение, внесено от съдебния съвет, за освобождаването от длъжност на съдия (напр. ES, LT).

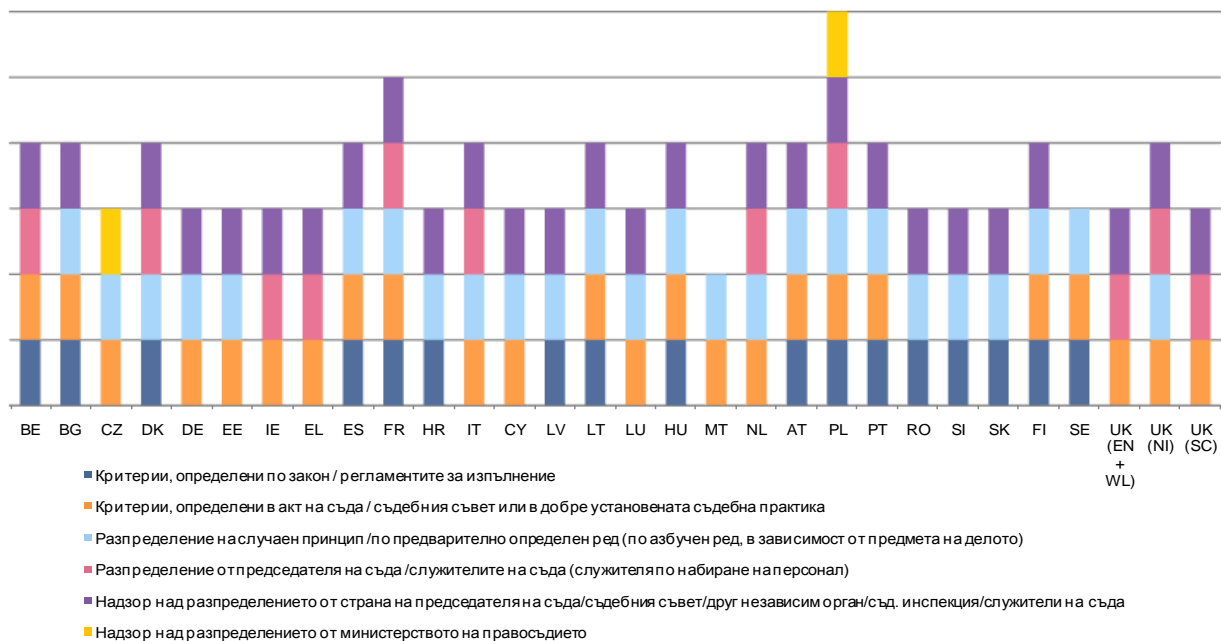
Графика 54: Разпределение на делата в съда³²

Графиката представя на какво равнище се определят критериите за разпределение на делата в съда, как се разпределят делата и кой орган осъществява надзор върху разпределението³³. От съществено значение е също така начинът, по който се прилагат на практика системи като системата за разпределяне на делата на случаен принцип³⁴.

³² Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с EN CJ. Отговорите на държави членки, в които не съществуват съдебни съвети, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС. Държавите членки са подредени по азбучен ред в зависимост от техните географски наименования на съответния им език. Височината на колонките не отразява непременно ефективността на гаранциите.

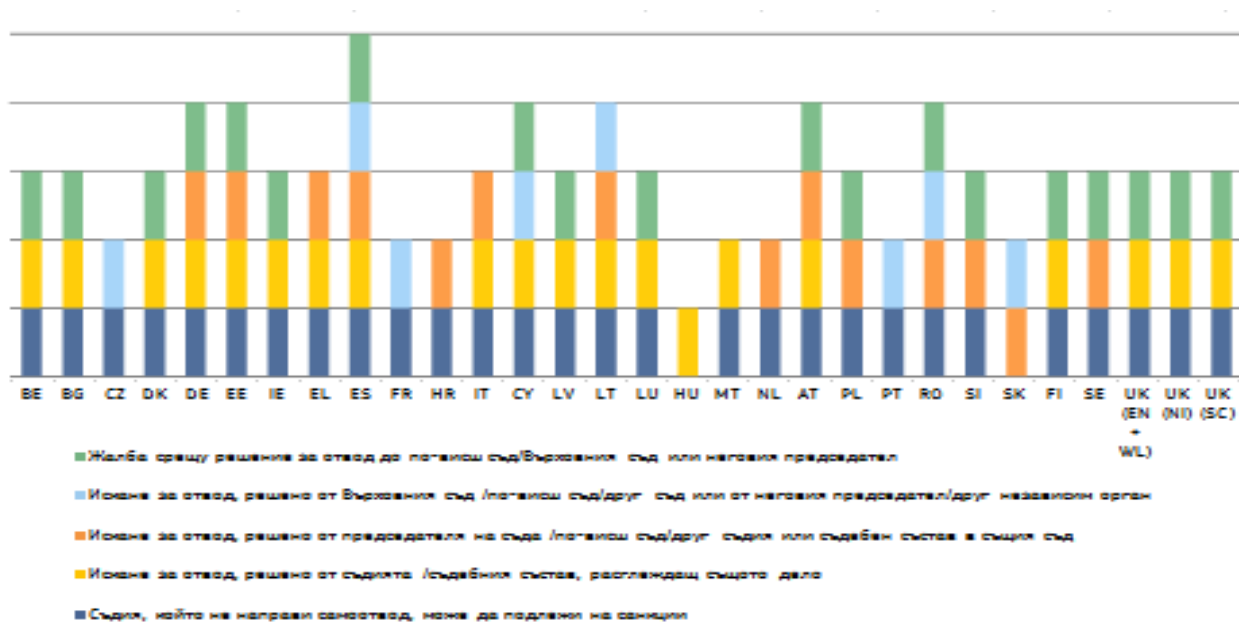
³³ Параграф 24 от Препоръката изисква системите за разпределение на делата в съда да спазват обективни предварително установени критерии с цел защита на правото делото да се гледа от независим и безпристрастен съдия.

³⁴ Например в последния доклад на Комисията относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка BG се приканва: „Да изгради капацитет в рамките на [BCC] и [Инспектората към BCC] за наблюдение на прилагането и сигурността на новата система за случайно разпределяне на делата в съдилищата. Тези институции трябва да бъдат прозрачни относно резултатите от инспекциите и последващите действия за справяне с установените проблеми“. COM(2016) 40 final, който може да бъде намерен на адрес: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_en.pdf



Графика 55: Самоотвод и отвод на съдия³⁵

На графиката е показано дали съдиите могат да подлежат на санкции, ако не изпълнят задължението да си направят отвод от разглеждане на дело, по което тяхната непристрасност е под въпрос или е компрометирана, или когато е налице основателно усещане за предубеденост. Освен това графиката показва кой орган³⁶ е отговорен за взимане на решение по искане за отвод, направено от страна, която възнамерява да отстрани даден съдия.³⁷



³⁵ Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ENCJ. Отговорите на държави членки, в които не съществуват съдебни съвети, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС. Държавите членки са подредени по азбучен ред в зависимост от техните географски наименования на съответния им език. Височината на колонките не отразява непременно ефективността на гаранциите.

³⁶ Понякога в зависимост от ранга на съда, в който заседава съдията, чийто отвод се иска, повече от един орган може да е оправомощен да вземе такова решение.

³⁷ Съгласно параграфи 59, 60 и 61 от Препоръката съдиите следва да действат независимо и непристрасно при всички дела и да си направят отвод по дело или да откажат да действат в случай на основателни причини, определени единствено със закон.

3.3.3 Дейност на съдебните мрежи относно независимостта на съдебната власт

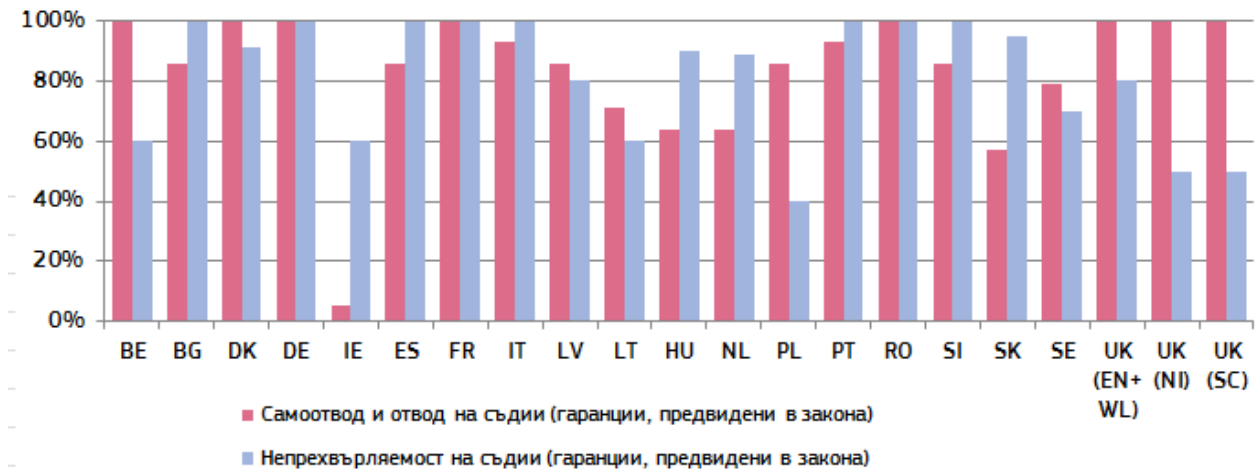
Информационното табло представя сравнителен преглед на някои правни гаранции, насочени към защита на независимостта на съдебната власт, но не предоставя оценка на тяхната ефективност. В предходните информационни табла Комисията насърчи съдебните мрежи да задълбочат своята оценка на ефективността на тези правни гаранции за независимост на съдебната власт и посочи, че това ще се отрази на начина, по който констатациите могат да бъдат представени в бъдещите информационни табла.

Като първа стъпка в тази посока през 2015 г. ENCJ проведе проучване³⁸ относно независимостта и отчетността на съдебната власт, предмет на което бяха гаранциите, установени в закон. В рамките на проучването беше направен преглед на ситуацията в държавите членки, чиито съдебни съвети са членове на ENCJ. Освен проучване на усещането на съдиите за независимост, проучването съдържа редица показатели, свързани с независимостта на съдебната власт, като например организационна автономия, финансиране на съдебната власт, управление на съдилищата, решения относно човешките ресурси, свързани със съдиите, непрехвърляемост, процедура за обжалване, периодично докладване, отношения с пресата, съдебна етика, самоотводи и отводи. Някои от тези показатели се отнасят до ситуации, представени в графиките по-горе, като например тези, свързани с непрехвърляемостта на съдии и със самоотвода и отвода на съдии.

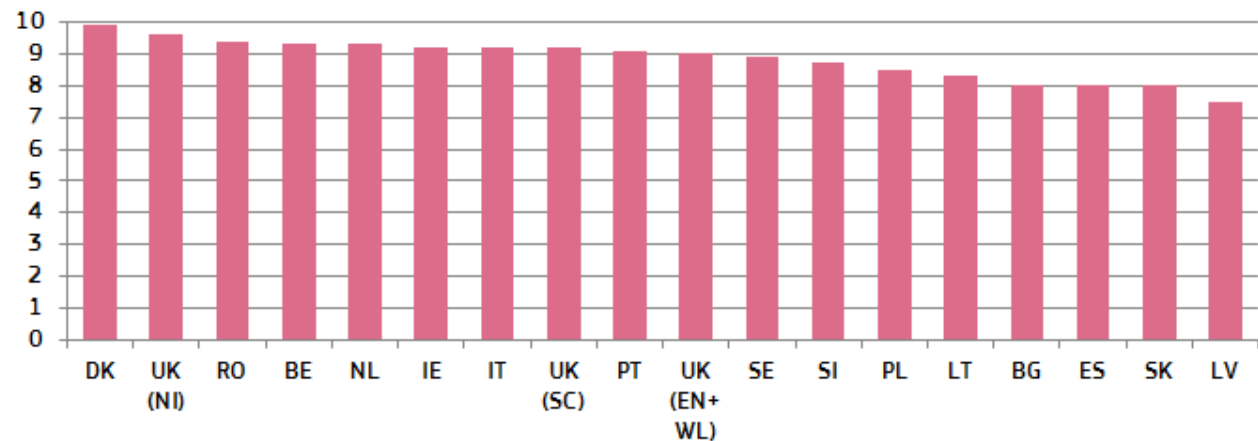
³⁸ Доклад на ENCJ за независимостта и отчетността на съдебната власт и прокуратурата за 2014—2015 г. Показателите на ENCJ се отнасят за правните и други аспекти на съдебната система, които могат да бъдат обективно наблюдавани и които са от съществено значение за независимостта и отчетността. Що се отнася до измерването на тези обективни аспекти, съветите, или когато такива няма, други управителни органи, са отговорни за оценяването и категоризацията с помощта на стандартизиран въпросник. Това оценяване представлява самооценка на аспекти, които могат да бъдат проверени от всяко едно лице, осведомено за въпросните правни системи. Показателите представляват гледището на ENCJ за начина, по който следва да изглеждат законоустановените мерки за защита на независимостта на съдебната власт. Вж. стр. 16 и 23 от доклада на ENCJ, който е на разположение на адрес: http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_2014_2015_adopted_ga_corr_2016.pdf

Графика 56: Примери за гаранциите, проучени от ENCJ³⁹

Графиката по-долу се отнася до самоотвода и отвода на съдии и непрехвърляемостта на съдии. Тя позволява да се добие представа относно мерките, предвидени в закон във връзка с тези ситуации, като не измерва тяхната ефективност на практика, нито оценява използването им. По-конкретно графиката показва мерките за доброволен самоотвод, неспазване на задължение за самоотвод, искане за отвод, органа, вземащ решение, и дали е възможно да се обжалва решение относно искане за отвод. На графиката е показано също дали даден съдия може да бъде преместен (временно или постоянно; по причини, които не са от дисциплинарен характер) на друга съдийска длъжност (за изпълняване на други съдийски функции, в друг съд или на друго местоположение) без неговото или нейното съгласие.



Графика 57: Проучване на ENCJ за усещането на съдиите за независимост (усещане — по-висока стойност означава по-положително усещане)⁴⁰



³⁹ Графиката произтича от резултатите, представени в доклада на ENCJ за независимостта и отчетността на съдебната власт и прокуратурата за 2014—2015 г. (резултатът е представен като процент от стандартизираната максимална стойност).

⁴⁰ Графиката се основава на проучване на отговорите на въпрос в проучването: „По скала от 0—10 (където 0 означава „изобщо не са независими“, а 10 означава „възможно най-високата степен на независимост“) като съдия изобщо не се чувствам независим/чувствам се напълно независим“. В проучването, проведено през март 2015 г., участваха общо 4 874 съдии. Следните членове на ENCJ не взеха участие в проучването: FR, MT, HR и HU. SE е наблюдател в ENCJ.

3.3.4 Обобщение относено независимостта на съдебната власт

Независимостта на съдебната власт е основен елемент на ефективната правосъдна система. Тя играе изключително важна роля за утвърждаването на принципите на правовата държава, справедливостта на съдебното производство и доверието на гражданите и предприятията в правната система.

Информационното табло представя тенденции в усещането за независимост на съдебната власт, както и информация относно правните гаранции за независимост и относно съдебните съвети (органи, чиято задача е защита на независимостта на съдебната система).

- Наред с проучването на дружествата, извършено от Световния икономически форум (СИФ), Информационното табло за 2016 г. разширява прегледа на *усещането за независимост* с нови проучвания на Евробарометър сред обществеността и предприятията:

- Сравнението между всички проучвания показва като цяло *сходни резултати*, особено сред държавите членки с най-ниско или най-високо равнище на усещане на независимост на съдебната власт.
- Проучването на СИФ, представено за четвърти път, показва, че усещането за независимост, изразено от страна на предприятията, *се е подобрило или е останало стабилно* в повечето държави членки при съпоставянето му с предходната година, като се забелязват значителни подобрения в няколко държави членки с ниско равнище на усещане за независимост (графика 48).

Сред причините за усещането за липса на независимост на съдилищата и съдиите *намесата или натискът от страна на правителството или политиците*, и *от икономически или други специални интереси* са особено забележими при няколко държави членки, в които усещането за независимост е на особено ниско равнище (графики 45 и 47).

- Информационното табло продължава да *прави обзор на правните гаранции за независимост на съдебната власт*, като показва организацията на правосъдните системи с оглед на защитата на независимостта на съдебната власт в определени видове ситуации, при които тя може да бъде застрашена:

- Що се отнася до *преместването на съдии без тяхното съгласие и освобождаването от длъжност на първоинстанционни и второинстанционни съдии*, информационното табло показва, че в почти всички държави членки преместените или освободените от длъжност съдии могат да обжалват или да поискат съдебен контрол на решението. Графиките показват, че малък брой съдии са били освободени от длъжност или преместени без тяхното съгласие, както и че повечето премествания са били осъществени по дисциплинарни причини (графики 52 и 53).
- В голям брой държави членки новозаведените дела *се разпределят* между съдиите на случаен принцип или по предварително определен ред, като по този начин се намалява свободата на преценка, при условие че системите се прилагат съответно и разпределението подлежи на мониторинг (графика 54).
- Съдиите, които не *си правят отвод* от разглеждане на дело, по което тяхната безпристрастност е под въпрос, могат да подлежат на дисциплинарни санкции (графика 55), като изключение от това правило се прави само в няколко държави членки.

- Информационното табло представя дейността на Европейската мрежа на висшите съдебни съвети (ENCJ) относно независимостта на съдебната власт, което представлява първа стъпка към оценяване на ефективността на гаранциите на практика (графика 56).

- С цел да осигури актуален преглед на *състава и правомощията на съдебните съвети*, информационното табло показва, че в повечето съвети съдиите (и прокурорите) *се избират от техните колеги* (графика 49). Освен това таблото показва, че в допълнение към правомощията за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии и за вземането на решения, които се отнасят за кариерите на съдиите, само няколко съвета разполагат с *управленски правомощия* за определяне на броя на служителите в определени съдилища, за бюджета на съдилищата и за използването на ИКТ в съдилищата (графика 50).
- Само в малък брой държави членки съдебната система участва в *определянето на критериите за определяне на техните финансови ресурси*. В по-голям брой държави членки тези критерии се определят единствено от изпълнителната и/или законодателната власт (графика 51).

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Четвъртото издание на информационното табло на ЕС в областта на правосъдието предоставя консолидирана картина за това как националните правосъдни системи са отбелязали напредък по отношение на своята ефективност, качество и независимост. Дори когато ситуацията се различава значително в зависимост от съответната държава членка и показател, информационното табло за 2016 г. показва някои положителни признаци, че усилията за подобряване на правосъдните системи изглежда дават резултат. Чрез информационното табло тези промени ще продължат да се следят, както и да се предоставя все по-задълбочен сравнителен преглед. Основната роля на правосъдните системи за поддържане на върховенството на закона изисква тези усилия да се полагат с ангажираност и решимост.