



ДОКЛАД

от извършен анализ на основните стратегически документи и нормативни актове, решения на Пленума на ВСС и други, имащи отношение към процесите на реформа на съдебната карта и проучване на добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в 2 европейски държави, провели реформа на съдебната карта

с представяне на изводи относно основните принципи и правила, по които се осъществява реформата на съдебна карта и идентифицирани добри практики за мониторинг от страна на неправителствения сектор върху реформи в съдебната система

по проект: „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“



www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



СЪДЪРЖАНИЕ:

Използвани съкращения	2
ВЪВЕДЕНИЕ	3
ЧАСТ 1. АНАЛИЗ НА ОСНОВНИТЕ СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ И НОРМАТИВНИ АКТОВЕ, РЕШЕНИЯ НА ПЛЕНУМА НА ВСС И ДРУГИ, ИМАЩИ ОТНОШЕНИЕ КЪМ ПРОЦЕСИТЕ НА РЕФОРМА НА СЪДЕБНАТА КАРТА	6
1.1 Анализ на приложимите стратегически, нормативни документи, решения на Пленума на ВСС и др. в областта на съдебната карта и нейната реформа.....	6
1.2. Основни принципи и правила, при които реформата на съдебната карта се осъществява/ следва да се осъществява	26
ЧАСТ 2. ПРОУЧВАНЕ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА МОНИТОРИНГА ВЪРХУ СЪДЕБНАТА СИСТЕМА В 2 ЕВРОПЕЙСКИ ДЪРЖАВИ, ПРОВЕЛИ РЕФОРМА НА СЪДЕБНАТА КАРТА.....	28
2.1. Добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в Република Полша.....	29
2.2. Добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в Република Хърватия	38

Използвани съкращения

БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВСС	Висш съдебен съвет
ДВ	Държавен вестник
ДБ	Държавен бюджет
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд
МП	Министерство на правосъдието
МСП	Механизъм за сътрудничество и проверка
НПО	Неправителствена организация
ОПДУ	Оперативна програма „Добро управление“
УО	Управляващ орган

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е разработен в изпълнение на проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд и по-конкретно в изпълнение на Дейност 1 от проекта – „Анализ на основните стратегически документи и нормативни актове, решения на Пленума на ВСС и други, имащи отношение към процесите на реформа на съдебната карта и проучване на добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в 2 европейски държави, провели реформа на съдебната карта“.

Цел на анализа и проучването

Цел на анализа и проучването е да се представят изводи относно основните принципи и правила, по които се осъществява реформата на съдебна карта в Република България и да се идентифицират добри практики за мониторинг от страна на неправителствения сектор върху реформи в съдебната система в две държави-членки на Европейския съюз.

На база на извършения анализ на основните стратегически документи, нормативни актове, решения на Пленума на ВСС и идентифицираните добри практики, имащи отношение към гражданското участие в процесите на реформа на съдебна карта, в две европейски държави, ще бъде разработен и предложен за използване механизъм за осъществяване на независим мониторинг от страна на гражданското общество върху прозрачността и ефективността на реформата на съдебна карта, предмет на Дейност 2 от горепосочения проект, финансиран по ОПДУ.

Именно чрез разработването на Методика за независим мониторинг от страна на гражданското общество върху реформата на съдебна карта, която ще се базира на изводите от настоящия анализ, ще се създаде цялостен, единен и функциониращ механизъм, с ясни, конкретни и измерими показатели за набиране, обработка и систематизиране на данни и информация относно прозрачността и ефективността на процеса на реформа на съдебната карта. Практическото прилагане на този механизъм за мониторинг ще допринесе за повишаване на ангажираността, както на НПО, работещи в сферата на реформи в съдебната система, така и на заинтересованите страни като съдилища, прокуратури, адвокати, нотариуси, съдии по вписвания, съдебни изпълнители и др. По този начин ще се създадат условия за проследяване на изключително важна реформа и чрез проследяването ѝ – формулиране на препоръки за подобряването ѝ, което от своя страна ще доведе до по-качествено правосъдие и възможности за сътрудничество между заинтересованите от процеса страни.

Като сериозен недостатък на реформата в съдебната система следва да се отбележи липсата на подходящ начин за информиране на обществото относно извършваната

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



реформа.

В тази връзка, извършването на анализа ще бъде основната отправна точка за удовлетворяване на идентифицираните нужди на неправителствените организации, бизнеса и обществото като цяло относно необходимостта от осигуряване на по-широка информираност и знание за процеса на реформа на съдебната карта в Република България и възможностите за осъществяване на обществен мониторинг върху него. Това ще доведе до създаване на предпоставки за повишаване на заинтересоваността и увеличаване на възможностите за активно участие на гражданското общество в процеса на мониторинг на реформата на съдебната карта в Република България.

Повишената осведоменост от своя страна ще допринесе за увеличаване на инициативите и дейностите за граждански мониторинг върху прозрачността и ефективността на реформата на съдебна карта и участие на гражданския сектор в този важен процес.

Използвани основни методи

Основните методи, използвани при извършването на анализа на основните стратегически документи, нормативни актове, решения на Пленума на ВСС и проучването на добри практики, са **правен анализ** (анализ на законодателството), **документален анализ** (проучване на документи и информация и писмено запитване към предварително идентифицирани организации) и **експертна оценка**.

➤ *Документален анализ*

Документалният анализ или т.нар. кабинетно проучване е универсален инструмент за преглед и анализ на релевантните източници на информация и свързаните документи и проучване на документи и информация и в тази връзка намери конкретна приложимост в контекста на изследването на добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в 2 европейски държави, провели реформа на съдебната карта.

За целите на изготвяне на настоящия доклад, на първо място беше извършен преглед на цялата налична информация по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, процедура BG05SFOP001-3.003 „Граждански контрол върху реформата в съдебната система“.

На второ място, за целите на изследването, бе извършено Интернет проучване - преглед и анализ на публичнодостъпна информация относно добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в европейски държави, провели реформа на съдебната карта, като в резултат на това бяха дефинирани и двете държави-членки, обект на задълбочено изследване, а именно Република Полша и Република Хърватия.

➤ *Правен анализ (анализ на законодателството)*

Правният анализ би могъл да се разглежда като частен случай на разгледаното по-горе кабинетно проучване. Основните източници на данни са актуалните стратегически

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



документи и законови и подзаконови нормативни актове на националното законодателство на Република България, решения на Пленума на ВСС и други, имащи отношение към процесите на реформа на съдебната карта, които бяха детайлно анализирани в процеса на извършване на изследването.

Анализ на основните стратегически документи и нормативни актове, Решения на пленума на ВСС и други, имащи отношение към процесите на реформа на съдебната карта, е представен в част 1 от доклада.

➤ *Писмено запитване към предварително идентифицирани организации*

За целите на изготвяне на частта от доклада, свързана с идентифициране на добри практики за мониторинг от страна на неправителствения сектор върху реформи в съдебната система, бе отправено писмено запитване към предварително идентифициран списък от организации, функциониращи в сферата на съдебната система, в т.ч. в реформирането на съдебната система и на съдебната карта, в частност.

➤ *Експертна оценка*

Експертната оценка е техника, която се използва за различни цели, включително за идентифициране на проблем, достигане на яснота по определена тема, формулиране на изводи, оценки и препоръки. Същността на метода се изразява в преценка от определен брой експерти на факти и данни, получени от различни източници (нормативни актове, документи, статистическа информация и др.).

За целите на изследването методът намери изключително широка приложимост, особено по отношение на идентифицирането на добри практики, свързани с мониторинг върху съдебната система в европейски държави, провели реформа на съдебната карта. Експертна оценка бе приложена при определянето на тези от множеството идентифицирани добри практики, които са приложими в Република България.

Източници на информация

Основните източници на информация, използвани при извършването на анализа на основните стратегически документи, нормативни актове, решения на Пленума на ВСС и проучването на добри практики, са Интернет страници на Висшия съдебен съвет, Министерство на правосъдието, НПО, които работят в сферата на съдебната система в Република България, НПО, които работят в сферата на съдебната система в държави-членки на ЕС и др.

Целева аудитория

Целева аудитория на анализа и проучването са неправителствените организации (особено такива, които работят в сферата на реформи в съдебната система), бизнеса и широката общественост (гражданите).

Анализът и проучването не претендират за изчерпателност. Всички коментари и мнения от ползвателите биха били от полза за тяхното развитие и надграждане.

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



ЧАСТ 1. АНАЛИЗ НА ОСНОВНИТЕ СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ И НОРМАТИВНИ АКТОВЕ, РЕШЕНИЯ НА ПЛЕНУМА НА ВСС И ДРУГИ, ИМАЩИ ОТНОШЕНИЕ КЪМ ПРОЦЕСИТЕ НА РЕФОРМА НА СЪДЕБНАТА КАРТА

1.1 Анализ на приложимите стратегически, нормативни документи, решения на Пленума на ВСС и др. в областта на съдебната карта и нейната реформа

В настоящата част е направен анализ на основните стратегически документи, нормативни актове, решения на Пленума на ВСС и др., имащи отношение към процесите на реформа на съдебната карта.

Целта на настоящия анализ е извеждане на основните принципи и правила, при които реформата на съдебната карта се осъществява /следва да се осъществява, с цел да се даде основата за изпълнението на последващите дейности по проекта – създаването на инструмента методика за мониторинг и осъществяването на мониторинга от страна на неправителствения сектор върху реформата на съдебната карта.

За целите на анализа и извеждането на основните принципи и правила са прегледани общо над 35 документа, сред които: стратегически документи; нормативни актове; доклади/ анализи; решения на Пленума на ВСС и др.

В таблицата по-долу е изведена основната информация от осъществен преглед на описаните документи и кратък анализ на текстовете, имащи отношение към процесите на реформа на съдебната карта.

Таблица 1. Анализ на текстовете от приложимите стратегически, нормативни документи, решения на Пленума на ВСС и др., имащи отношение към процесите на реформа на съдебната карта

№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащи отношение към процесите на реформа на съдебната карта
<i>Стратегически документи (стратегии, пътни карти за изпълнение на стратегии, национални концепции, национални/ регионални планове, стратегически/ национални програми и др.)</i>		
1.	Актуализирана стратегия за продължаване на	Общата цел на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система е в рамките на следващите седем години, разчитайки на ресурсите и възможностите, произтичащи от

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
	реформата в съдебната система /приета с решение на Народно събрание от 21.01.2015 г. ¹	<p>нашата принадлежност към Европейския съюз и Съвета на Европа, както и на вътрешното демократично съзряване на гражданското общество и професионалната общност в България, да надгради усилията за модернизация на съдебната власт и да завърши реформата ѝ. Заложените постижения, свързани с реформата на съдебната карта при реализирането на тази цел е да се „Осигури добро управление на органите на съдебната власт и висока ефективност на тяхното функциониране“ и да се „Разгърне потенциала на човешкия ресурс на съдебната власт и гарантира високата мотивация, компетентност и социална отговорност на съдиите, прокурорите и следователите“.</p> <p>Заложената стратегическа цел, която има отношение към реформата на съдебната карта е Стратегическа цел 3: Ефективно администриране на съдебната власт и слените специфични цели към нея: Специфична цел 4: Въвеждане на инструменти за дългосрочно планиране, мярка 3.4.3 Оценка на ефективността на отделните структури на съдебната власт и реформа на съдебната карта; Специфична цел 2: Регулиране на натовареността на магистратите и на структурите на съдебната власт; Специфична цел 3: Бюджетът на съдебната власт – инструмент за ефективно управление, отчетност и реформа и Специфична цел 5: Електронно правосъдие.</p>
2.	Пътна карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система /приета с Решение № 299 на Министерския съвет от 22.04.2016 г.; актуализираната	<p>В Пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система по заложената основна мярка, имаща отношение към реформата на съдебната карта /3.4.3. Оценка на ефективността на отделните структури на съдебната власт и реформа на съдебната карта/ са заложени няколко основни действия:</p> <p>1. Анализи на реализираните реформи на съдебни карти в Европа, използваните методологии и практическите мерки на ниво държава-членка, в контекста на тяхната приложимост към българската съдебна система и на текущото състояние на отделните съдебни структури и тяхната ефективност и ефикасност - за районите,</p>

¹ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=957>



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
	пътна карта е приета с Решение № 268 на министерския съвет / 09.05.2019 г./ ²	<p>окръжните и апелативните съдилища и прокуратури, както и за административните съдилища;</p> <ol style="list-style-type: none">Изготвяне на предложения за промени в конкретни съдебни структури по йерархични нива и реализиране на правно-организационни анализи за подбрани пилотни съдилища относно възможностите за тяхната реорганизация и създаване на т.нар. обединен съд или обединена прокуратура;Изготвяне на предложения за оптимизиране на съдебната карта, в т.ч. предложения и обосновка за конкретни обединения по места;Провеждане на дискусии и избор на конкретен модел за оптимизиране на съдебната карта на районните съдилища и прокуратури;Прилагане на оценката и изработване на пътна карта за реорганизация на съдебните структури на окръжно и апелативно ниво;Прилагане на избрания модел за оптимизиране на съдебната карта на районните съдилища и прокуратури и пътна карта за реорганизация на съдебните структури на окръжно и апелативно ниво /финансира се от ДБ/;Периодична оценка на ефективността на структурите /финансира се от ДБ и за целите на оценката се ползва СИСМА/. <p>Изпълнението на посочените действия следва да доведе до следните резултати: „Избран модел за оптимизиране на съдебната карта и пътна карта (план за действие) чрез реформа на броя и начина на работа на съдебните структури на районно, окръжно и апелативно ниво“ и „Оптимизирани разходи за административно управление на съдебните структури чрез приет модел за оптимизация на съдебната карта на ниво районни съдилища и прокуратури“.</p> <p>Неразривно свързани с реформата на съдебната карта са и</p>



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		<p>заложените резултати по посочените по-горе специфични цели 2, 3, по-конкретно:</p> <ul style="list-style-type: none">• Заложени резултати по специфична цел 2: Регулиране на натовареността на магистратите и на структурите на съдебната власт: ефективно прилагане на модел за отчитане на тежестта на отделните видове съдебни дела и преписки и допълнителните служебни дейности на съдиите, прокурорите и следователите; интегрирана политика по нормиране на натовареността на магистратите и администрацията и обвързване на процеса на планиране с нормата и справедлива натовареност на съдиите, прокурорите и следователите; създаване на условия за повишаване на качеството на правосъдието.• Заложени резултати по специфична цел 3: Бюджетът на съдебната власт – инструмент за ефективно управление, отчетност и реформа: повишена прозрачност на бюджета на съдебната власт и ефективност на работата на структурите ѝ. <p>По посочената по-горе специфична цел 5 са заложени следните дейности: въвеждане в експлоатация и бъдещо развитие на ЕИСС и разработване и/или интегриране на нови функционалности в нея, ресурсно обезпечаване на нейното функциониране и на съдилищата с необходимите технически средства и системен софтуер за реализиране на е-правосъдие, както и други проекти, свързани с основните цели на стратегията за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие – информационни системи, софтуер, функционалности и др., като следва да се отбележи, че те се финансират чрез Актуализирана Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019 – 2025 г.³</p>
Нормативни документи		

³ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=892>
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
1.	Конституция на Република България ⁴	В глава шеста „Съдебна власт“ от Конституцията, в разпоредбата на чл.119 са определени видовете съдилища, а в чл.126 – структурата на прокуратурата.
2.	Закон за съдебната власт ⁵	Законът за съдебната власт, в разпоредбата на чл. 30, ал.5, т.6 постановява, че „Съдийската колегия и прокурорската колегия осъществяват поотделно и в съответствие с професионалната си насоченост следните правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите: правят предложения до пленума на Висшия съдебен съвет за определяне на броя на съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, административните и апелативните съдилища и съответните прокуратури“.
Други документи		
1.	Доклад на Комисията Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка / Европейска Комисия, 22.01.2014 г. ⁶	В посочения доклад, в „ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ“ по точки 2. Реформа на съдебната система и т.3 Ефикасност на съдебната система са дадени следните препоръки: По отношение на реформата на съдебната система и в частност на съдилищата ВСС следва да предприеме конкретни мерки за решаване на проблема с неравномерната натовареност между съдилищата и магистратите по обективен начин. В допълнение стратегията за реформата в съдебната система следва да включва годишен доклад за напредъка, изготвен от ВСС във връзка с мерките по съдебната реформа и целите за следващата година, за да се подобри прозрачността на процеса. Акцент е поставен и върху необходимостта страната ни да гарантира откритото участие на всички значими НПО и професионални организации при определянето и наблюдението на стратегиите за реформи. По отношение на ефикасността на съдебната система препоръката към България е да продължи да търси решение на проблемите с неравномерната натовареност и разпределението на ресурсите,

⁴ Обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991г., изм. ДВ. бр.85 от 26 Септември 2003г., изм. ДВ. бр.18 от 25 Февруари 2005г., изм. ДВ. бр.27 от 31 Март 2006г., изм. ДВ. бр.78 от 26 Септември 2006г., изм. ДВ. бр.12 от 6 Февруари 2007г., изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015г.

⁵ Обн. ДВ. бр.64 от 7 Август 2007г., посл. изм. ДВ. бр.80 от 24 Септември 2021г.

⁶ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/6/Doklad-2014_bg.pdf
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		както и на въпроси като атестирането и повишаването, като се вземе предвид професионалната етика. В допълнение, България следва да постигне реален напредък в електронното правосъдие като средство за подобряване на ефикасността, прозрачността и последователността на съдебния процес в краткосрочен до средносрочен план, както и в дългосрочна перспектива.
2.	Технически доклад, придружаващ документа Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка/ Европейска Комисия 22.01.2014 г. ⁷	<p>В техническият доклад, който е работен документ към Доклада на Комисията са определени показатели за напредък, на които България следва да обърне специално внимание, /съгласно Решение 2006/929/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България при постигането на специфични цели в областите съдебна реформа и борба с корупцията и организираната престъпност/. Релевантен в случая е Показател 3: „Продължаване на реформата на съдебната система с цел повишаване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и ежегодно публикуване на резултатите“, по който се оценява напредъка по отношение на реформата в областта на съдебната карта.</p> <p>В техническия доклад, който представя информация и данните, които Комисията е използвала като основа за своя анализ, по отношение на съдебната реформа е отчетено следното:</p> <ul style="list-style-type: none">• наличие на устойчиви различия в работното натоварване в различните съдилища. Установено е, че прекомерното натоварване е неизбежна последица от забавянето на съдебния процес в големите съдилища, разположени в основните градове, а други съдилища /например военните съдилища, но също така и други съдилища в останалата част от страната/ имат по-малко или дори в някои случаи съвсем минимално работно натоварване;• дългосрочна цел, която е по-цялостна реформа на „съдебната карта“ на България (т.е. брой и разположение на съдилищата) за създаване на по-ефективна структура, чиято първа стъпка следва да бъде приета през 2014 г. с реформа на военните съдилища.
3.	Доклад на Комисията до Европейския	Доклада на Комисията от януари 2015 г. отчита следните положителни стъпки, предприети от ВСС, които имат отношение към реформата на съдебната карта:

⁷ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/6/Technical_report_BG.pdf
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
	<p>Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка / Европейска Комисия, 28.01.2015 г.⁸</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Финализиране на методиката за оценка на натовареността магистратите и съдилищата и организиране на консултации с всички основни заинтересовани страни, за да се създаде обективна основа за реформа на съдебната карта (ако е необходимо, разделяне на съдебната карта от картите на географско разположение на другите публични органи). • Отбелязване на конкретен напредък в областта на електронното правосъдие като средство за подобряване на съдебния процес. <p>По отношение на реформата на съдебната система, доклада отчита, че Стратегията за съдебна реформа представлява солидна основа за бъдещи действия.</p>
4.	<p>Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка / Европейска Комисия, 28.01.2015 г.⁹</p>	<p>Отчетените в доклада констатации, свързани с реформата на съдебната карта в техническия доклад от 2015 г. са следните:</p> <ul style="list-style-type: none"> • констатирано е, че през 2014 г. са предприети първите стъпки в посока със закриването на две трети от военно-окръжните съдилища и процеса се очаква да продължи с реформа на районните съдилища през 2015 г.; • отбелязва се, че за процеса на цялостна реформа ще допринесе и подготовката за цялостна система от стандарти за оценка на натовареността и възложените проучвания на независими експерти във връзка с демографските, социалните и икономическите фактори, които се отразяват върху честотата на делата в съда, и факторите, които влияят върху достъпа на гражданите до правосъдие; • отчитат се усилията на ВСС за облекчаване на най-сериозните проблеми, произтичащи от неправилното разпределение на ресурсите в системата /по конкретно през 2014 г. , ВСС е закрил поста в съдебни органи с по-малка натовареност, като същевременно са открити допълнителни поста в по-натоварените органи/. <p>Доклада отчита, че реформата ще бъде дългосрочен процес, който, за да бъде успешен, ще изисква непрекъсната подкрепа и на политическо равнище.</p>
5.	<p>Доклад на Комисията до Европейския Парламент и</p>	<p>Препоръките в доклада по отношение на реформата на съдебната карта са обективирани в т. 3. Стандарти в съдебната система и за 2016 г. са следните:</p>

⁸ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/6/Doklad-2015_bg.pdf

⁹ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/6/Technical_report_BG_2015.pdf
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
	Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка /Европейска Комисия, 27.01.2016 г./ ¹⁰	<ul style="list-style-type: none">• страната ни да приеме реформа на съдебната карта на районните съдилища и да представи пътна карта за рационализирането в по-общ план на съдилищата на всички равнища с цел повишаване на качеството и ефикасността като цяло, в това число пренасочване на ресурси, където е целесъобразно, въз основа на цялостен анализ на натовареността на съдилищата;• страната ни да установи ясен график за прилагането на електронното правосъдие и да предвиди необходимия капацитет за наблюдение и направляване на прилагането му; <p>В глава „Заключения и препоръки“ на доклада, Комисията отправя препоръката през 2016 г. България да напредне в реформите на ключови елементи от съдебната си система, като: приеме реформа на съдебната карта на районните съдилища и представи пътна карта за рационализирането в по-общ план, като се визират съдилищата на всички равнища и целта е да се повиши качеството на и ефикасността като цяло, включително пренасочване на ресурси. Препоръката е тази реформа да се направи въз основа на цялостен анализ на натовареността на съдилищата. В допълнение, с отправена препоръка, свързана с електронното правосъдие – да се установи ясен график за прилагането му, като се осигури капацитет за неговото прилагане и наблюдение.</p>
6.	Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка / Европейска Комисия, 27.01.2016 г./ ¹¹	<p>В раздел „IV Качество и ефикасност на съдебната власт“ в доклада се коментира факта, че натовареността на съдиите е по-висока в съдилищата в по-големите градове, което води до проблеми от гледна точка на бързината на производствата, както и до евентуален натиск върху съдиите /например в столицата/. Коментира се политиката на ВСС за преразпределение на постове между съдебните райони, и по конкретно, че провежданата политика не е помогнала за разрешаването на проблемите в най-натоварените съдилища.</p> <p>Отбелязано е, че новите норми на натовареност, които са разработени от ВСС, може да послужат като основа за „още по-голяма прецизност“ при вземането на решения, свързани с решаване на проблема с натовареността в различните съдилища. Отбелязва се, че само разместването на работни места не може да бъде достатъчно ефективно решение на проблемите, свързани с ресурсите, пред които е изправена българската съдебна система, тъй</p>

¹⁰ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/10/com_2016_40_bg.pdf

¹¹ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/10/swd_2016_15_bg.pdf
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		<p>като може частично да изравни натовареността, но няма да работи на ниво подобряване на ефикасността в работата на съдилищата.</p> <p>Докладът отбелязва, че се подготвят по-широкообхватни промени в две основни направления: реформа на съдебната карта и въвеждане на електронното правосъдие, но при внимателно обсъждане и анализ.</p> <p>Доклада отбелязва, че ВСС прави подготовка за тази реформа, която на етап 2016 г. е под формата на цялостен анализ за определяне на критериите, които да се прилагат при евентуална бъдеща реформа, като фокусът е на първия етап само върху районните съдилища.</p>
7.	Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка /Европейска Комисия, 25.01.2017 г./ ¹²	<p>Основната препоръка в доклада по т.3.1 Съдебна реформа е продължаване на реформата на съдебната власт чрез изпълнение на стратегията за съдебната реформа.</p> <p>В докладът се отбелязва, че новата информационна система за случайно разпределение на делата в съдилищата е добра стъпка. Оценена е извършената работа по разработването на стандарти за оценка на натовареността в съдилищата и прокуратурите, която следва да бъде основа за взимане на решения в области като атестирането, повишаването в длъжност, дисциплинарните производства и разпределението на персонала.</p> <p>По-детайлно отправените в доклада препоръки са:</p> <ul style="list-style-type: none">• да се публикува за обществена консултация доклад, в който подробно се отчита напредъкът по изпълнението на националната стратегия за съдебна реформа и се определят оставащите стъпки, които трябва да бъдат предприети;• да се създаде механизъм за непрекъснато публично отчитане на напредъка през оставащата част от периода за изпълнение на стратегията;• да се намери решение на положението с натовареността в най-натоварените съдилища въз основа новите стандарти за натовареност и да се постигне съгласие по пътна карта за реформа на съдебната карта едновременно с развитието на електронното правосъдие;• да се изготви пътна карта за изпълнение на препоръките на Службата за подкрепа на структурните реформи /СПСР/ във връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, включително механизъм за отчитане

¹² http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/14/com-2017-43_bg.pdf
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		<p>на постигнатия напредък пред широката общественост.</p> <p>Във връзка с реформата на съдебната карта, доклада отчита, че е необходимо време за координация и постигане на консенсус с обществото като цяло и че реформата ще изисква време.</p>
8.	Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка / Европейска Комисия / 25.01.2017 г. ¹³	<p>Доклада отбелязва, че обсъжданията на съдебната карта са много чувствителна тема както в рамките на самата съдебна система, така и в обществото, поради което ВСС подхожда внимателно към реформата. Въпреки това, на ниво политически среди и в средите на съдебната система битува виждането, че системата трябва да се реформира.</p> <p>Отбелязано е, че през 2014 е извършена незначителна реформа на военните съдилища, а през 2015 г. е достигнат етапът на общи консултации по редица проектокритерии, които да се прилагат за реструктурирането на тези съдилища и едва неотдавна е започнал дебат и за по-висшите съдебни инстанции.</p> <p>Отбелязва се, че важен въпрос, който трябва да бъде разгледан в рамките на реформата на съдебната карта, е как на гражданите от цялата страна да се гарантира адекватен достъп до съдебните институции, като електронното правосъдие може да осигури това.</p>
9.	Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка /Европейска Комисия, 15.11.2017 г./ ¹⁴	<p>Докладът от ноември 2017 г. има за цел да отчете напредъка по отправените препоръки в доклада по МСП от януари 2017 г. – в този доклад, Комисията отправя седемнадесет ключови препоръки, чието евентуално изпълнение ще доведе до приключването на процеса по механизма за сътрудничество и проверка. По посочената причина, докладът от ноември представя напредъкът, който е постигнат след отправянето на препоръките в доклада от януари.</p> <p>По отношение на оценката на напредъка в изпълнението на показателите по Механизма въз основа на препоръките, съдържащи се в доклада от януари 2017 г. е отчетено, че: Българското правителство се ангажира да публикува редовни доклади за напредъка по стратегията. Очакванията са новият състав на ВСС в рамките на проект, финансиран със средства на ЕС да продължи и надгради работата по реформата на съдебната карта.</p> <p>Отчита се, че по някои елементи може да бъде осъществен по-бърз напредък – напр. представения конкретен модел за окрупняване на районните прокуратури в 28-те области, което няма да изисква</p>

¹³ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/14/CELEX_52017SC0024_BG_TXT.pdf

¹⁴ <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/18/EC-Report-CVM-BG-15112017-2.pdf>



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		обезателно паралелно окрупняване на районните съдилища. Като цяло е оценено, че България е предприела по-нататъшни стъпки за изпълнение на четирите препоръки по трети показател „Продължаване на съдебната реформа“. Все още обаче предстои тези инициативи да бъдат приключени и трябва да бъдат трансформирани в ясен план за действия, които да бъдат предприети в ключови области.
10.	Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка /Европейска Комисия , 15.11.2017 г./ ¹⁵	Отчетения в доклада напредък по отправените препоръки е както следва: <ul style="list-style-type: none">• по препоръка 5: да се публикува за обществена консултация доклад, в който подробно се отчита напредъкът по изпълнението на националната стратегия за съдебна реформа и се определят оставащите стъпки, които трябва да бъдат предприети е отчетено, че Министерството на правосъдието при служебното правителство е публикувало през 2017 г. два отчета на изпълнението, разглеждащ напредъка, постигнат през 2016 г., и е взето решение тези отчети да се публикуват на всеки 6 месеца;• по препоръка 6, свързана с действия за преодоляване на натовареността едновременно с развитието на електронното правосъдие: доклада отбелязва, че разработените стандарти за натовареност следва да се надградят със следващите стъпки и да се използват за облекчаване на най-натоварените съдилища;• по препоръка 7: да се изготви пътна карта за изпълнение на препоръките на Службата за подкрепа на структурните реформи във връзка с реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост – в доклада се отчита, че е изготвен независим анализ на структурния и функционален модел на българската прокуратура през 2016 г. с помощта на Службата за подкрепа на структурните реформи на Комисията и експерти (висши прокурори), който съдържа препоръки за подобряване на организацията на прокуратурата и на взаимодействието ѝ с другите институции, като акцентът се поставя върху въпроси като независимостта и отчетността, както и прозрачността,

¹⁵ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/18/CELEX_52017SC0700_BG_TXT.pdf
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		ефективността и ефикасността.
11.	Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка /Европейска Комисия, 13.11.2018 г./ ¹⁶	<p>Докладът потвърждава препоръките от доклада през 2017 г., и отчита, че България е постигнала значителен напредък и препоръките са почти изпълнени, но тъй като някои от промените са все още в процес на осъществяване следва да се осъществява постоянен мониторинг.</p> <p>Препоръките, касаещи съдебна карта, по които доклада отчита изпълнение са:</p> <ul style="list-style-type: none">• Препоръка 5: да се публикува за обществена консултация доклад, в който подробно се отчита напредъкът по изпълнението на националната стратегия за съдебна реформа и да се определят оставащите стъпки, които трябва да бъдат предприети. Да се създаде механизъм за непрекъснато публично отчитане на напредъка през оставащата част от периода за изпълнение на стратегията;• Препоръка 6: да се намери решение на положението с натовареността в най-заетите съдилища въз основа новите стандарти за натовареност и да се постигне съгласие по пътна карта за реформа на съдебната карта едновременно с развитието на електронното правосъдие;• Препоръка 7: да се изготви пътна карта за изпълнение на препоръките на доклада на Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи във връзка реформата на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите институции, включително механизъм за отчитане на постигнатия напредък пред широката общественост. <p>Доклада отчита, че прокуратурата е предприема мерки за изпълнението на пилотен проект за укрепване на малък брой районни прокуратури като първа стъпка към по-широка реформа, а по отношение на съдилищата, Висшият съдебен съвет действа по-предпазливо и очаква резултатите от проект, на който да стъпи, за да осъществи реформата на съдебната карта.</p> <p>Допълнително, в доклада е препоръчано в обществения дебат по реформата да се включи и Висшият съдебен съвет, който разполага с широки самостоятелни правомощия по отношение на управлението на съдебната система в България.</p>
12.	Технически доклад,	Основните препоръки в доклада по показател 3 са: да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на

¹⁶ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/21/progress-report-bulgaria-2018-com-2018-850_bg.pdf
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
	придружаващ Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка /Европейска Комисия, 13.11.2018 г./ ¹⁷	професионализма, отчетността и ефикасността. Да се прави оценка на ефекта от тази реформа и да публикува резултатите всяка година. В допълнение, е обърнато внимание на създаването на механизъм за включване на заинтересованите страни и на широката общественост в процеса на определяне на приоритетите за бъдещата работа в рамките на стратегията за съдебна реформа от 2014 г. Отчетен е като плюс запазването на консултативния Съвет за съдебната реформа, който обединява заинтересованите страни за обсъждане на текущи инициативи за реформи.
13.	Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка /Европейска Комисия, 22.10.2019 г./ ¹⁸	Оценката на напредъка в Доклада от 2019 г. по показател „Продължаване на съдебната реформа“ е следната: <ul style="list-style-type: none">• по препоръка 5: доклада отчита, че е създаден специален консултативен съвет по въпросите на съдебната реформа, който обсъжда както докладите за напредък, така и законодателни инициативи и проекти от значение за подготовката или изпълнението на съдебните реформи. През май 2019 г. МС е приела актуализирана пътна карта за изпълнението на мерките по стратегията за съдебна реформа със специален акцент върху мерките, финансирани от оперативна програма „Добро управление“ по линия на Европейския социален фонд за периода 2014—2020 г.;• по препоръка 6: доклада отчита положените усилия /отбелязани и в докладите по механизма от предишните години/, но насърчава полагането на постоянни усилия, за да се гарантира балансирано разпределяне на работното натоварване в бъдеще, разбира се в контекста на въвеждането на електронното правосъдие. В доклада се констатира, че въпреки че Висшият съдебен съвет продължава да обсъжда конкретни аспекти на съдебната карта, провеждането на всеобхватна реформа остава по-дългосрочна перспектива. Докладът отбелязва, че прокуратурата е започнала поетапен процес на рационализиране на структурата на районните прокуратури в цялата страна: пилотната фаза - закриването на 11

¹⁷ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/21/technical-report-bulgaria-2018-swd-2018-550_bg-0.pdf

¹⁸ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/25/progress-report-bulgaria-2019-com-2019-498_bg.pdf



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		местни прокуратури, приключила през 2018 г.; втората фаза – закриване на още 28 прокуратури, потвърдена от пленума на Висшия съдебен съвет през юли 2019 г.
14.	Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка /Европейска Комисия, 22.10.2019 г. ¹⁹	<p>Новите моменти, отбелязани в настоящия доклад по препоръки 5 и 6 са:</p> <ul style="list-style-type: none">• започналите през пролетта на 2019 г. обсъждания със заинтересованите страни за съставянето на нов координационен съвет с представители на съответните институции, както и с участието на представители на гражданското общество, който да наблюдава редовно напредъка. Целта на създаването му е предприемане на действия за постоянен мониторинг след отпадане на Механизма за сътрудничество и проверка. Идеята е Съветът да има координационна и консултативна функция и ще заседава поне веднъж на 3 месеца, като разполага с възможност да провежда извънредни заседания, организирани по искане на членовете на съвета, с цел да се наблюдава развитието не само по отношение на съдебната реформа, но и на по-общите усилия във връзка с върховенството на закона и за справяне с корупцията и организираната престъпност.²⁰• законодателните изменения с цел преразпределяне на отговорностите между различните съдилища, както и ограничено прехвърляне на длъжности между съдилищата. <p>Независимо от посочените нови предприето стъпки, докладът отбелязва, че е необходимо да се полагат постоянни усилия, за да се гарантира балансирано разпределяне на работното натоварване в бъдеще. Този въпрос трябва да се разглежда и в контекста на продължаващите усилия за въвеждане на електронно правосъдие и провеждане на реформа на съдебната карта, във връзка с които е в ход проект с подкрепата на фондовете на ЕС.</p>
15.	Доклад относно значението на районните	С Решение по Протокол № 40/15.07.2015 г. Висшият съдебен съвет е приел изготвения от Комисията за анализ и отчитане степента на

¹⁹ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/25/technical-report-bulgaria-2019-swd-2019-392_bg.pdf

²⁰ Съветът ще бъде съставен от членове на правителството и съдебната власт, както и от представители на Народното събрание по въпроси, свързани с дадено законодателно измерение. Председателството ще се осъществява съвместно от представител на Висшия съдебен съвет и заместник министър-председател, отговарящ за съдебната реформа. Освен че ще публикува актуална информация след всяко свое заседание, съветът ще представя и годишен доклад на правителството и на Висшия съдебен съвет

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
	съдилища в общата структура на съдилищата в България / приет с реш. по протокол № 40/15.07.2015 г. от Висш съдебен съвет	<p>натовареност на органите на съдебната власт (КАОСНОСВ) Доклад за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система и критериите за промяна в съдебната карта на районните съдилища (Доклада на ВСС).</p> <p>В основната си част Докладът представя детайлен анализ на структурата и развитието на съдилищата в исторически и географски аспект, както и световният и европейски опит в процеса по реорганизация на съдебните структури. В Доклада са представени и основните принципи и критерии, на които се подчинява реализацията на подобни реформи.</p> <p>На база на детайлният анализ са дефинирани базовите критерии, на които да стъпи структурната реформа в районните съдилища в страната в изпълнение на пътната карта. Посочените в Доклада критерии, водещи при определяне на седалищата и съдебните райони на районните съдилища в страната са:</p> <ul style="list-style-type: none">• Определяне на минимална численост на съдиите в районен съд;• Натовареност на районните съдилища;• Данни за разпределение на населението по съдебните райони на отделните районни съдилища;• Географски разстояния и достъпност на обществения транспорт;• Индекс за социално-икономическото развитие на съдебните райони;• Съществуване на дигитална достъпност и интернет достъп на гражданите;• Наличие на други фактори, които налагат нуждата от запазване на седалището на районен съд в определено населено място.
16.	Доклад за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната система	С Решение по Протокол № 40/15.07.2015 г. Висшият съдебен съвет е възложил на КАОСНОСВ да изготви и представи до 15.10.2015 г. във ВСС Доклад за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната власт и критериите за промени в териториалната структура на районните прокуратури.



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
	и критериите за промяна в териториалната структура на районните прокуратури / приет с реш. по протокол № 51/15.10.2015 г. от Висш съдебен съвет	<p>Докладът е изготвен и приет Решение по Протокол № 51/15.10.2015 г. от Висш съдебен съвет.</p> <p>Критериите, които са предложени за съдилищата при реформата на съдебната карта, са отчетени като важни и специфични, с оглед на това, че въз основа на тях е предвидено да се взема решение за новия профил на съдебните райони – новите седалища и съдебни райони на районните съдилища.</p> <p>В Доклада са посочени конкретните критерии, изведени в Доклада на ВСС за районните съдилища и степента на тяхната относимост/ тежест спрямо промяна в териториалната структура на районните прокуратури. По отношение на реформата на районните прокуратури е изведен и още един, различен критерии. Основният акцент по отношение на критериите и целите на промяната в структурата на районните прокуратури е поставен на различната функционална компетентност, от която е изведена възможността за различни решения за районните съдилища и районните прокуратури.</p> <p>Докладът представя детайлен преглед в организационен и исторически план на ролята и функциите на прокуратурата и мястото ѝ в структурата на съдебната система. Представени са и международните стандарти при реформиране на картата на прокуратурите.</p> <p>Основните цели, определящи промените в териториалната структура на районните прокуратури, според Доклада са:</p> <ul style="list-style-type: none">• достъп до правосъдие и постигане на стандарти за ефективно управление;• повишаване качеството и ефективността на прокурорската дейност;• оптимизация на разходите. <p>Критериите, които са посочени в Доклада като валидни при вземане</p>



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		<p>решение за броя и местоположението на съдилищата, до голяма степен съвпадат с критериите, валидни при преценката за броя и местоположението на прокуратурите, но имат различно съдържание, тежест и значение. Обобщените критерии са:</p> <ul style="list-style-type: none">• разпределение на населението и криминална активност;• географски разстояния и достъпност на обществения транспорт;• съществуването и (дигитална) достъпност на услуги за подпомагане и/или инфраструктура;• натовареност с достатъчен брой случаи, за да се позволи ефективно използване на прокуратурите;• оптимален брой прокурори, както и администрация, за да се гарантира кадрова обезпеченост в случай на отсъствие, както и да се даде възможност за специализация, която е необходима във всяка прокуратура;• ефективно управление и други фактори.
17.	Анализ на текущото състояние на районните прокуратури и районните съдилища в изпълнение на Дейност 1.3. „Анализ на състоянието на съдилищата и прокуратурите“ по Договор № ВСС–	<p>Изготвените в рамките на описаните в т. 15 и т.16 по-горе Доклади стават основата за създаване на модел за оптимизиране на съдебната карта на районните съдилища и прокуратури и изготвяне на Пътна карта за реформа на териториалната им структура. В рамките на тези анализи, ВСС констатира редица особености, за които е бил необходим по-обхванат анализ, с конкретни наблюдения върху оптимизацията на разходите, реформата на ниво отделен съд/прокуратура, и преглед на допълнителни фактори, които биха могли да имат влияние върху предвидената реформа на съдебната карта.</p> <p>В тази връзка е изготвен и приет анализ на текущото състояние на районните прокуратури и районните съдилища.</p>

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
	1212 от 31.01.2019 г. с предмет: „Предоставяне на консултантски услуги за оптимизиране на съдебната карта“	<p>Основните задачи на анализа са дефинирането на критерии и изготвянето на детайлни изследвания на текущото състояние на районните, окръжните и апелативните съдилища, и тяхната ефективност и ефикасност, заедно с влияещите социално-икономически и административно-териториални фактори.</p> <p>Целта, която си поставя този анализ е да се актуализират и надградят вече предприетите от ВСС стъпки в посока реформа на съдебната карта и доразвиването им за останалите структури в национален мащаб.</p> <p>В рамките на анализа са реализирани следните основни дейности:</p> <ul style="list-style-type: none">• анализ и избор на критерии за оценка развитието на съдебните райони и натовареността на съдилищата и прокуратурите на районно, окръжно и апелативно ниво, с оглед вече дефинираните от ВСС базови критерии и изведени нови/допълнителни критерии, специфични за всеки съд/прокуратура;• преглед и анализ на състоянието на отделните типове съдебни структури по йерархични нива за ефективност и ефикасност (натовареност и разпределение на делата, ефективност на административното и финансово управление, използване на човешки ресурси, работен процес, специализация и мобилност на магистратите и др.), и анализ на взаимовръзките между отделните инстанции; и<ul style="list-style-type: none">• изготвяне на предложения за реорганизация на конкретни районни съдилища и прокуратури в контекста на цялостна реформа на териториалните структури и в следствие прегледа на ефективността и ефикасността на отделните инстанции.
18.	Решения на Пленума на ВСС	<p>1. Решения относно реформата за оптимизиране на съдебната карта в прокуратурата.</p> <p>Един от ключовите въпроси при разработването на различни модели за реорганизация и оптимизация на районните прокуратури касае обвързаността на структурите на прокуратурата и съдилищата и възможността за провеждане на реформа в прокуратурата извън тази обвързаност. В тази връзка, през ноември 2016 г. главният</p>

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		<p>прокурор сезира Конституционния съд с искане на задължително тълкуване на заложения в Конституцията на РБ (КРБ) текст по чл.126, ал.1 „Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата.</p> <p>В Доклада за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната власт и критериите за промени в териториалната структура на районните прокуратури от 2015 г. като резултат от анализа по дефинираните критерии за промени е изведена необходимостта от изграждането на система от концентрирани районни прокуратури с разширена териториална компетентност. Този подход предвижда прокурорската дейност да се администрира от седалището на съответната концентрирана районна прокуратура, но в населените места, в които организационно-административните единици са били закрити, да остане възможността за функционирането на отделения на районната прокуратура.</p> <p>Със Заповед на главния прокурор № РД-09-7/09.02.2017 г. е създадена работна група, която да изготви доклад за начините, по които би могло да се реализира оптимизирането на съдебната карта по отношение на районните прокуратури. Изводите в доклада са базирани на обсъжданията на Доклада за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната власт и критериите за промени в териториалната структура на районните прокуратури и редица други аналитични материали. Взети са предвид и други външни за прокуратурата фактори, като население на районите, брой общини, разстояния и инфраструктура, брой РПУ и др.</p> <p>Съществен елемент от избора на модел за оптимизиране на районните прокуратури е определянето на естеството и характеристиките на Териториалното отделение (ТО) към дадена районна прокуратура (РП) по смисъла на чл.30, ал.2, т.7 от Закона за съдебната власт. С Решение на ВСС е прието, че ТО представлява разкрито от Пленума на ВСС в дадено населено място звено в структурата на РП, предоставящо работни места на прокурори и специализирана администрация (без обща) за изпълнение на функциите им на територията на съответния на</p>

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		<p><i>РП съдебен район.</i></p> <p>С Решение по Протокол № 18 от 26.04.2018 г., Прокурорската колегия на ВСС приема унифициран модел за оптимизиране на районните прокуратури по чл.30, ал.2, т.7 от ЗСВ. На база на взетото решение стартира процеса по реорганизация, който е реализиран на няколко етапа – закриване на 11 РП, считано от 01.01.2019 г. и трансформирането им в ТО и закриване на още 28 РП, считано от 01.01.2020 г. и трансформирането им в ТО.</p> <p>С Решение на Пленума на ВСС от 18.02.2021 г. е потвърден избора унифициран модел за оптимизиране на районните прокуратури по предложение на Прокурорската колегия на ВСС.</p> <p>2. Решения относно реформата за оптимизиране на съдебната карта в съдилищата.</p> <p>С Решение на Пленума на ВСС от 18.02.2021 г. е избран модел за реорганизация на съдилищата по предложение на Съдийската колегия на ВСС.</p> <p>В основата на избрания модел за промяна на съдебната карта стои разбирането, че реформата трябва да постигне две основни цели - осигуряване на възможност за безусловна пълна специализация на съдиите в страната по основни правни материи и постигане на ефективно изравняване на натовареността в общите съдилища от една и съща инстанция. Моделът дава възможност за реализиране на двете цели, като наред с това е съобразен с настоящата ситуация в системата, броя и натоварването на отделните съдебни органи и броя и съществуващата специализация на работещите магистрати.</p> <p>3. Със същото Решение на Пленума на ВСС от 18.02.2021 г. са одобрени:</p> <ul style="list-style-type: none">• Пътна карта с план за действие за реорганизация на съдебните структури на окръжно и апелативно ниво;• Пътна карта с план за действие за реорганизация на

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-С001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



№ по ред	Наименование на документа/ орган, приел документа/ дата на приемане	Кратък анализ на текстовете, имащ/и отношение към процесите на реформа на съдебната карта
		структури на Прокуратурата на Република България на окръжно и апелативно ниво за 12 месеца.

1.2. Основни принципи и правила, при които реформата на съдебната карта се осъществява/ следва да се осъществява

Извършения кратък анализ на информацията в приложимите документи, касаеща съдебната карта и нейната реформа е базата, от която са изведени основните принципи и правила, при които реформата на съдебната карта²¹ се осъществява/следва да се осъществява. Анализът на документите в настоящата част от доклада води до извода, че реформата на съдебната карта е стартирала и се осъществява при спазването на определени цели, принципи и препоръки, заложили както в стратегическите документи, така и в докладите на комисията по механизма за сътрудничество и проверка. Поради това, изведените принципи в настоящата глава са синтез на правилата, по които се осъществява тази реформа, и по които тя трябва да бъде завършена. За целите на проекта, изведените принципи ще дадат основата за моделирането и изпълнението на предстоящите основни дейности по проекта – създаването на инструмента Методика за мониторинг и осъществяването на мониторинга от страна на неправителствения сектор върху тази реформа.

Основни принципи и правила:

1. Провеждане на цялостна реформа, която да допринесе за ефективност на съдилищата

Обосновка: посоченият принцип е изведен от заложената стратегическа цел 3 от Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, която има отношение към реформата на съдебната карта: „Ефективно администриране на съдебната власт“ и Специфична цел 4 към нея, заедно със заложената мярка 3.4.3.: СЦ 4 „Въвеждане на инструменти за дългосрочно планиране, мярка 3.4.3 „Оценка на

²¹ Под съдебна карта се разбират структурата на съдебните райони и границите на юрисдикцията на органите на съдебната власт на цялата територия на страната. Вследствие на различни демографски, икономически, социални и технологични промени търсенето на съдилища на различните места се променя с времето, което след време води до необходимост от корекции на съдебната карта.



ефективността на отделните структури на съдебната власт и реформа на съдебната карта“. Същият може да бъде изведен и от препоръките в докладите на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка и по-конкретно в доклада от 2015 г., където е отбелязано, че дългосрочната цел е по-цялостна реформа на „съдебната карта“ на България (т.е. брой и разположение на съдилищата) за създаване на по-ефективна структура. В посочените доклади е заложено, че ефективността на съдебната власт обхваща нейната независимост, ефективност и качество.

2. Обвързаност на реформата с развитието на електронното правосъдие

Обосновка: посоченият принцип е изведен от заложената стратегическа цел 3 от Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, която има отношение към реформата на съдебната карта: „Ефективно администриране на съдебната власт“ и Специфична цел 5 към нея: „Електронно правосъдие“; заложените дейности в пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система /въвеждане в експлоатация и бъдещо развитие на ЕИСС и разработване и/или интегриране на нови функционалности в нея, ресурсно обезпечаване на нейното функциониране и на съдилищата с необходимите технически средства и системен софтуер за реализиране на е-правосъдие/, и от препоръките в докладите на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка:

- ✓ доклад от 2014 г. – „България следва да постигне реален напредък в електронното правосъдие като средство за подобряване на ефикасността, прозрачността и последователността на съдебния процес в краткосрочен до средносрочен план, както и в дългосрочна перспектива“;
- ✓ доклада от 2015 г. - „Страната ни да установи ясен график за прилагането на електронното правосъдие и да предвиди необходимия капацитет за наблюдение и направляване на прилагането му“;
- ✓ в доклада на Комисията от 2017 г. са заложили два важни момента, които могат да бъдат разрешавани и с развитието на електронното правосъдие: решение на въпросът с натовареността в най-натоварените съдилища и гарантирането на адекватен достъп до съдебните институции;
- ✓ докладите на Комисията от 2018 и 2019 г. проследяват изпълнението на препоръка 6, която обвързва разрешаването на проблема с натовареността в съдилищата с развитието на електронното правосъдие.

3. Осъществяване на мониторинг на реформата на съдената карта

Обосновка: една от основните препоръки в докладите по механизма за сътрудничество и проверка за периода 2018 – 2019 г. е осъществяването на постоянен мониторинг на

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



реформата на съдебната карта. Изискването за мониторинг, съгласно Механизма е ключов не само с оглед на прекратяването на МСП, но и за това „мониторингът на национално равнище да се превърне в гаранция за трайното придържане към напредък и реформи“.

4. Откритото участие на всички значими НПО и професионални организации при определянето и наблюдението на стратегиите за реформи

Обосновка: Препоръка 5 от докладите по МСП визира публикуването за обществена консултация на доклада, в който подробно се отчита напредъкът по изпълнението на националната стратегия за съдебна реформа, както и създаването на механизъм за непрекъснато публично отчитане на напредъка през оставащата част от периода за изпълнение на стратегията. В този смисъл, прозрачността, публичността и откритото участие на всички граждански организации и професионални гилдии в процеса на реформа на съдебната карта е издигнат в основен стълб, който е гарант за успешност на тази реформа. В допълнение, Комисията нееднократно отбелязва, че елементи на съдебната реформа изискват по-широко обсъждане на политическо равнище, тъй като те изискват законодателни промени или координиране с други институции извън съдебната система /напр. реформата на съдебната карта; въвеждането на електронно правосъдие и т.н./. Участието на неправителствения сектор в процеса на тази реформа има и ключова роля на посредник между съдебната система и гражданите, тъй като последните са пряко заинтересовани реформата да не нарушава основното им право на достъп до правосъдие. Спазването на принципа ще доведе до създаване на предпоставки за повишаване на възможностите за активно участие на гражданското общество в процеса на мониторинг на реформата на съдебната карта.

ЧАСТ 2. ПРОУЧВАНЕ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА МОНИТОРИНГА ВЪРХУ СЪДЕБНАТА СИСТЕМА В 2 ЕВРОПЕЙСКИ ДЪРЖАВИ, ПРОВЕЛИ РЕФОРМА НА СЪДЕБНАТА КАРТА

За целите на проучването на добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в две европейски държави, провели реформа на съдебната карта, бе извършено Интернет проучване с детайлен преглед и анализ на публичнодостъпна информация относно такива добри практики.

Отправено бе и писмено запитване към предварително идентифициран списък от организации, функциониращи в сферата на съдебната система, в държави-членки на ЕС, в което те бяха помолени да предоставят информация/ материали, извадки от мониторингови доклади/ Интернет връзки и др. относно мониторинга върху съдебната система, с акцент върху извършвания мониторинг от страна на неправителствения сектор и гражданското общество върху реформата на съдебната система.

Предоставените материали и данните и информацията от Интернет връзките бяха

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



внимателно прегледани и анализирани.

В резултат на горепосоченото бяха дефинирани двете държави-членки, обект на задълбочено изследване за нуждите на анализа, а именно Република Полша и Република Хърватия.

2.1. Добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в Република Полша

Република Полша е държава, разположена в Централна Европа. Страната граничи с Германия на запад, с Чехия и Словакия на юг, с Украйна и Беларус на изток, и с Литва и Русия (Калининградска област) на север, както и с Балтийско море. Разположена е върху 312 679 км², и е с население малко под 38 милиона души. Страната е унитарна държава, разделена на 16 войводства.

Република Полша е член на Европейския съюз от 1 май 2004 г., НАТО, ООН, СТО и редица други международни организации. Полша е член на Шенгенското споразумение от 21 декември 2007 г. и е в процес на приемане на единната европейска валута – еврото.

Полша разполага с три равнопоставени клона: изпълнителна, законодателна и съдебна власт. Формата на управление е полупрезидентска република (премиерско-президентска система). Президентът е държавен глава и има мандат от 5 години. Той назначава министрите според предложенията на министър-председателя.

Конституционните принципи на организация и функциониране на съдебната власт в Полша обхващат правния и организационен статус на съдебните власти, производството пред съдилищата и правния статус на съдията²².

Глава VII, Член 173 от полската конституция от 2 април 1997 г., предвижда дуализъм на съдебната власт²³.

Съдебната власт в Република Полша се състои от съдилища и трибунали. Съдилищата включват:

- Върховния съд;
- Общи съдилища;
- Административни съдилища, вкл. и Върховния административен съд;
- Военни съдилища.

По отношение на трибуналите, в Конституцията на Полша за такива са определени Държавният съд (Trybunał Stanu) и Конституционният съд (Trybunał Konstytucyjny).

Понастоящем в Полша има 377 общи съдилища, като следва:

- 11 апелативни съдилища;

²² Съдебната система в Полша, достъпно на: <https://www.arch.ms.gov.pl/en/the-judiciary-in-poland/>;

²³ Конституция на Република Полша от 02.04.1997 г., достъпно на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



- 45 окръжни съдилища;
- 321 районни съдилища.

От водещо значение са общите съдилища, тъй като тяхната юрисдикция обхваща разглеждането на граждански, търговски, трудови, семейни и наказателни дела. Те се създават и закриват от министъра на правосъдието след становището на Националния съдебен съвет. Производството пред полските съдилища се провежда на две инстанции. Общите съдилища включват²⁴:

- апелативни съдилища (sądy apelacyjne) - те са второинстанционни съдилища и тяхната юрисдикция обхваща територия на поне два окръжни съда;
- окръжни съдилища (sądy okręgowe) - те функционират като първоинстанционни и второинстанционни съдилища, разглеждащи сериозни дела и жалби. Тяхната юрисдикция обхваща област от няколко районни съдилища;
- районни съдилища (sądy rejonowe) - те са съдилища от първа инстанция и тяхната юрисдикция обикновено обхваща територия от няколко общини.

Съдиите от общите съдилища се назначават от президента на Република Полша по предложение на Националния съдебен съвет за неопределен период от време. Съдиите в Полша са независими, те се ръководят единствено от конституцията и законите.

Системата на административните съдилища включва:

- Върховния административен съд (Naczelny Sąd Administracyjny);
- Районните административни съдилища — по един във всяко воеводство или район (wojewódzkie sądy administracyjne).

По отношение на прокуратурите, в Република Полша на първо място е Националната прокуратура, която е част от Министерството на правосъдието и се ръководи от национален прокурор, който в същото време е и заместник на главния прокурор. Освен това съществуват:

- 11 апелативни прокуратури, ръководени от апелативни прокурори;
- 44 окръжни прокуратури, ръководени от окръжни прокурори;
- 325 районни прокуратури.

Върховният административен съд е компетентен да се произнася по въпроси, свързани с решенията на органите на местното управление и дали подзаконовите актове на местните органи на държавната администрация съответстват на законодателството, по жалби срещу решения на административни органи, по решения, издадени в резултат на административни производства в отговор на жалби (или финализира такива производства) и по решения, които могат да бъдат обжалвани въз основа на определено дело, да постановява решения във връзка с решения на общински

²⁴ Съдебни системи в държавите - членки – Полша, достъпно на: https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-pl-bg.do?member=1
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



органи или на асоциации на такива органи и да отговаря на правни въпроси, изпратени за разглеждане от него от апелативни органи на местното управление.

Върховният съд (Sąd Najwyższy) е най-висшият съдебен орган в Полша. Задачата на Върховния съд в областта на правораздаването е да осигури спазване на закона и еднаквост на решенията на обикновените съдилища и военните съдилища чрез разглеждане на жалби и приемане на решения за разрешаване на правни въпроси. Върховният съд изпълнява правораздаването също чрез извънреден контрол на окончателните съдебни решения, за да гарантира тяхното съответствие с принципа на демократична държава, управлявана от закона, прилагаща принципите на социалната справедливост; за тази цел той признава извънредни жалби. В полската съдебна система няма отделни търговски съдилища. Търговските дела се разглеждат от търговския отдел на общия съд.

Конституционният съд в полската правна система не се счита за общ съд.

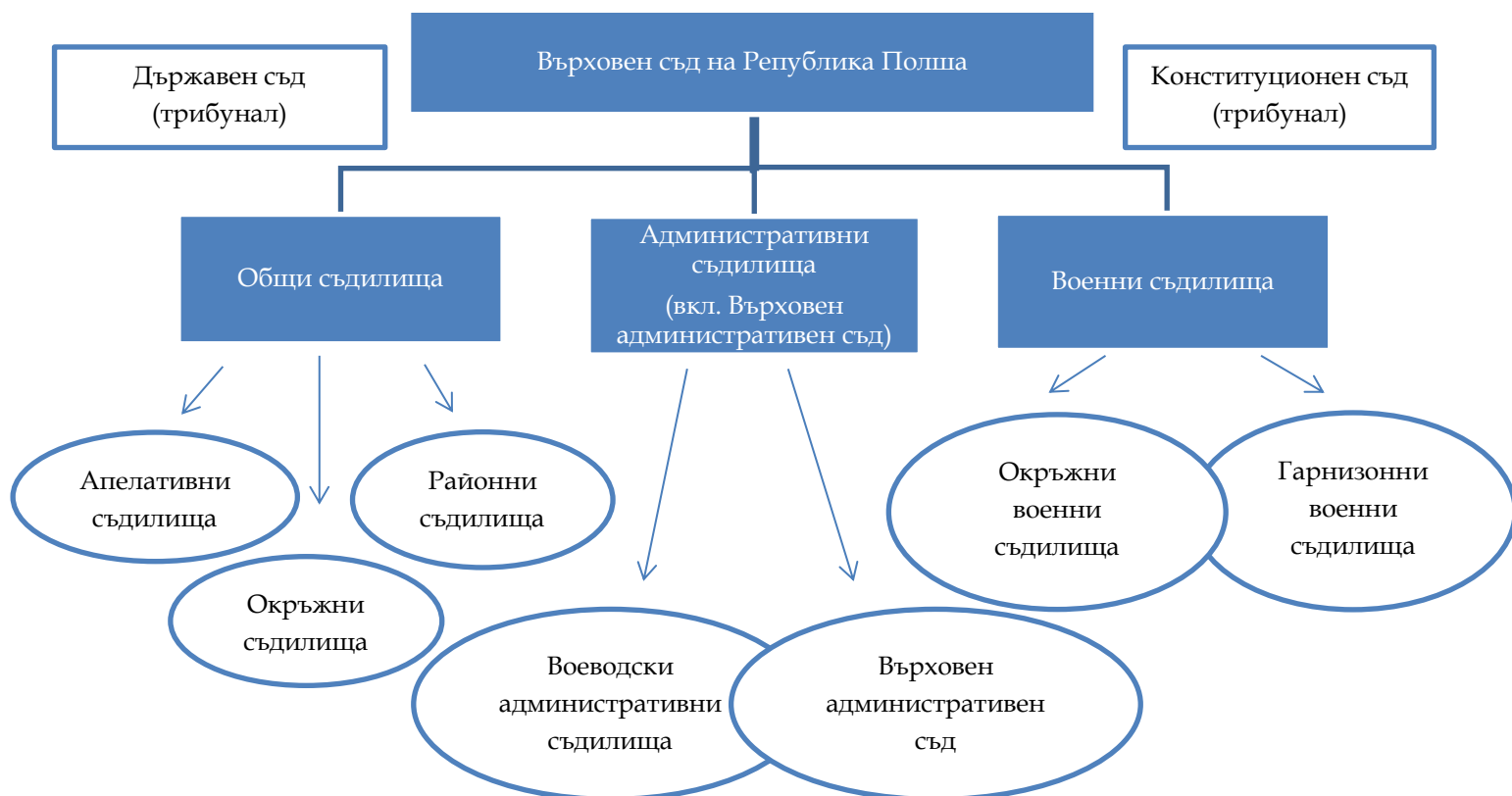
Трибуналет се произнася по случаите на спазване на:

- закони и международни споразумения с Конституцията;
- устави с ратифицирани международни споразумения, за ратифицирането на които се изисква предварително съгласие, изразено в акта;
- законови разпоредби, издадени от централните държавни органи, с Конституцията, ратифицираните международни споразумения и устави²⁵.

Държавният съд (Trybunał Stanu) решава дела, в които лица, които заемат (или са заемали) най-висши държавни длъжности, са обвинени в нарушение на Конституцията или на други законови актове.

Полската съдебна система е представена графично в следващата фигура:

²⁵ Закон от 30.11.2016 г. за организацията и процедурата на производството пред Конституционния съд, достъпно на: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/organizacja-i-tryb-postepowania-przed-trybunalem-konstytucyjnym-18550724>



Фигура 1. Структура на полските съдилища²⁶

Националният съдебен съвет (Krajowa Rada Sądownictwa) е колективен орган, който има за цел да защитава независимостта на съдиите и съдилищата. Системата, обхватът и редът на работата на Съвета са определени в чл. 186, ал. 1 от Конституцията на Република Полша, Закона за Националния съдебен съвет от 12 май 2011 г. и резолюцията на Националния съвет на съдебната власт от 24 януари 2019 г., относно Правилника на Националния съвет на съдебната власт. Едни от най-важните задачи на Съвета са:

- разглеждане на кандидати за длъжностите съдии на Върховния съд, административни съдилища, общи и военни съдилища и помощник-съдии;
- издаване на становища по проекти на нормативни актове относно съдебната власт и съдиите;

²⁶ Lausevic V., The rule of law in Poland in 2020, retrieved from <https://vladanlausevic.medium.com/the-rule-of-law-in-poland-in-2020-bd6851325a2e>



- кандидатстване пред Конституционния съд за преглед на съответствието на нормативните актове с Конституцията на Република Полша по отношение на независимостта на съдилищата и съдиите;
- пенсиониране на съдии и даване на съгласие за по-нататъшни длъжности на съдии, достигнали пенсионна възраст;
- разглеждане на жалби на съдии и оценители срещу промени в обхвата на дейностите;
- приемане на набор от правила за професионална етика на съдиите и осигуряване на тяхното спазване;
- подаване на искания за образуване на дисциплинарно производство срещу съдии и обжалване на дисциплинарни решения;
- извършване на съдебни посещения или проверки на работата на съдия;
- изразяване на становища относно освобождаването от длъжност на председатели и заместник-председатели на съдилища;
- издаване на длъжности по въпроси на съдебната власт и съдиите²⁷.

Необходимостта от реформата на съдебната система в Република Полша произтича от много недостатъци на правната уредба, възникнали след политическата трансформация от 1989 г. и пренебрегвани или толерирани в продължение на много години от следващите полски правителства.

Решението за извършване на реформата в съдебната система е обявено през 2015 г., преди изборите в Република Полша. Реформата е широко подкрепена от полското общество, което в продължение на много години е било недоволно от функционирането на националната правосъдна система.

Реформата включва, както промени в законодателството (вкл. в наказателното право), така и в работата на съдилищата и ключовите институции на съдебната власт (общите съдилища, Върховния съд и Националния съвет на съдебната власт). В края на 2017 г. са били представени и планове за реформа на гражданското производство (гражданския процесуален кодекс). Актовете за саниране на наказателното законодателство и законите за общите съдилища са влезли в сила през пролетта и лятото на 2017 г. Основната цел на закона е била да подобри работата на съдилищата, така че те да започнат да работят по-бързо и по-ефективно, и издадените решения да се приемат с доверие от полското гражданско общество. Промените също са имали за цел да направят съдиите независими от натиска на техните ръководители, което е насърчило тяхната безпристрастност и независимост. За тази цел с акта са въведени няколко нови правила. На първо място, става дума за принципа на случайно разпределяне на делата на съдии, за който е била използвана електронна система, по модел на германската (от октомври 2017 г. е тествана в три съда: във Варшава, Гливице и Сувалки), а през януари 2018 г., системата е била въведена в цялата страна. Това е имало за цел да ограничи неформалното влияние на председателите на съдилища върху

²⁷ Retrieved from: <https://krs.pl/pl/>



съдебни решения чрез произволно възлагане на дела на избрани съдии и да гарантира, че съдиите са еднакво ангажирани със случаите.

През септември 2017 г. в Сейма са били внесени президентските законопроекти за Върховния съд и Националния съвет на съдебната власт. През октомври и ноември 2017 г. законопроектите са били предмет на консултации между президента на Република Полша и председателя на партия „Право и справедливост“, както и между представители на президентската канцелария и парламентарната комисия по правосъдие и права на човека. През м. декември 2017 г. и двата закона са били приети от Сейма и след това подписани от президента на Република Полша. Законите са влезли в сила през януари и април 2018 г.

Полската реформа е въвела решения, подобни на тези, съществуващи в ЕС и САЩ. Тези решения са в съответствие с Конституцията на Република Полша. Съществували са и някои опити за блокиране на реформата на съдебната система. През 2017 г. тя е приета с бурни улични протести /демонстрации, шествия и др. в различни полски градове. Най-многобройни са били протестите във Варшава през юли 2017 г.

Протестите са възникнали поради бързия темп на процедурата по актовете на съдебната власт (главно на Националния съвет на съдебната власт и Върховния съд), както и липсата на адекватна социална комуникация. Върху приетите закони е било наложено вето от президента на Република Полша. През следващите месеци темпът на работа по новите закони за Националния съвет на съдебната власт и Върховния съд е бил много по-бавен и освен това основните предположения на съдебната реформа са били широко коментирани и обяснени, както в проправителствената, така и в опозиционната медии. В резултат на това последвалите улични протести през ноември и декември 2017 г. са били много по-малко – на някои от тях са се били събрали над хиляда участници, докато на други само няколкостотин или няколко десетки души.

В началото на 2017 г. повече от половината от анкетираните са били критични към реформата, а 5 години по-рано този дял е достигнал 60%. През лятото на 2017 г. обаче над 80% от анкетираните са изразили подкрепата си за съдебната реформа. Тя има за цел да осигури по-демократичен характер на Националния съдебен съвет, т.е. институция, която съгласно Конституцията на Република Полша защитава независимостта на съдилищата и съдиите, да се подобри работата на съдилищата, облекчавайки съдиите от големите градове и да се осигури по-добра проверка на лицата, кандидатстващи за съдийска длъжност. През март 2018 г. правителството на Република Полша е представило „Бяла книга“ за реформата на полската правосъдна система, в която е била обяснена необходимостта от реформата, в т.ч. и позовавайки се на основните възражения на Европейската комисия.

Полша е отличен пример за държава, в която гражданското общество е силно ангажирано в опитите си да повлияе на положителните реформи на съдебната система, в това число и чрез осъществяването на мониторинг. Неправителствените организации

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



в Република Полша участват много активно в дебата за съдебната реформа, особено по отношение на системните промени, които са част от законодателния процес²⁸.

Като добри практики по отношение на извършвания мониторинг върху съдебната система от страна на гражданското общество и неправителствените организации, се открояват следните примери:

1. Един от ключовите проекти на Фондация за правата на човека, с наименование „Реформата на съдебната система“, е в подкрепа на системната реформа на съдебната власт. Силно впечатление правят 3 основни дейности, включени в проекта, изпълняван от Фондацията за правата на човека, а именно:
 - мониторинг на процеса на законотворчество в областта на съдебната реформа, основаващ се на становища от експерти по ключови законодателни проекти по законодателния напредък;
 - мониторинг на прилагането на закона след най-малко една година от влизането му в сила, предполагащ анализ на прилагането на новоприети закони и реформи;
 - интервенции, насочени към промяна на закона или практическото му прилагане въз основа на внимателно подбрани аспекти от коментарите, адресирани до Фондацията и получена обратна връзка от заинтересованите страни.
2. Проектът „Мониторинг на законодателния процес“ на Фондация „Батори“, изпълняван в периода 2008 г. – 2011 г., е бил фокусиран върху широкия проблемна обхват на законодателния процес, включително и на аспектите на съдебната реформа.
3. Проектът „Мониторинг на гражданските съдилища“ с Бенефициент Фондация „Court Watch Poland Foundation“, който има за цел да осигури права на обикновените граждани да наблюдават работата на съда и да участват в публични изслушвания. Проектът се основава на правото на обикновените граждани да участват в публични изслушвания и да наблюдават работата на съда. В рамките на изпълнението на проекта са проведени повече от 26 000 хил. наблюдения на изслушвания и съдебната система, като тези наблюдения са били извършени на територията на цялата страна. Фондация „Court Watch Poland Foundation“ е разработила и стартирала и предоставянето на онлайн услуга, която дава достъп на гражданите, загрижени за съдебно дело, да канят наблюдатели, които са независими, за конкретни изслушвания в цялата държава²⁹. През 2013 г. Фондацията е поканена от Министерството на правосъдието да разработят съвместно „Стратегия за модернизация на правосъдието за периода

²⁸ NGOs and the judiciary - watch dog activities, interactions, collaboration, communication, Poland, INPRIS, retrieved from

http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Country_Report_-_POLAND.pdf

²⁹ Портал Wokanda Obywatelska, достъпен на: <http://www.wokandaobywatelska.pl>
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



2014-2020 г. “ През 2014 г. е публикувано резюме на използваната методология и постигнатите резултати.³⁰

Неправителствените организации в Република Полша не само изпълняват мониторингови проекти по законотворчески процеси в областта на съдебната система, но участват и чрез различни средства за застъпничеството на реформата на съдебната система.

През 2014 г. е бил създаден Социален съвет за прилагане на Стратегията за модернизация на правосъдието в Република Полша. Съветът включва ключови представители от Министерство на правосъдието, за негов ръководител е бил избран един от основателите на Института за право и общество INPRIS. В този орган са били ангажирани и много други активисти от неправителствени организации.

През 2016 г. е бил стартиран процес по установяване на програма за сътрудничество между Министерството на правосъдието и НПО за осъществяване на мониторинг върху съдебната система, в т.ч. и във връзка с процеса на реформа на съдебната система.

Друга добра практика е Методологията за мониторинг на работата на съдилищата³¹, разработена и прилагана от 2013 г. от Фондация „Court Watch Poland“. Основната цел на мониторинга, съгласно методологията, е да даде надеждни и солидни знания относно начина, по който гражданите възприемат функционирането на полските съдилища. Методологията сама по себе си е реконструкция на действителния опит на хората, озовали се в съда, много често за първи път, но без личен интерес към наблюдаваните случаи. Друга, паралелна цел на разработената методология е да се изгради доверие в съдебната система в Полша чрез улесняване на личния контакт със съда. Методологията е и опит да се инициират редица положителни промени в начина на работа на полските съдилища. Тези промени от своя страна биха могли да помогнат на съдилищата за изграждане на доверие в съдебната система и върховенството на закона в Полша. Чрез изследванията, които Фондация „Court Watch Poland“ провежда, се опитва да провокира полските съдилища да бъдат по-отворени за гражданите и с повече загриженост да подхождат към социалните последици от дейността си, защото стремежът към промяна, е характерна функция на всички организации за мониторинг, включително и на Фондация „Court Watch Poland“. Повишаването на обществения интерес относно начина, по който функционира съдебната система, респективно по-голямата публичност и прозрачност на работа, ще мотивира съдиите много повече от останалите административни мерки (които понякога могат да подкопаят тяхната независимост). Правото да се наблюдават изслушванията, също както и правото

³⁰ NGOs and the judiciary - watch dog activities, interactions, collaboration, communication, Poland, INPRIS, retrieved from http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Country_Report_-_POLAND.pdf

³¹

file:///C:/Users/Luba%20Krasteva/Desktop/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8_%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B0%20%D1%81-%D0%BC%D0%B0/Court_Monitoring_Methodology.pdf

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



публично да се обсъждат и дебатират съдебни решения, са единствените инструменти на разположение на гражданското общество да контролира начина на упражняване на съдебната власт. Ангажирането на граждани и неправителствени организации в тази област са най- добрата защита срещу опитите за разширяване на административния надзор, който може да застраши разделението на властите. Съгласно Методологията редица подобрения в рамките на съдебната система изискват не толкова финансови инвестиции или законодателни промени, колкото трансформация на менталитета и социалните практики - не само сред съдиите, но и сред останалите представители на съдебната система. Те са много по-ефективни, тъй като приемането на закони, противоречащи на социалните норми, не носят очакваните резултати. Съгласно Методологията една от основните гаранции на върховенството на закона е откритостта на съдебните производства. Съществуват изключения от правилото за откритост на съда, т.е. обстоятелства, при които съдебната зала може да бъде затворена за обществеността, възникващи поради „морал, сигурност, обществен ред или за защита на личния живот на страните или други важни частни интереси“ (чл. 45, раздел 2 от Конституцията на Полша). Това обаче са изключения от приетата норма за осигуряване на прозрачността на съда. Ето защо, според полската конституция, дори когато самото изслушване е затворено за обществеността, присъдата винаги трябва да се обявява публично, с оглед спазването на правилото за прозрачност в съда.

Обобщението на идентифицираните добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система, в т.ч. и във връзка с реформата на съдебната система, в Република Полша, е представено в следващата таблица:

Таблица 2. Идентифицирани добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в Република Полша

Идентифицирани добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в Република Полша
<ul style="list-style-type: none">➤ Разработена от страна на Министерство на правосъдието на Стратегия за модернизация на правосъдието (с петгодишен период за реализация);➤ Създаден Съвет за прилагане на Стратегията за модернизация на правосъдието, с включени представители на Висшия съдебен съвет и Министерство на правосъдието, представители на неправителствени организации (особено такива, които работят в сферата на реформи в съдебната система), представители на бизнеса и широката общественост;➤ Сформиран Социален съвет за прилагане на Стратегията за модернизация на правосъдието в Република Полша, включващ ключови представители от Министерство на правосъдието. За ръководител на Съвета е избран един от основателите на Института за право и общество. В този орган са ангажирани и много други активисти от неправителствени организации;➤ Извършване на регулярен мониторинг на процеса на законотворчество в областта на съдебната реформа, основаващ се на становища от експерти по ключови законодателни проекти по законодателния напредък;

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



- Осъществяване на задължителен мониторинг на прилагането на новоприети закони и реализирани реформи в съдебната система след най-малко една година от влизането му/ им в сила;
- Инициране на интервенции, насочени към промяна на даден закон или практическото му прилагане, въз основа на получена обоснована обратна връзка от заинтересованите страни;
- Разработена Програма за сътрудничество между Министерството на правосъдието и НПО за осъществяване на мониторинг върху съдебната система, в т.ч. и във връзка с процеса на реформа на съдебната система.

2.2. Добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в Република Хърватия

Хърватия, наричана също и Хърватска, е държава в Югоизточна Европа. Граничи със Словения и Унгария на север, Сърбия, Босна и Херцеговина и Черна гора на изток. На югозапад има излаз на Адриатическо море. Площта ѝ е 56 613 км², от които 56 500 км² суша и 113 км² водна площ. Населението и е малко над 4 млн. души.

Хърватия е член на Организацията на обединените нации, Съвета на Европа, НАТО, Световната търговска организация, ЦЕФТА, и на Европейския съюз.

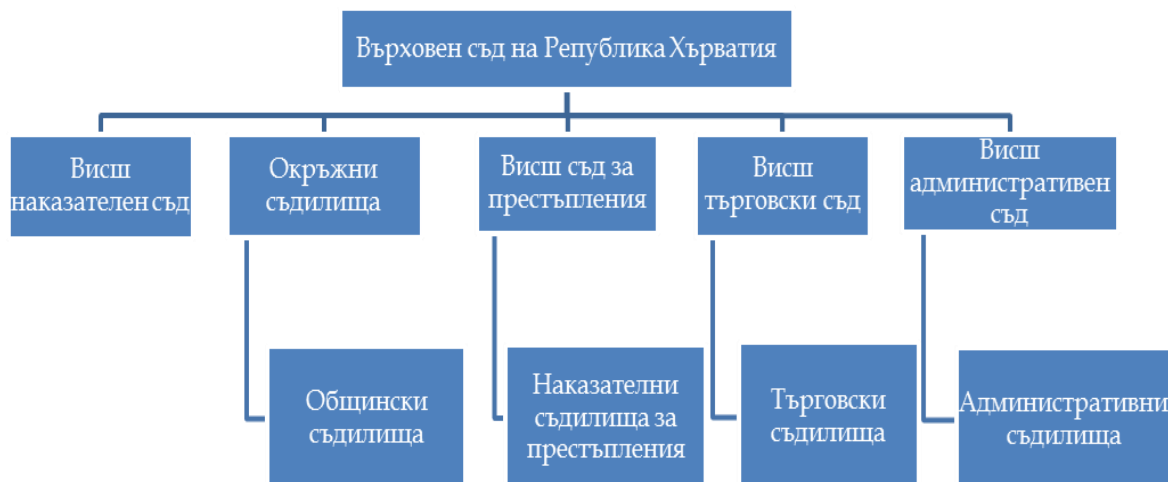
Хърватия е конституционна парламентарна демокрация с три равнопоставени клона: изпълнителна, законодателна и съдебна власт.

Република Хърватия административно е разделена на 20 жупании и един град. Всяка жупания се състои от общини и градове, които общо надвишават 500. Бившата 21-ва Жупания град Загреб е била обединена със Загребска жупания през 1995 г. Град Загреб е получил особен статут на самостоятелна административна единица през 1997 г.

В Република Хърватия съдебната власт се осъществява от обикновени и специализирани съдилища и от Върховния съд на Република Хърватия. Обикновените съдилища са общинските и окръжните съдилища. Специализираните съдилища са Висш търговски съд, Висш административен съд, Висш съд за престъпления и Висш наказателен съд на Република Хърватия.

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



Фигура 2. Структура на Хърватските съдилища³²

Конституционният съд на Хърватия заседава извън съдебната власт. С основната си функция да поддържа чистотата на правната система, той има всеобхватна власт да отменя решенията на по-нисши съдилища и Върховния съд, ако ги констатира в нарушение на Конституцията, и да разрешава спорове между закона и Конституцията. Всички решения на Конституционния съд се считат за прецеденти.

В Закона за съдебните райони и седалищата на съдилищата, обнародван на 6 юли 2018 г., в сила от 1 януари 2019 г., е определено създаването на седалищата и областите на юрисдикцията на окръжните, общинските, наказателните, търговските и административните съдилища и структурата на обикновените и специализираните съдилища. Така, съгласно закона са определени:

- 15 областни (окръжни) съдилища;
- 34 общински (районни) съдилища (в Загреб има общински градски съд, общински наказателен съд, общински съд за престъпления и общински трудов съд);
- 22 наказателни съдилища за простъпки (дребни престъпления);
- 9 търговски съдилища;
- 4 административни съдилища;
- 1 Висш наказателен съд;
- 1 Висш съд за престъпления;
- 1 Висш търговски съд;
- 1 Висш административен съд.

³² Официален сайт на Върховния съд на Република Хърватия, достъпно на: <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=282>



Първоинстанционните съдилища са общинските, административните, търговските и окръжните съдилища, когато тяхната юрисдикция е предвидена от закона на първа инстанция. Второинстанционни съдилища са Висшият наказателен съд, Висшият търговски съд, Висшият административен съд, Висшият съд за престъпления на Република Хърватия и окръжните съдилища. Окръжните съдилища също извършват процедури по разследване и се произнасят по някои първоинстанционни наказателни дела, докато Върховният административен съд на Република Хърватия също произнася решения относно законността на общите актове.

Върховният съд на Република Хърватия, като най-висшата юрисдикция, осигурява еднаквото прилагане на правата и равенството на всички съгласно закона. Във второинстанционните съдилища се вземат решения относно декларираните правни средства за защита срещу решенията на първоинстанционните съдилища, изпълняват се и други задачи, предвидени в закона.

Второинстанционните съдилища могат да бъдат разделени по следния начин:

- Окръжните съдилища са втора инстанция по отношение на общинските съдилища;
- Висшият наказателен съд на Република Хърватия е втора инстанция по отношение на първоинстанционните наказателни дела на окръжните съдилища;
- Висшият съд за престъпления на Република Хърватия е втора инстанция по отношение на делата за общински съдилища и дела за престъпления под юрисдикцията на публичноправни органи, които водят първоинстанционно производство за нарушение, когато това се изисква от отделен закон;
- Висшият търговски съд на Република Хърватия е втора инстанция по отношение на търговските съдилища / само 4 от търговските съдилища разглеждат спорове за защита и използване на индустриална собственост, авторско право и интелектуална собственост, както и спорове по въздушно и морско право/;
- Висшият административен съд на Република Хърватия е втора инстанция по отношение на административните съдилища.

По отношение на държавните прокуратури, в Закона за районите и седалищата на държавните прокуратури, обнародван на 6 юли 2018 г., в сила от 1 януари 2019 г., в Хърватия са определени:

- 15 областни (окръжни) прокуратури;
- 25 общински прокуратури.

Най-висшата съдебна инстанция в Република Хърватия е Върховният съд, със седалище в гр. Загреб, който в рамките на своя обхват и юрисдикция:

- гарантира еднаквото прилагане на правата и равенството на всички при неговото прилагане;
- взема решение за редовни правни средства за защита, ако се изисква от специален закон;

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



- взема решения за извънредни правни средства за защита срещу окончателни съдебни решения в Република Хърватия;
- решава конфликти на юрисдикция, когато е предписано от специален закон;
- разглежда актуални проблеми на съдебната практика и предлага области за професионално развитие на съдии, съдебни съветници и стажанти, за да се повиши ефективността и качеството на съдебната власт като цяло;
- изпълнява други задачи, определени със закон³³.

След предприемането на значителни реформи в правосъдието в рамките на десетилетния процес на присъединяване към ЕС, на 1 юли 2013 г., Хърватия става 28-мият член на Европейския съюз (ЕС). Много от тези реформи са били част от свързания с правосъдието процес на присъединяване към ЕС, включително приемането и прилагането на нови закони и изменение на други, подобро управление на делата и прилагане и компютързация на поземлените регистри. Рационализацията на съдебната карта и на държавните прокуратури продължава. Хърватската стратегия за реформа в правосъдието, която има за цел да укрепи независимостта и безпристрастността на правосъдната система и да увеличи нейната ефективност, е дала значителни резултати. Реформираният Държавен съдебен съвет (ДСС) и Държавният прокурорски съвет (ДПС) функционират независимо, въз основа на прозрачни, единни и обективни критерии. Прокуратурата и съдилищата се борят с корупцията на високо ниво. Търси се повишаване на ефективността чрез прилагане на следните мерки:

- намаляване на изоставанията в случаите и продължителността на съдебното производство;
- укрепване на системата за несъстоятелност;
- рационализиране на изпълнението;
- модернизирване на съдебната администрация;
- засилване на алтернативното разрешаване на спорове;
- правна помощ;
- образование и професионално обучение;
- рационализиране на съдебната и прокурорската мрежа и повишена прозрачност на функционирането на съдилищата.

Правителствените програми определят продължаването на такива реформи като приоритет³⁴.

От началото на преговорите за присъединяване към Европейския съюз през 2005 г. Република Хърватия системно е работила по реформата и развитието на съдебната система. Целта на всички съдебни реформи е била да укрепи като независима, безпристрастна, професионална и ефективна съдебната система и нейната икономическа консолидация, както и да засили самостоятелността, независимостта и

³³ Закон за съдилищата, в сила от 01.01.2019 г., достъпен на: <https://www.zakon.hr/z/122/Zakon-o-sudovima>

³⁴ <http://documents1.worldbank.org/curated/en/375221468261878579/pdf/ACS74240REVISE000PBLIC00JSPIER0ENG.pdf>



отговорността на магистратите и служителите в съдебната система. Постигането на тези цели зависи от редица различни политически, икономически и социални обстоятелства. Съдебната реформа е непрекъснат процес на развитие и обучение, който обвързва всички участници, от съдебните служители, адвокатите, правните експерти, държавните служители до самите граждани, за да допринесат за необходимите промени.

Първият стратегически документ за съдебната реформа е бил приет от Хърватското правителство през 2006 г., с който са поставени общите цели на реформата и мерките, необходими за приспособяването на правосъдието за влизане в ЕС. Планът за действие за прилагането на стратегията е бил приет през 2006 г., след което преразгледан през 2008 г. и 2010 г. Хърватското правителство е разграничило три различни фази в своето планиране: краткосрочна (2011-2013), средносрочна (2014-2016) и дългосрочна (2017-2019).

Съгласно ревизирия план за действие от 2008 г., сферите на дейност са разделени на 7 тематични единици:

- независимост на съдебната власт;
- безпристрастност на съдебната власт;
- професионализъм и експертиза в съдебната система;
- ефективност на съдебната власт;
- безплатна правна помощ;
- затворническа система и пробация;
- производство за военни престъпления.

Планът за действие, приет през м. май 2010 г., е бил приложен и през 2011 г., което е позволило приемствеността в изпълнението на започнатите реформи. Мерките, предвидени в Стратегията за реформа на съдебната власт от 2006 г., допълнително разработени в плановете за действие, са били почти приложени, така че през м. декември хърватският парламент е приел Стратегията за реформа на съдебната власт за периода от 2011 - 2015 г.³⁵ Целите на стратегията са, както следва:

- Създаване на обща желана цел на реформата на хърватската съдебна система и определяне на стратегически цели за съобразяване с настоящите обстоятелства и предвидимо развитие, включително предстоящото членство в ЕС;
- Определяне на организационна и техническа основа за система за стратегическо планиране и управление в съдебната система в Република Хърватия, основана на конституционно и законово разпределение на отговорностите на определени институции;
- Пълен преход към методологически последователна система за стратегическо планиране и система за управление в съдебната система на Република Хърватия.³⁶

³⁵ Официален вестник на ЕС 145/10

³⁶ Judicial Reform Strategy for the Period from Year 2011 until 2015, Zagreb, 2010

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



В Националната програма за реформи на Хърватия за 2019 г.³⁷ е предвидено процесът по модернизация и автоматизация на работата на съдилищата да бъде продължен. Също така е предвидено и ускоряване и съкращаване на продължителността на съдебното производство, подобряване на функционирането на системата и въвеждане на електронен достъп. В Националната програма за реформи на Република Хърватия е залегнало и продължаването на дейностите, които са насочени към наблюдение на решаването на делата, които остава да бъдат решени в съдилищата (т.нар. „висящи дела“), като наблюдението следва да се осъществява чрез инспектиране на създадената база данни за стари случаи и контрол на изпълнението на плановете за действие на съда въз основа на месечните отчети на председателите на съдилищата.

Наблюдението на динамиката на решаването на стари случаи е осигурявано чрез осъществяване на надзор от съдебната инспекция и провеждане на съвместни срещи със съдиите и председателите на съдилища. Предвидено е анализиране на причините за продължителността на съдебното производство с цел предприемане на мерки, насочени към съкращаване на продължителността на съдебните производства, в т.ч. и с извършването на промени в нормативната уредба в случай на установяване на обективни обстоятелства за невъзможност за разглеждане на определени видове дела, които не зависят от дейността на съдията. Стартирала е процедура за изменение на Гражданския процесуален кодекс, целяща ускоряване на производството.

По данни от Доклад на Европейската комисия за ефективност на правосъдието (СЕРЕJ) за оценка на европейските съдебни системи, период на оценяване - 2020 г. (данни от 2018 г.), Част I, Република Хърватия е вдъхновяващ пример с рационализирането на процедурата си за обжалване през 2015 г., като се е отдалечила от териториалната юрисдикция, след като е направила произволното разпределяне на делата задължително (чрез „Системата за управление на делата“) и е разрешила на окръжните съдилища на втора инстанция да решават жалби по граждански и наказателни дела от всички общински съдилища. Чрез тази реформа е намалено времето, необходимо за решаване на жалби, изравнена е натовареността на съдиите и все повече е хармонизирано прилагането на съдебната практика в съдебната система.³⁸

Добра практика от проведената съдебна реформа в Република Хърватия по отношение на мониторинга на реформата на съдебната карта, е създаденият през 2006 г. Съвет за мониторинг на изпълнението на Стратегията за реформа в правосъдието. Институциите, представени в Съвета, са независими и автономни, техните отношения са изградени на принципите на координация и сътрудничество и са отговорни за стратегическото развитие на съдебната система. От тях се изисква да доразвият собствените си способности и капацитет и активно да участват в планирането, изпълнението и анализа на реформите в своите области, т.е. да въведат методи за

³⁷ Nacionalni program reformi 2019, retrieved from: <https://vlada.gov.hr/nacionalni-program-reformi-2019/25792>

³⁸ Доклад на Европейската комисия за ефективност на правосъдието (СЕРЕJ) за оценка на европейските съдебни системи, Период на оценяване - 2020 г. (данни от 2018 г.), Част I, достъпен на: <https://rm.coe.int/report-bulgarian-part-1/1680a07747>
www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



стратегическо планиране във вътрешната си организация, така че да могат успешно да играят своята роля в по-нататъшното развитие на съдебната реформа.

За да бъде прилагането на всички предвидени мерки възможно най-ефективно, институционалната рамка за наблюдение на съдебните реформи е укрепена. По този начин, в допълнение към укрепването на Съвета за мониторинг на изпълнението на съдебната реформа е създаден и специален отдел за наблюдение на Стратегията за съдебна реформа, като основната му задача е да наблюдава изпълнението на предвидените мерки и да предоставя административна и техническа подкрепа на Съвета, включващ водещи съдебни служители на Република Хърватия.

С решение от 16 февруари 2012 г. членовете на Съвета са: министърът на правосъдието, заместник-министърът на правосъдието, главният секретар в Министерството на правосъдието, председателят на Върховния съд, главният държавен прокурор на Република Хърватия, председателят на съдебната комисия на Хърватския парламент, председателят на Държавния съдебен съвет, председателят на Държавния прокурорски съвет, директорът на Съдебната академия, председателят на Хърватската нотариална камара, председателят на Хърватската адвокатска колегия.

Структурата на Съвета е била коригирана с Решение от 29 февруари 2016 г., като са включени допълнително представители в съответствие с изменената институционална рамка на съдебната система (ВАС, ДСС, Съдебна академия). Съгласно Решението за членове на Съвета са определени: министърът на правосъдието, заместник-министърът на правосъдието, главният секретар на Министерството на правосъдието, асистенти на министъра на правосъдието, председателят на Върховния съд на Република Хърватия, главният държавен прокурор на Република Хърватия, председателят на съдебната комисия на Хърватския парламент, заместник министър-председателят на правителството на Република Хърватия, председателят на Държавния съдебен съвет, председателят на Държавния прокурорски съвет, директорът на Съдебната академия, председателят на Хърватската нотариална камара, председателят на Хърватската адвокатска колегия, представители на неправителствени организации, функциониращи в сферата на съдебната система.

Задачата на Съвета е да насърчава и ръководи изпълнението на мерките на съдебната реформа. Организацията и работата на Съвета се основават на принципите на координация и сътрудничество за успешно прилагане на процеса на съдебната реформа и стратегическото развитие на съдебната власт. Съветът заседава обикновено най-малко четири пъти годишно. Организационната и техническа подкрепа на Съвета се осигурява от Министерство на правосъдието. Министърът на правосъдието на Република Хърватия, като отговорен за по-голямата част от реформата, организира структурата и начина на действие на Съвета, но няма пряка власт над другите институции. По този начин Съветът е саморегулиращ се, междуинституционален орган, който самостоятелно определя динамиката на своята работа и чийто успех зависи от отговорността и ангажираността на всички членове.

Въпреки функционирането на Съвета, изследване, извършено от Sciences Strasbourg

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



Consulting³⁹ сочи, че вместо да се разгледат различни алтернативи за съдебната реформа, Хърватия избира да следва стриктно препоръките на Европейската комисия, отправени въз основа на осъществявания от нея мониторинг в няколко междинни доклада, за да оцени напредъка на реформата и да направи предложения за подобрене. Именно мониторинговата дейност на ЕК се оценява като допринасяща за бързината и всеобхватността на реформата на съдебната система на Република Хърватия.

Друга добра практика е Инструментът за наблюдение и отчитане на напредъка на реформите в съдебната система (Monitoring and reporting tool on the progress of reforms in the judiciary), разработен в Хърватия през 2017 г. в рамките на проект с наименование Подкрепа на реформите в съдебната система, финансиран от ЕК. В рамките на реализиране на проекта е констатирана липсата на ефективен и последователен механизъм за наблюдение и отчитане на напредъка в изпълнението на Стратегията за реформа в правосъдието на Република Хърватия и на Плана за действие, неразделна част към Стратегията. Инструментът за наблюдение и отчитане на напредъка на реформите в съдебната система е разработен за преодоляване на този дефицит. Инструментът представлява индекс, който оценява напредъка в изпълнение на Плана за действие към Стратегията чрез анализ и оценка на изпълнението на предвидените мерки. Инструментът е разработен в среда на Microsoft Excel и се запазва от данни, събирани чрез системата за мониторинг. Той генерира справки, таблици, диаграм и графики, които позволяват да се отчете напредъка и изоставането в изпълнението на мерките, залегнали в Плана за действие към Стратегията за реформа в правосъдието на Република Хърватия.

Добра практика е и разработеният по проект на Министерство на правосъдието на Република Хърватия, финансиран от ЕК, работен проект на Вътрешен правилник на Съвета за мониторинг на изпълнението на съдебната реформа на Република Хърватия и Вътрешен правилник за работата на работната група по стратегията. Правилникът предвижда, че институционалните отговорности за мониторинг на изпълнението на Стратегията се координират от работна група по Стратегията за реформа в правосъдието. В правилника се предвижда да се разшири съставът на тази работна група, която да включва представители от всички институции, представени в Комитета за мониторинг, и да бъде отговорна за наблюдението на оперативното ниво. Работната група отговаря за събирането на информацията относно изпълнението на Плана за действие към Стратегията за реформа в правосъдието. Трябва да се свиква най-малко веднъж на всеки три месеца и да разработва следните доклади: доклади за напредъка по плана за действие, които да се представят веднъж на всеки шест месеца; и мониторингови доклади за напредъка спрямо целите по показателите, които да се изготвят на годишна основа. Разработените доклади за напредъка по изпълнението на мерките, залегнали в Плана за действие към Стратегията за реформа в правосъдието да

³⁹ Sciences Strasbourg Consulting. Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe, 2012, available at: <https://rm.coe.int/comparative-study-of-the-reforms-of-the-judicial-maps-in-europe/168078c53a>



се представят за обществено (публично) обсъждане, преди официалното им приемане.

Обобщението на идентифицираните добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система, в т.ч. и във връзка с реформата на съдебната система, в Република Хърватия, е представено в следващата таблица:

Таблица 3. Идентифицирани добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в Република Хърватия

Идентифицирани добри практики по отношение на мониторинга върху съдебната система в Република Хърватия
<ul style="list-style-type: none">➤ Създаден Съвет за мониторинг на изпълнението на Стратегията за реформа в правосъдието, с включено представителство на независими и автономни институции, отговорни за стратегическото развитие на съдебната система. Задачата на Съвета е да насърчава и ръководи изпълнението на мерките на съдебната реформа. Организацията и работата на Съвета се основават на принципите на координация и сътрудничество за успешно прилагане на процеса на съдебната реформа и стратегическото развитие на съдебната власт. Съветът заседава обикновено най-малко четири пъти годишно. Организационната и техническа подкрепа на Съвета се осигурява от Министерство на правосъдието. Министърът на правосъдието на Република Хърватия, като отговорен за по-голямата част от реформата, организира структурата и начина на действие на Съвета, но няма пряка власт над другите институции. По този начин Съветът е саморегулиращ се, междуинституционален орган, който самостоятелно определя динамиката на своята работа и чийто успех зависи от отговорността и ангажираността на всички членове;➤ Укрепена институционална рамка за наблюдение на съдебните реформи чрез създаден специален отдел за наблюдение на Стратегията за съдебна реформа, като основната му задача е да наблюдава изпълнението на предвидените мерки и да предоставя административна и техническа подкрепа на Съвета за мониторинг на изпълнението на Стратегията за съдебна реформа;➤ Включени представители на неправителствени организации, функциониращи в сферата на съдебната система, в допълнения (разширен) състав на Съвета за мониторинг на изпълнението на Стратегията за съдебна реформа, коригиран с Решение от 29 февруари 2016 г.;➤ Разработен Инструмент за наблюдение и отчитане на напредъка на реформите в съдебната система (Monitoring and reporting tool on the progress of reforms in the judiciary), разработен с оглед преодоляване на констатирана липсата на ефективен и последователен механизъм за наблюдение и отчитане на напредъка в изпълнението на Стратегията за реформа в правосъдието на Република Хърватия и на Плана за действие, неразделна част към Стратегията. Инструментът представлява индекс, който оценява напредъка в изпълнение на Плана за действие към Стратегията чрез анализ и оценка на изпълнението на

www.eufunds.bg

Този документ е създаден по проект BG05SFOP001-3.003-0145 „Осъществяване на пилотен граждански мониторинг и контрол върху реформата на съдебна карта“, ДБФП № BG05SFOP001-3.003-0145-C001, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Съюз за България“ (Бенефициент по проекта) и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския Съюз и Управляващия Орган



предвидените мерки. Инструментът е разработен в среда на Microsoft Excel и се запазва от данни, събирани чрез системата за мониторинг. Той генерира справки, таблици, диаграми и графики, които позволяват да се отчете напредъка и изоставането в изпълнението на мерките, залегнали в Плана за действие към Стратегията за реформа в правосъдието.

- Разработен проект на Вътрешен правилник на Съвета за мониторинг на изпълнението на съдебната реформа на Република Хърватия и Вътрешен правилник за работата на работната група по Стратегията. В правилника се предвижда да се разшири съставът на тази работна група, която да включва представители от всички институции, представени в Комитета за мониторинг, и да бъде отговорна за наблюдението на оперативен ниво. Работната група отговаря за събирането на информацията относно изпълнението на Плана за действие към Стратегията за реформа в правосъдието. Трябва да се свиква най-малко веднъж на всеки три месеца и да разработва следните доклади: доклади за напредъка по плана за действие, които да се представят веднъж на всеки шест месеца; и мониторингови доклади за напредъка спрямо целите по показателите, които да се изготвят на годишна основа. Разработените доклади за напредъка по изпълнението на мерките, залегнали в Плана за действие към Стратегията за реформа в правосъдието да се представят за обществено (публично) обсъждане, преди официалното им приемане, с оглед осигуряването на по-широка публичност и прозрачност.