



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



МАТРИЦА ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА РЕФОРМАТА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

1. Методологическа рамка. Стандарти и източници

Оценяването на ефективността на реформата в съдебната система изисква **комплексен подход**, при който се използва адекватен аналитичен инструментариум. Ефективността на реформата следва да се оцени като се прилагат различни **методи**, в зависимост от оценяваните конкретни мерки, които са въведени на законодателно и/или организационно ниво. В основата на извършваната оценка на ефективността са приетите на национално и европейско ниво **стандарти и принципи**, които следва да гарантират независимостта, справедливостта и ефективността на правосъдието.

1.1. На национално ниво трябва да бъдат проследявани и отчитани **стандартите и принципите**, обективирани в различни актове.

1.1.1. Законодателни актове:

- **Конституция на Р България** – относно спазването на принципа на независимост на съдебната власт (структурна, функционална, персонална); принципа на върховенството на правото (правовата държава), в т.ч. и отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани; защитата на правата на човека и гражданина (от независимия съд); публичност и прозрачност на правосъдието.
- **Закон за съдебната власт** – по същество кодифициращ цялата материя относно структурата и функционирането на органите на съдебната власт, техните принципи на организация, основни функции и правомощия.
- **Процесуално законодателство** – в което принципите и стандартите на организация и дейност са операционализирани, така че да служат на основната конституционно заложената цел на правосъдието: „Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.“ (чл. 117, ал. 1 КРБ).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- **Закон за нормативните актове и Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието¹** – относно методологията за извършване на последваща оценка на въздействието на приетото законодателство във връзка с постигане на целите на съответната реформа, нейната ефективност, ефикасност, устойчивост, полезност.

1.1.2. Стратегически актове:

- **Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система²** - като основен политически стратегически документ обективира цялостната визия, цел и посока на реформата на съдебната система.
- **Стратегията за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014 - 2020 г.** – в която цялостно се определят функциите и правомощията на органите на изпълнителната и съдебната власт по отношение на изграждане, поддържане, и ползването на електронното правосъдие.
- **Стандарти за независимостта на съдебната власт**, приети с решение ВСС по протокол № 31/23.10.2018 г.³

1.2. На европейско и международно ниво следва да се отчитат стандартите, принципите и препоръките, обективирани в актове (нормативни и стратегически) на Европейския съюз, Съвета на Европа, ООН. Сред тях, най-детайлно е развита материята, отнасяща се до принципите на правовата държава и независимостта на съдебната власт в актовете (документите) на **Съвета на Европа**.

1.2.1. Актове/документи на Съвета на Европа

- **Европейска конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)** и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) особено по чл. 5, чл. 6 и чл. 13

1 Обн. ДВ. бр. 91 от 18 Ноември 2016г.

2 Приета на 17.12.2014 г. от МС:
http://www.justice.government.bg/Files/strategia_MS_635569122146613305.pdf

3 <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/20/Standarts-2018.pdf>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ЕКПЧ – относно принципа за справедлив и публичен процес от независим безпристратен съд.

- **Резолюции на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ)** – Резолюция № 1915/2013 г. на ПАСЕ – относно неизпълнението на препоръки за гарантиране на независимо правосъдие, отговорност и отчетност на главния прокурор.
- **Комитет на министрите** – Препоръка CM/Rec(2010)12 Съдиите: независимост, ефикасност, отговорност, проета от **Комитета на министрите** на Съвета на Европа на 17 ноември 2010.⁴
- **Венецианска комисия** – становища във връзка с необходимите гаранции за независимостта на съдебната власт, вкл. и чрез необходими конституционни и законодателни промени на структурата, организацията и функционирането на висшия кадрови орган – ВСС, както и на структурата на прокуратурата (Становище № 444/2007 относно Конституцията на Р България; Становище № 515/2009 относно проект на ЗИД на ЗСВ; Становище № 816/2015 относно проект на ЗИД на Конституцията на Р България (в сферата на правосъдието); Становище № 855/2017 относно проект на ЗИД на ЗСВ; Доклад относно върховенството на правото Study № 512/2009; Доклад относно независимостта на съдебната система Study No. 494 / 2008 и др.).⁵
- **Консултативен комитет на европейските съдии (CCJE)** – Магна харта на съдиите; становища относно структурата на висшите кадрови органи на съдебната власт, независимостта на съдиите, публичността и прозрачността на правосъдието, въвеждането и използването на електронно правосъдие.⁶
- **Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ)** – периодични доклади за ефективност и ефикасност на правосъдието (наблюдават се

4 Recommendation CM/Rec(2010)12 Judges: Independence, Efficiency and Responsibility, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010

5 Venice Commission: https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=EN

6 CCJE: <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



комплексно видовете производства, продължителност на процеса, натовареност на съдиите, ресурсната осигуреност, въвеждане на ИТ системи и електронно правосъдие.⁷

1.2.2. Актове/документи на Европейския съюз:

- **Договор за Европейския съюз и Харта на основните права на ЕС** - формулират основните ценности и принципи на ЕС, сред които са върховенството на правото (правовата държава), демокрацията и защитата на правата на човека (чл. 2 ДЕС), вкл. и правото на справедливо и публично разглеждане на делото в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон (чл. 47 Харта). Наред с това в чл. 7 ДЕС е предвиден специален защитен механизъм при нарушаване на основните ценности и принципи на ЕС, който може да доведе отнемане правото на глас на държава членка в европейските институции. От особена важност е и съдебната практика на Съда на ЕС, според която Съюзът е **основана на ценности общност**.⁸ Осигуряването на **ефективна съдебна защита от независими съдилища** се изисква от член 19, параграф 1 от ДЕС.
- **Европейска рамка за подкрепа на върховенството на правото** – с която се създава *превантивен механизъм* в случай на риск от системно нарушение на върховенството на правото от държава членка, който се активира преди процедурата по чл. 7 ДЕС. В документа се дефинира и съдържанието на принципа за върховенството на правото, вкл. и стандарта за независим и безпристрастен съд.⁹

7 СЕРЕЈ доклади и становища: <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies> <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/21/cepej-2018.pdf>

8 Дело C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, дело C-284/16, *Achmea*, дело C-216/18 PPU, LM, дело C- 621/18, *Wightman*, дело C-619/18 R, Комисия/Полша, определение от 17 декември 2018 г.

9 *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule->



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- **Механизмът за сътрудничество и проверка** е създаден като специален механизъм за България и Румъния при присъединяването им към ЕС през 2007 г., за да се помогне на двете държави членки да преодолеят оставащите слабости в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията, а за България — и организираната престъпност. Въпреки че този механизъм е планиран като преходна мярка, като целта е да бъде прекратен, щом бъдат постигнати в задоволителна степен заложените целеви показатели, ежегодно се отправят препоръки за конкретни реформи в наблюдаваните области. В докладите за страната са обхванати въпроси като независимостта, професионализма и ефективността на съдебната система, борбата с корупцията (вкл. корупцията по високите етажи на властта) и действията за борба с организираната престъпност. Препоръките са основани на общите за ЕС стандарти за върховенство на правото и независимост на правосъдието.¹⁰
- **Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието** – анализира набор от показатели за оценка на независимостта, качеството и ефикасността на националните правосъдни системи. Този инструмент за сравнение се допълва от специфични за отделните държави оценки, представени в докладите по държави, което позволява да се направи по-задълбочен анализ с оглед на националния правен и институционален контекст.¹¹
- **Европейска мрежа на съдебните съвети (ЕМСС)** – декларации, доклади, становища във връзка с различните аспекти на съдебната система – независимост, отчетност, публичност, ефективност.¹²

[law-framework_en#background](#)

10 CVM: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_bg

11 EU Justice Scoreboard:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf

12 Със статут на международна НПО, в която членуват независими съдебни съвет от държави членки на ЕС. Осъществява дейност в тясно сътрудничество с институциите на ЕС:
<https://www.encj.eu/articles/97>

Проект: Инструментарий за базиран на данни граждански мониторинг и контрол на реформата в съдебната система

BG05SFOP001-3-003

НПО Линкс



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



1.3. Международни сравнителни изследвания (индекси)

- **WJP Rule of Law Index** – изследва в сравнителен аспект възприемането на принципите на върховенството на правото като отделя специално внимание на независимостта на съдебната система и възможността съдилищата реално да упражняват контрол върху дейността на останалите власти, както и върхи ефективността на правосъдието.¹³
- **Freedom House, Nations in Transit Report** – един от проследяваните индикатори е относно правната рамка на съдебната система и нейната независимост, наред с проследяването на промените в демократичната система, корупцията, развитието на гражданското общество и свободата на медиите.¹⁴

2. Методологическа рамка. Методи и индикатори

Използваните **методи за оценка** следва да съответстват на вида на проследяваната мярка – законодателна, организационна, социологическа и т.н. Ефективността на реформата на съдебната система следва да се проследи чрез използване на **качествени и количествени методи на анализ**, като резултатите се проследяват чрез съответните **индикатори**.

2.1. Качествените методи

включват анализ и оценка на приетите законодателни и организационни реформи чрез методите на:

- ✓ **Оценка на съответствието** със стандарти, принципи и препоръки на национално и европейско ниво – до каква степен съответните стандарти са въведени и изпълнени с предприетата конкретна мярка; този вид оценка включва *анализ на съдържанието* (контент анализ) на приетата законодателна мярка.
- ✓ **Последваща оценка на въздействието (ПОВ)** – изследва съотношението между *поставените цели и постигнатите резултати* при прилагането на нормативния акт; изследват се причините за приемането или за изменението на нормативния акт, като се вземат предвид използваните *ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията* от приемането или изменението на нормативния акт; прави се оценка *до каква степен са се променили обществените отношения и процеси*, регулирани с

13 <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

14 <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/bulgaria>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



новия акт, настъпила ли е промяна в поведението на адресатите на акта; при извършването на ПОВ трябва да се съобразят следните *критерии* - постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост, полезност, като всеки от тези критерии има нормативно определено съдържание (чл. 38 Наредба).

- *постигане на целите* - степента, в която целите от реализираната политика и/или изменението на нормативния акт са постигнати, независимо дали това се дължи на конкретната политика, съответно на изменението в нормативния акт;

- *ефективност* - степента, в която постигането на целите от реализираната политика и/или от изменението в нормативния акт се дължи на конкретната политика, съответно на изменението в нормативния акт;

- *ефикасност* - постигането на максимални резултати от използваните ресурси от реализираната политика и/или от изменението на нормативен акт;

- *устойчивост* - степента на трайно решаване на идентифицираните проблеми;

- *полезност* - степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт.

- ✓ **Сравнително изследване** – въведените организационни/ структурни модели и практики се анализират и оценяват през призмата на познати от други държави близки институционални системи (напр. структура и функции на висшите съдебни съвети) като се очертават сходствата и различията във функционирането; идентифицират се потенциално работещи модели и практики (добри практики), които могат да бъдат приложени в национален контекст.
- ✓ **Фокус-групи и интервюта със заинтересовани групи лица** за проблемите и възможните решения (магистрати, НПО, потребители, експерти)

❖ **Индикаторите**, които могат да бъдат формулирани при прилагане на *качествени методи* са:

- ✓ **Отчитане на приемане/неприемане** на конкретна законодателна /организационна мярка в съответствие със зададен стандарт¹⁵;

15 Отчет за изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и пътната карта към нея, 31 декември 2018 г.:

<http://www.mjs.bg/Files/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%90%D0%A1%20%D0%B8%20%D0%9F%D0%9A%2031%20%D0%B4%D0%B5%D0%BA>

Проект: Инструментарий за базиран на данни граждански мониторинг и контрол на реформата в съдебната система

BG055FOP001-3-003

НПО Линкс



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- ✓ **Отчиане на степен на въвеждане на европейски/ международен стандарт** (пълно-частично-липсва промяна);
- ✓ **Отчитане на степен на осъществяване на целите** (двойно засичане - през определен период (напр. 3-5 години) и проследяване на промяната (пълно-частично-липсва промяна);
- ✓ **Отчитане на степен на въвеждане на добра практика** (пълно-частично-липсва промяна);
- ✓ **Анализ на позицията на страната в международен сравнителен индекс.**

2.2. Количествените методи включват проследяване на *измененията в средата* (вкл. тенденции) въз основа на *формални измерими показатели*:

- ✓ **Анализ на ефективността**, при който се сравняват *разходите* (човешки, финансови, организационни ресурси; време за прилагане на мерките) при различни варианти за действия, които постигат еднакви цели;
- ✓ **Анализ на разходите и ползите**, който показва *общият баланс* на положителните и отрицателните последици (включително върху заинтересованите страни), които е вероятно да възникнат в определен период вследствие прилагането на нормативен акт;
- ✓ **Социологическо изследване** на доверието в институциите на съдебната власт, както и удовлетвореността на потребителите на правосъдието;
- ❖ **Индикаторите**, които могат да бъдат формулирани при прилагане на *количествени методи* са:
 - ✓ **Отчитане на броя** на изпълнените конкретни законодателни /организационни мерки в изпълнение на стратегическите цели;¹⁶
 - ✓ **Отчитане броя на осъдителните решения от ЕСПЧ** и тенденциите през последните 5-10 години;

[%D0%B5%D0%BC%D0%B2%D1%80%D0%B8%202018 %D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf](#)

16 Отчет за изпълнението на Актуализираната стратегия

Проект: Инструментарий за базиран на данни граждански мониторинг и контрол на реформата в съдебната система

BG05SFOP001-3-003

НПО Линкс



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- ✓ **Отчитане на човешките ресурси в системата** – напр. брой съдии и прокурори на 100 хил. жители (сравнено с близки европейски модели на съдебни системи);¹⁷
- ✓ **Размер на финансиране** на съдебната система – вкл. в сравнителен план отчитане на отделения бюджет на глава от населението;¹⁸
- ✓ **Отчитане на натовареността** – съотношение между постъпващи, висящи и решени дела (източник – годишен доклад за дейността на съдилищата);¹⁹
- ✓ **Отчитане на продължителността за решаване на делата;**
- ✓ Регулярно провеждане на **социологическо проучване** на доверието в институциите на съдебната власт, усещането за независимост и удовлетвореността на потребителите на правосъдието.²⁰

17 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf

18 <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/22/Budget-OSV-2019-0.pdf>
<http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/21/cepej-2018.pdf>

19 Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата за 2018 година:
<http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/22/Statistika-2018-sait.pdf>

20 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



3. Модел на матрица за оценка на ефективността

Легенда: **Пълна промяна** - **частична промяна** - **липсва промяна**;

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 1: ГАРАНТИРАНЕ НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДА И НА ДРУГИТЕ ОРГАНИ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ ЧРЕЗ ЕФЕКТИВНИ МЕРКИ СРЕЩУ КОРУПЦИЯ, ПОЛИТИЧЕСКИ И ИКОНОМИЧЕСКИ НАТИСК И ДРУГИ ЗАВИСИМОСТИ					
Специфична цел 1: Преодоляване на институционалните причини за неправомерно влияние върху и чрез Висшия съдебен съвет					
Мярка	Приложим стандарт	Индикатори за изпълнение	Очаквани резултати	Оценка на изпълнението	Отговорни институции
		Период			
1.1.1 Преструктуриран е на Висшия съдебен съвет (ВСС) така, че решенията по кариерни и дисциплинарни въпроси за съдии да се вземат от колегия, включваща <i>мнозинство от съдии, избрани от съдии</i> , а за	- Становище № 816/2015 относно проект на ЗИД на Конституцията на Р България (в сферата на правосъдието); - Становище № 855/2017 относно проект на ЗИД на ЗСВ; - Доклад относно независимостта на съдебната система Study No. 494 /	- Приети промени в ЗСВ през 2016 г. в съответствие със ЗИД на Конституцията от декември 2015 г.	- Повишени гаранции за независимост, отчетност и ефективност на администриран е на съдебната власт. - Засилена отговорност на магистратите за състоянието на съдебната власт.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Частично - - Не е изпълнен стандарта относно съдийската колегия - решенията да се вземат с мнозинство от съдии, избрани от съдии 	МП ВСС

Проект: Инструментарий за базиран на данни граждански мониторинг и контрол на реформата в съдебната система

BG05SFOP001-3-003

НПО Линкс



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



прокурори и следователи – от колегия на прокурорите и следователите.	2008				
1.1.2 Пряк избор на членовете на професионалната квота във ВСС, провеждане на съответните общи събрания при гарантирана тайна на вота.	- Становище № 816/2015 относно проект на ЗИД на Конституцията на Р България (в сферата на правосъдието);	- Приети промени в ЗСВ в съответствие със ЗИД на Конституцията - 2016 г.	- Повишени гаранции за независимост, отчетност и ефективност на администриран е на съдебната власт. - Засилена отговорност на магистратите за състоянието на съдебната власт.	Пълно изпълнение - с приетите промени се въвежда прекия избор за професионалната магистратска квота при спазване на принципа „един магистрат - един глас“	