



Страсбург, 24 ноември 2004 г.

CCJE (2004) OP N°6

## КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС)

### СТАНОВИЩЕ № 6 (2004) НА КОНСУЛТАТИВНИЯ СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС) НА ВНИМАНИЕТО НА КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА ОТНОСНО СПРАВЕДЛИВ ПРОЦЕС В РАЗУМЕН СРОК И РОЛЯТА НА СЪДИЯТА В ПРОЦЕСА КАТО СЕ ВЗЕМАТ ПРЕДВИД АЛТЕРНАТИВНИТЕ СПОСОБИ ЗА РАЗРЕШАВАНЕ НА СПОРОВЕ

Прието от КСЕС

на неговото Пето заседание

(Страсбург, 22-24 ноември 2004 г.)<sup>9</sup>

#### СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ .....	3
A. ДОСТЪП ДО ПРАВОСЪДИЕ .....	4
B. КАЧЕСТВО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И ОЦЕНКА НА КАЧЕСТВОТО; КОЛИЧЕСТВЕНИ СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ; ПРОЦЕДУРАТА МОНИТОРИНГ .....	6
C. НАТРУПВАНЕ НА ДЕЛАТА И УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЛАТА .....	9
I ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ .....	9
II. НАКАЗАТЕЛНИ СЪДИЛИЩА .....	14
III. ГРАЖДАНСКИ СЪДИЛИЩА .....	18
D. АЛТЕРНАТИВНИ СПОСОБИ ЗА РАЗРЕШАВАНЕ НА СПОРОВЕ .....	27
ОБОБЩЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЯТА .....	31
ПРИЛОЖЕНИЕ .....	37

#### ВЪВЕДЕНИЕ

- С течение на годините, управлението на делата от съдилищата в Европа се разви в посока на пълно съобразяване с интересите на гражданите, ползващи услугите на съда. Практикуващите съдии насочиха вниманието към начини за задоволяване на очакванията на обществото, че всички, които търсят правосъдие не трябва само да имат по-лесен достъп до съдилищата, но също така и да се възползват от по-голяма ефикасност на прилаганите процедури и по-надеждни гаранции, че постановените решения ще бъдат изпълнени.
- Основен инструмент за това развитие е Европейската конвенция за защита правата на човека (ЕКЧП), практиката на Европейския съд по правата на човека (Съдът), с която се консултират съдиите при тълкуване и прилагане на нейните разпоредби.
- По конкретно член 6 на ЕКЧП създаде основа на процесуално законодателство, общо за различните европейски държави и привеле в действие принципи, които въпреки богатството и разнообразието на националните системи, са насочени към гарантиране на правото на достъп до съд, правото да се получи решение в разумен срок в резултат на един справедлив процес и правото издаденото решение да бъде изпълнено.
- Правото на справедлив процес може да стане истинско материално право на гражданите на Европа, чието упражняване е гарантирано от Европейския съюз и впоследствие от националните съдилища, например като се обезщетяват страните, чиито дела не се разглеждат в разумен срок.
- От доста години Съветът на Европа показва истинска загриженост за подобряване на достъпа на гражданите до правосъдие, както това е отразено в различни негови резолюции и препоръки относно правната помощ, опростяване на процедурите, използването на нови техники, намаляване натовареността на съдилищата и алтернативни средства за разрешаване на спорове.
- Самият Съд гарантира спазването на разпоредбите на член 6 на ЕКЧП от правителствата, например като им напомня, че всяко лице, което желае да заведе съдебно дело трябва да има достъп до съда и че не се разрешава намесата на страната в това изключително право, независимо от това дали в действителност или по закон.
- Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС) разгледа въпроса как съдиите биха могли да участват в това усилие да се гарантира достъпа до бързо и ефикасно уреждане на споровете.
- Той напомня, че на Първата Европейска конференция на съдиите „Бързото уреждане на споровете и ролята на съдиите“, проведена в Съвета на Европа на 24 и 25 ноември 2003 г., стана ясно, че независимо от това колко интересни и полезни могат да бъдат алтернативните мерки, като например медиацията или помириенето, доверието в съдебната институция си остава основна характеристика на демократичните общества.
- Затова е важно, когато гражданите се обръщат към съдебната система да знаят, че се обръщат към една ефективна институция.
- Във тази връзка, това Становище разглежда (A) въпроса за достъпа до правосъдие, (B) качеството на съдебната система и оценката за нея, количествените статистически данни, процедурите за мониторинг, (C) натоварването на съдилищата и управлението на делата и (D) алтернативните средства за решаване на спорове, като акцентът ще бъде поставен върху ролята на съдията за изпълнението на принципите, залегнали в ЕКЧП и практиката на Съда.

#### A. ДОСТЪП ДО ПРАВОСЪДИЕ

11. Предоставянето на информация за функционирането на съдебната система е важна предпоставка за осигуряване на достъп на гражданите до правосъдие.
12. КЕСС счита, че трябва да се поощряват всички инициативи за предоставяне на такава информация.
13. По-конкретно, обществото трябва да бъде запознато с характера на делата, които може да бъдат заведени, възможната продължителност, разходите и съществуващите рискове в случай, че бъдат неправилно използвани съдебните средства. Трябва да бъде предоставена информация също така относно алтернативните средства за решаване на спорове, които могат да бъдат предложени на страните.
14. Тази обща информация за обществото може да бъде допълнена най-вече от по-точна информация относно някои решения по знакови дела, издадени от съдилищата и колко време е необходимо за разглеждане на делата в различните съдилища.
15. Информацията за функционирането на съдебната система може да бъде подадена от различни източници, например Министерството на правосъдието (публикуване на информационни брошури, Интернет страници, и т.н.), социалните служби и публичните служби за правни съвети, организирани от адвокатски сдружения, както и от други източници.
16. Самите съдилища трябва да участват в разпространяването на информацията, по-специално когато те имат служби за връзки с обществеността. Един от подходящите начини за разпространение на информация са Интернет страниците, поддържани от някои съдилища.
17. КЕСС препоръчва разработването на образователни програми, включително описания на съдебната система и предложения за посещение на съдилищата. Тя счита също така за необходимо публикуването на справочник за гражданите, който да даде възможност на страните да се запознаят по-добре с функционирането на съдебните институции, като същевременно ги информира за техните процесуални права пред съдилищата. И накрая, КЕСС препоръчва общо ползване на компютърна техника, за да може на членовете на обществото да бъде предоставена един и същи вид информация за функционирането на съдилищата, средствата за достъп до правосъдие, най-важните издадени решения и статистически данни за резултатите от работата на съдилищата.
18. КЕСС насърчава приемането на опростен и стандартизиран формат на документите, необходими за образуване на дело и даване ход на съдебните действия. Препоръчаното опростяване е особено целесъобразно за спорове с незначителен материален интерес, за спорове на потребители и за дела, при които определянето на законовите основания и на фактите всъщност не представлява трудност (уреждане на дългове). КЕСС препоръчва също така разработването на технология, по която страните могат да получат чрез компютъра необходимите документи за завеждане на дело пред съда и или те, или техни представители могат да влязат в пряка връзка със съдилищата.
19. КЕСС препоръчва също така страните да бъдат напълно информирани от адвокатите и съдилищата или трибуналите, дори преди образуването на делото, за характера и разностите, които те ще трябва да поемат и да им бъде дадена представа за предвидимата продължителност на производството от началото до издаването на присъда.
20. В своето Становище № 2 (2001), точка 9, КЕСС посочи значението на подходящото финансиране за функционирането на която и да е съдебна система. Изниква въпросът какво може или трябва да се очаква от страните, или други, които се явяват пред съда, какъв може да бъде техният принос към това финансиране посредством съдебните такси. КЕСС счита, че съдебната система не трябва да затруднява достъпа до правосъдие като определя прекомерно високи такси. Една ефективна съдебна система е в полза на широката общественост, не само за онези, на които им се случва да участват в съдебен процес. Върховенството на закона се доказва и се установява от ефективната работа и решенията на съдилищата; а това дава възможност на широката общественост да регулира и да води своите дела сигурно и с доверие.
21. Системата за правна помощ трябва да бъде организирана от държавата, за да може всеки да получи достъп до правосъдие. Тази помощ трябва да покрива не само съдебните разходи, но също така и правните съвети относно целесъобразността или необходимостта от завеждане на дело. Тя не трябва да обхваща само най-неуждаещите се, а трябва да бъде достъпна също и, поне частично, за онези, чийто среден доход не им дава възможност да поемат разходите по делото без помощ.
22. Тази система за частична правна помощ позволява да се увеличи броят на гражданите, които се ползват от нея, като в същото време се запазва известен баланс между задълженията на властите да улеснят достъпа до правосъдие и отговорността на гражданите. КЕСС счита, че съдията или друг орган, действащ като съд, трябва да може да участва в решенията относно предоставянето на помощ. Ако органът, който трябва да се произнесе по молба за правна помощ е длъжен да откаже такава, в случай че предвидяното действие изглежда очевидно недопустимо или необосновано, необходимо е, ако бъде заведено дело от страна, на която е била отказана помощ, съдията, участвал във вземането на съответното решение да се въздържа от разглеждане на делото поради съображения за спазването на задължението за обективна безпристрастност, съгласно член 6 на ЕКЧП.
23. КЕСС счита, че правната помощ трябва да бъде финансирана от публичен орган и поета от специален бюджет, така че съответните разходи да не се поемат от оперативния бюджет на съдилищата.
24. Предоставянето на правна помощ на страните е важен компонент на достъпа до правосъдие за участниците в процеса.
25. КЕСС отбелязва, че в някои държави участието на адвокат в процеса не е необходимо. Други държави правят разлика в зависимост от размера на финансовите интереси и вида на спора или делото. Правото на една страна да се защитава по своето дело пред съда лично или чрез представител, избран от нея като че ли е особено подходящо за опростените процедури, за процеси, маловажни от финансова гледна точка и дела на потребители.
26. Въпреки това обаче, дори при дела, за които не е необходимо да се наема адвокат от самото начало, КЕСС счита, че трябва да бъде предвидена възможност, ако делото поставя особени проблеми или ако съществува голяма опасност да бъдат нарушени правата на защитата, съдията да разпреди, като изключителна мярка, участието на адвокат. В такъв случай, представителството от адвокат трябва да има подкрепата на една ефективна система за правна помощ.
27. В Резолюция (78) 8[1], точка 1 на приложението се казва „никой не трябва да бъде възпрепятстван от икономически пречки да търси или защитава своите права (...)”.
28. Въпреки всичко трябва да се предпазим от това възнагражденията на адвокатите и съдебните служители да бъдат определяни по такъв начин, че да се насърчават излишни процесуални действия. Трябва да се предвиди разпоредба, съгласно Препоръка № R (84) 5[2] (принцип 2-1 в приложението), за санкциониране на злоупотребата със съдебната процедура.
29. Правната помощ не е единственото средство за улесняване на достъпа до правосъдие. Други методи, които могат да бъдат използвани за тази цел са например осигуровка за съдебните разходи, покриваща собствените съдебни разходи на страната и/или всяка сума, която трябва да се изплати на другата страна в случай че делото бъде загубено.
30. В това Становище КЕСС няма намерение да разглежда подробно редица други мерки за осигуряване на достъп до правосъдие, включително условните такси или фиксираните такси.

## **В. КАЧЕСТВО НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И ОЦЕНКА НА КАЧЕСТВОТО; КОЛИЧЕСТВЕНИ СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ; ПРОЦЕДУРАТА МОНИТОРИНГ**

31. Правораздаването включва не само работата на съдиите и други професионални юристи; то обхваща редица дейности, изпълнявани в съдебните институции от държавни служители и частни лица; неговото функциониране зависи много от съдебната инфраструктура (сгради, оборудване, помощен персонал, и т.н.). По тази причина качеството на съдебната система зависи както от качеството на инфраструктурата, което може да бъде измерено с

критерии, подобни за онези, използвани за други публични служби, така и от компетентността на професионалните юристи (съдии, но също така и адвокати, прокурори и съдебните служители); дори и сега е възможно работата на тези професионалисти да се измерва със стандартите, установени от закона и на съдебната и професионална практика и етика.

32. Обаче тъй като нарастващото търсене на правосъдие в повечето държави се сблъсква с ограничения на бюджета за съдебната система, теорията и практиката дават възможност качеството на съдебната дейност да се оцени като се вземе предвид също така и обществената и икономическа ефикасност, посредством критерии, които понякога са подобни на онези, използвани за други публични услуги.

33. КСЕС отбелязва, че много проблеми изникват при прилагането на критерии за оценка на правосъдието, които не вземат под внимание неговата специфичност. Въпреки че подобни съображения могат да се отнасят до дейностите на други юридически професии, КСЕС разгледа аспектите на този подход свързани със съдебната дейност.

34. КСЕС подчертава дебело преди всичко, че оценката за “качеството” на съдебната система, т.е. работата на системата на съдилищата като цяло или на всеки отделен съд или група от съдилища на местно равнище, не трябва да се смесва с оценката на професионалните способности на всеки отделен съдия. Професионалната оценка на съдиите, по-конкретно когато се прави във връзка с решения, които повлияват техния статут или кариера, е задача, чиито цели са други и тя трябва да бъде направена въз основа на обективни критерии, с всички гаранции за независимостта на съдиите (виж Становище № 1 на КСЕС, в частност точка 45).

35. Практиката на някои държави показват припокриване между оценката на качеството на правосъдието и професионалната оценка на съдията, което КСЕС счита за неправилно. Това припокриване е отразено в начина, по който се събират статистическите данни. В някои държави се събират статистически данни за всеки отделен съдия, в други – цифрите са за всеки съд. Вероятно всички водят статистика за броя разгледани дела, но първата система свързва тези цифри с отделните съдии. Системи, при които оценката на съдиите се прави на базата на статистиката обикновено включват цифра, посочваща процента на успешните обжалвания.

36. Някои държави използват като показател процента на решенията, отменени при обжалване. Обективната оценка на качеството на решенията на съдията може да бъде един от елементите относими към професионалната оценка на отделния съдия (но даже и в тази връзка трябва да се вземе предвид принципът на вътрешната независимост на съдията и фактът, че отмяната на решенията трябва да бъде възприеман като нормален резултат от апелативния процес, без никаква грешка от страна на първия съдия). КСЕС обаче е на мнение, че използването на процента на отменените решения като единствен или дори необходим важен показател за оценка на качеството на работата на съдиите като че ли е неправилно. Измежду няколкото аспекта, които биха могли да бъдат разглеждани във връзка с този въпрос, КСЕС подчертава, че това е особеност на съдебната система, основана на “процедури”, че качеството на резултата от отделно дело зависи много от качеството на предварителните действия (предприети от полицията, прокуратурата, частните адвокати или страните), така че оценката на работата на съдиите е невъзможна без оценката на всички отделни свързани с това процесуални действия.

37. Същите съображения се отнасят и за други системи, при които е възможна някаква оценка по системи, различни от тази за наблюдаване на процента на отменените дела, като на отделно решение, взето от съдиите.

38. В някои държави оценката на качеството на правосъдието се извършва чрез събиране на показатели, с които се измерва работата на съда: продължителността на разглеждане на делата, както и натрупването на делата, колко голям е помощният персонал, количеството и качеството на инфраструктурата (специално що се отнася до сградите и информационните технологии), и т.н.

39. Този подход по принцип е приемлив, тъй като той се стреми да направи оценка на “изпълнението” на съдебната система в по-широк смисъл. По мнението на КСЕС още по-добър подход обаче би бил този, при който се оценява правосъдието дори в неговия по-широк контекст, т.е. по взаимодействието на съдебната система в различни аспекти (съдии и адвокати, съдебна система и полиция, съдебна практика и закони, и т.н.), тъй като повечето от причините за недоброто функциониране на съдебната система произтичат от липсата на координация между няколко действащи лица. КСЕС счита, че е много важно да се подчертае взаимозависимостта между качеството на правосъдието и наличието на подходяща инфраструктура и помощен персонал.

40. Дори ако модерните информационни технологии позволяват събирането на много сложни данни, остава трудността как трябва да бъдат измервани променливите величини и как и от кого трябва да бъдат тълкувани резултатите.

41. Що се отнася до данните, които трябва да се събират, понастоящем не съществуват общоприети критерии. Това се дължи на факта, че правораздаването се отличава много от чисто административните задачи, типични за други публични служби, където се е развил начинът на измерване чрез показатели и той може да бъде ефективен. Например, фактът че в един съд делата се разглеждат средно в по-продължителен срок или има по-голямо натрупване на дела може да означава, но може и да не означава непременно, че този съд е по-малко ефективен.

42. Каквито и разработки да има в тази област, КСЕС счита, че “качество” на правосъдието не трябва да се разбира просто като синоним на “производителност” на съдебната система; един качествен подход би трябвало да взема предвид способността на системата да отговори на търсенето на правосъдие в съответствие с общите цели на правната система, където бързината на производството е само един от елементите.

43. Тъй като в момента е невъзможно да се разчита на широко приети критерии, КСЕС препоръчва, качествените показатели да бъдат избрани с широк консенсус от професионалните съдии, като е уместно независимият орган за самоуправлението на съдебната власт да играе главна роля при избора и събирането на данни за качеството, в разработването на процедурата за събиране на данни, в оценката на резултатите, в разпространяването им за обратна връзка с отделните “играчи” в конфиденциален порядък, както и за широката общественост; участието на този орган може да създаде баланс между необходимостта от оценка на качеството, която трябва да бъде извършена и необходимостта показателите и оценителите да вземат предвид независимостта на съдиите.

44. Обикновено статистическите данни се събират от съдилищата и се изпращат на централен орган, който може да бъде Върховния съд, Висшия съвет на съдебната власт, Министерството на правосъдието или Националната съдебна администрация. Важна роля за събирането на ежедневни данни се пада на съдебните секретари. В някои случаи в определянето на показателите за качество и разработването на система за контрол на качеството участват и частни агенции.

45. Публикуването на статистически данни за висящите и приключените дела във всеки съд, което се прави в някои държави, е по-нататъшна стъпка към постигане на прозрачност относно натоварването на съдиите. За да може да се направят подобрения в системата трябва да бъдат проучени подходящи форми за подаване дори на поверителна информация на изследователите и на съдебната власт.

46. Централизиращият орган, който събира данните извършва постоянен мониторинг само понякога. Този мониторинг не всякога обаче има пряко и незабавно въздействие върху организацията на съдилищата или разпределението на човешките и материалните ресурси.

47. КСЕС счита, че в интерес на съдебната власт е събирането на данни и мониторингът да бъдат извършвани редовно и подходящи процедури да позволят извършването на промени в организацията на съдилищата, за да се измени натоварването на съдиите с дела.<sup>[3]</sup> За да се намери баланс между осъществяването на тази необходимост и гаранциите за независимост на съдебната власт (а именно с принципа на несменяемост на съдията и забраната за изземване на дела от съдията), КСЕС счита, че за препоръчване е органът, натоварен със събирането на данни и мониторинга да бъде независимият орган, посочен в точки 37 и 45 от неговото Становище № 1 (2001); ако събирането на данни и извършването на мониторинг е възложено на друг орган, държавите трябва да гарантират оставянето на тези дейности в публичната сфера, за да се запазят съответните политически интереси във връзка с тълкуването на данните отнасящи се до правосъдието; независимият орган трябва обаче да има правомощия да взема мерки, които са необходими за синхронизиране на организацията на съда с изменението на натоварването.

48. Между всички участници трябва да има тясно сътрудничество при тълкуването и разпространението на данните.

## С. НАТРУПВАНЕ НА ДЕЛАТА И УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЛАТА

49. В този раздел се посочват мерките, които могат да намалят натоварването на съдилищата с дела, както и мерки, които могат да помогнат за обработката на делата, постъпващи в съда. КЕСЕС разглежда тези въпроси заедно<sup>[4]</sup>, тъй като и двата са важни за работата на съдилищата и изпълнението на задължението за справедлив процес в разумен срок и има известно припокриване.

### I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

50. Мерките, с които се намалява натоварването на съдилищата включват мерки, чиято цел е единствено тази и мерки, които имат самостоятелна стойност. Препоръка № R (86) 12 посочва мерките, прилагани в различна степен към наказателните и гражданските съдилища<sup>[5]</sup>. Препоръки № R (87) 18<sup>[6]</sup> и № R (95) 12<sup>[7]</sup> се отнасят конкретно за наказателни дела. Примери на мерки, като например премахването на несъдебни задачи или осигуряването на балансирано натоварване, са насочени пряко към осигуряване на съответстващо натоварване. Уреждането на спорове по взаимно съгласие (независимо дали това става между самите страни или чрез медиация)<sup>[8]</sup> имат самостоятелно значение, тъй като отразяват ценности като свободата на избор и споразумение, за разлика от решението, наложено от съда. Декриминализирането на маловажни правонарушения може да намали натоварването или може да доведе до заключение, че за предпочитане е делата на някои категории нарушители (например непълнолетните) да бъдат разглеждани извън официалната наказателна съдебна система. Яснотата относно мотивите може да помогне за определяне на основателността на някои предложения.

51. КЕСЕС започва с различни теми, при които наказателните и граждански позиции могат да бъдат разглеждани едновременно или сравнявани.

#### (a) Администриране на съдилищата

52. КЕСЕС определя два основни модела на управление на съдилищата<sup>[9]</sup>. В единия съдиите играят незначителна или непряка роля в управлението на съдилищата. Те могат да посвещават повече от своето време на разглеждането на делата, а не да отделят време за несъдебни задачи, за които те може да не са обучени или да не проявяват склонност. Въпреки че съдилищата не могат да бъдат управлявани добре без съдиите поне да бъдат консултирани по административни въпроси, решенията за управление на бюджетите, за назначаване на служители и за съдебните сгради и оборудване се вземат от администратори. Тъй като, каквато и система да се използва, средствата за нейното функциониране идват от правителството, тази система помага съдиите да бъдат държани на страни от политически натиск, който следва от задължението да се постигнат целите на изпълнението на техните задачи.

53. Един от недостатъците при тази система е, че съдиите са тези, които трябва да осъществяват основната цел на съдебната система - ефективното и справедливо решаване на делата, но при този модел, те имат слаб контрол върху средата, в която трябва да се опитват да постигнат тази цел.

54. При втората основна система, старшият съдия в един съд е този, който го управлява ефективно. Той или тя трябва да имат поне някаква свобода при изразходването на бюджета, наемането и уволняването на служители и съдебните сгради и оборудването. Преимствата и недостатъците са огледан образ на първата: съдиите се отклоняват от тяхната основна роля и трябва да поемат задачи, за които може би не са подготвени. По-скоро е вероятно те да се окажат в конфликт с публичните власти. От друга страна, те имат действителен контрол върху средствата за раздаване на правосъдие в техните съдилища и имат по-голямо влияние върху политиката за разпределяне на средствата.

55. Много държави имат системи, които попадат някъде по средата между двете крайни. Това, което може да се каже, че се признава като все по-важно е, че съдиите трябва да бъдат консултирани и да имат възможност да изразят мнението си при вземането на основни решения относно формата на модерното правосъдие и неговите приоритети. КЕСЕС подчертава тази необходимост.

#### (b) Колебание на натоварването

56. С течение на времето натоварването на някои съдилища ще се увеличава или намалява. Демографските промени, а в наказателната област, промяната на формите на престъпността, ще доведат до това. Тези фактори може да са временни. Например, в съд, който е в близост до граница може да има рязко увеличение на делата за незаконна имиграция или в съд, близо до летище – увеличение на делата за внос на дрога.

57. В някои юрисдикции съдиите и/или делата могат да бъдат прехвърляни относително лесно между съдилищата, поне временно. КЕСЕС гледа на тази гъвкавост общо взето като на желателна, при условие че се спазва независимостта на отделните съдии и, в случай на прехвърляне на съдия, съдията да е дал своето съгласие. КЕСЕС признава разбира си, че това трябва да става като се вземат съответно предвид практическите проблеми за достъпа до правосъдие. Участниците в делата и изобщо обществото има право да очаква делата нормално да бъдат гледани в близко и удобно за тях място.

58. В други юрисдикции съдията е назначен на определено място от самото начало, за преместването на съдиите е необходимо тяхното съгласие и прехвърляния на дела, ако изобщо има такива, са възможни само със съгласието на страните. Във всеки съд обаче може да има механизми, чрез които например избран президент от съдии да може да решава прехвърлянето на делата от много натоварен съдия на друг съдия в същия съд.

59. Ако има постоянни промени в натоварването, необходими са съответно промени и в размера на съда, по-специално във втората категория юрисдикция. Чисто икономически съображения (сочещи към закриване на местен съд) могат да бъдат в разрез с правото на страните и обществото на достъп до правосъдие в относителна близост. КЕСЕС насърчава държавите да проучат и разработят подходящи критерии, при което тези съображения да бъдат взети предвид и да бъдат балансирани, но трябва обаче да се гарантира, че като се приспособяват към нарастването на натоварването с дела, промените в методите на съдилищата няма да бъдат направени по такъв начин, че да нарушат независимостта на съдиите.

60. Във връзка с това КЕСЕС се позовава на своето Становище № 2 (2001), в частност точки 4 и 5, относно достатъчните средства. Възможността за преместване на съдии или дела от един съд в друг не трябва да допуска приемането на структурна липса на ресурси. Тази гъвкавост не може да замени достатъчния брой съдии, необходими за справяне с натоварването, което обикновено трябва да се очаква.

#### (c) Използване на едноличен съдебен състав

61. В Препоръка № R (87) 18, параграф D.2 се казва, че „в случаите когато тежестта на престъплението позволява“ при наказателни дела трябва да бъде използван едноличен съдебен състав. Но по дела за тежки престъпления, когато се касае за свободата на обвиняемия, съвместното разкриване на фактите от тричленен или по-голям съдийски състав, независимо дали са непрофесионални или професионални съдии, е важна гаранция срещу решения, повлияни от предубеждението или идиосинкратични виждания на едни човек. На практика по-леките дела обикновено се решават от един съдия, по-тежките от съдебен състав, въпреки че в различните държави разделителната линия е много различна.

62. При гражданските дела обикновена практика в държавите с прецедентно право е първоинстанционните съдии (които са опитни юристи, назначени сравнително късно в професионалната си кариера) да разглеждат делата еднолично. В други юрисдикции, където има съдии от кариерата (и в държави като Франция, където *tribunaux de commerce* (търговските трибунали) са съставени от непрофесионални съдии), се използват съдебни състави също и на първа инстанция, въпреки че се наблюдава тенденция към все по-често използване на еднолични съдии.

63. Използването на съдебни състави може да компенсира липсата на опит на част от отделните членове. Това помага да се гарантира качеството на производството и предаването на опита на по-младите съдии. Може би е трудно да се изостави тази система, при която иначе млад съдия или непрофесионален юрист би бил единствен член на първоинстанционен трибунал.

64. КЕСЕС счита, че държавите трябва да насърчават обучението и кариерното израстване, за да направят по-лесно използването на еднолични съдии за разглеждане на дела на първа инстанция при всеки случай когато това може да бъде постигнато в съответствие с опита и способностите на наличните съдии и характера на въпросното производство.

#### (d) Съдебни помощници

65. В своето становище № 2 (2001) КЕСС отбелязва, че в много държави средства, които съдиите имат на разположение, са недостатъчни. КЕСС посочва обаче, че е необходимо действително намаляване на неприсъщите задачи, изпълнявани от съдиите и това може да стане само като на съдиите се назначат помощници, много компетентни в правната област („служители” или „справкаджии”), на които съдията може да делегира, под контрола и на отговорност на същия съдия, изпълнението на конкретни дейности, като търсене на текстове от закони и съдебна практика, съставяне на лесни или стандартизирани документи и осъществяване на контакти с адвокати и/или граждани.

(е) Извънсъдебна дейност

66. КЕСС подкрепя мнението, че на съдиите не трябва да не се възлагат несъдебните дейности, чийто списък е даден в приложението към Препоръка № R (86) 12. Но има други дейности, които могат да отвлечат вниманието на съдията от изпълнението на служебните задължения, включително дейности във връзка с администрирането на съда, когато не е предоставена или финансирана съответна помощ (виж точка (а) по-горе) и дейност като частни арбитри, което в повечето държави във всеки случай е недопустимо.

67. Отправя също така критика за времето, което съдиите прекарват за работа в комисии и подобни органи. Съществува мнение, че „съдията трябва да съди”, а всяка друга дейност е загуба на ценен ресурс.

68. КЕСС не счита, че в тази насока трябва да се прави много. Ако комисията разглежда въпрос, който се отнася до работата на съдиите и съдията може да допринесе за работата на този орган, времето прекарано в такава дейност не може да се счита за загубено. Освен това, един съдия ще бъде по-добър съдия ако има по-широк поглед, като това той може да постигне при съвместна работа с професионалисти от други области, както и по въпроси, свързани с неговата работа, но които са извън обхвата на неговата обикновена дейност.

69. От друга страна, съществува риск съдиите да бъдат въввлечени в разследвания, започнали по политически причини, при които е необходимо да се даде мнение по неправошни въпроси, за които те може да нямат пряк опит. Съдиите трябва внимателно да помислят дали за тях е разумно да предоставят своите умения и да излагат на опасност репутацията си за разследвания от този характер<sup>[10]</sup>.

(ф) Правно представителство и финансиране на съдебните разходи

70. По наказателни дела е правилно да се предоставя правна помощ, без да се преценява основателността на позицията на ответника. Изглежда проблемът е в големите разлики между характера и тежестта на престъплението по делата, за които такава помощ или представителство се предоставя в различните държави. Но при гражданското производство съществуват опасения, че начините на финансиране на разходите по съдебния процес могат да насърчат воденото на необосновани и прекомерни съдебни процеси и това не се ограничава със застраховта за съдебните разходи<sup>[11]</sup>. В която и да е правна система съществува тенденция работата да се съсредоточава в области, в които има предвидено възнаграждение. Трябва да бъде въведена подходяща система за предварителна оценка на основателността на претенциите и да не се дава право за правна помощ, когато основателността и/или въпросната сума не изглежда да оправдават очакваните разходи<sup>[12]</sup>.

## II. НАКАЗАТЕЛНИТЕ СЪДИЛИЩА

71. Следващият въпрос, който КЕСС иска да разгледа е конкретната наказателна релевантност: важно е в самото начало да се напомни, че съществуват две очевидни, но фундаментални разлики между наказателното и гражданското производство:

(i) в гражданското производство почти винаги участват две частни страни. Обществото има интерес изобщо за правилното разрешаване на граждански спорове, но не се интересува от изхода на конкретно дело. При наказателното производство обществото проявява действителен интерес към правилното разрешаване на всеки случай.

(ii) В гражданското производство процедурните забавяния или нарушения могат да бъдат санкционирани със разпореждане за заплащане на разходите или, като крайна мярка, прекратяване на делото. При наказателното производство наказателното преследване може да доведе до парична санкция<sup>[13]</sup> или в извънредни ситуации като наказателното преследване бъде прекратено. Много по-трудно е да бъде санкциониран подсъдим за забавяне или нарушения, въпреки че в някои държави може да бъде разпоредено адвокатът да заплати напразно направените разходи. Обикновено самият подсъдим не разполага със средства, за да изпълни разпореждането относно разходите. А не съществува крайна санкция за отхвърляне на неговото дело. Съдът не може да каже, че той е загубил правото си на процес поради това, че не е спазил някои процедурни изисквания.

72. На този фон КЕСС разглежда някои конкретни въпроси.

(а) Дискреционно наказателно преследване

73. Препоръка № R (87) 18 подкрепя принципа на дискреционното наказателно преследване „когато историческото развитие и конституцията на държавата членка разрешават това” и в нея се казва, че „в противен случай трябва да бъдат предвидени мерки със същата цел”. Във вторите държави задълженията на независимите прокурори (*ministère public*) може да изискват делата да бъдат внасяни в съда и ако някой има правомощията да прекрати наказателното производство, това може да бъде само съдия.

74. В Препоръката се казва, че всяко решение да не се провежда наказателно преследване трябва да „има своите основания в закона” (параграф I.2), „да бъде упражнявано на някаква обща основа, като например обществен интерес” (параграф II.4) и това да става „ако прокурорът разполага с достатъчно доказателства за вината” (параграф I.3). Тълкуването на КЕСС е, че третото условие не означава нищо повече от това, че освен ако прокурорът няма достатъчно доказателства за вината, логично не може да възникне въпросът за дискреционно наказателно преследване. Но КЕСС счита, че когато (все още) не са събрани достатъчно доказателства, би трябвало разследващият орган да има възможност да реши, че тежестта и други обстоятелства на престъплението, на заподозрения нарушител и на жертвата не оправдават по-нататъшните усилия за събиране на допълнителни доказателства.

75. По-нататък в Препоръката се казва, че решение да се спре наказателно преследване или то да бъде преустановено, може да бъде съпроводено с предупреждение или порицание или да бъде поставено в зависимост от изпълнение на условия (като в последния случай се изисква съгласието на предполагаемия нарушител); че то не трябва да бъде преценявано като равносилно на присъда или да бъде отразено в досието на нарушителя, освен ако той не е признал вината си; и че то трябва да не засяга правото на жертвата да търси обезщетяване за увреждането, нанесено от нарушението. На практика, болшинството (но далеч не всички) държави оставят до известна степен място за лична преценка. Съществува разлика между онези системи, при които делата могат да бъдат прекратени само под условие, като например обезщетяване на жертвата, и онези, при които съществува лична преценка за прекратяване на производството, когато се счита, че не е в интерес на обществото то да бъде продължено.

76. В момента в Европа има три основни структури:

(i) Органът на наказателното преследване няма нито правомощия да прекрати делото, нито да налага условия/санкции на нарушителя, ако доказателствата обосновават наказателно преследване. Той има само функцията да подготви делото за съда.

(ii) Органът на наказателното преследване има правомощия да реши дали да бъде проведено наказателно преследване или не (т.е. да прекрати напълно делото), въпреки че има достатъчно доказателства за наказателно преследване.

(iii) Органът на наказателното преследване има правомощия както да реши дали да бъде проведено наказателно преследване или не, така и възможността да прекрати делото като постави условия или наложи глоба на нарушителя, с негово съгласие, като алтернатива на това делото да влезе в съд. В рамките на тази широка категория съществуват значителни различия по отношение на правомощията за наказателно преследване. В някои държави могат да бъдат наложени широк кръг условия, включително даване на съвети и обществен труд. В други, единственото условие е плащането на определена сума.

77. КЕСЕС насърчава по-нататъшните проучвания в отделните държави, които в момента нямат никаква система или нещо подобно за дискреционно наказателно преследване, за да изпълнят Препоръка № R (87) 18. КЕСЕС е на мнение, че всяка държава трябва да разгледа въпроса за ролята, която съдилищата могат да имат при проверката на провежданата процедура, в частност когато жертвата оспорва решението за прекратяване на делото, взето от органа за наказателно преследване.

(b) Опростена процедура

78. Изглежда всички държави-членки имат някаква форма на опростена процедура, например за административни нарушения и по-леки престъпления, въпреки че има големи различия в характера и размера на тези процедури. При въвеждането и предвиждането на такива процедури, които да дават винаги възможност за обжалване пред съдия, трябва да се има предвид въздействието на членове 5 и 6 на ЕКЧП.

(c) Признаване на вината и преговори за сключване на споразумение

79. В Препоръка № R (87) 18 това се препоръчва по принцип. В него се предвижда признаването на вината да бъде внесено в съда на ранен етап от производството и това е моделът съгласно прецедентното право. Няколко държави обаче имат официална система от такова естество. За много системи в държавите, които не прилагат прецедентното право, тази система, и по-скоро това, което върви с нея, сключването на споразумение и намаляването на присъдата за призната вина, са проклятие. Редица държави имат обаче смекчено производство, когато вината бъде призната. Това действа по начин, подобен на формалното признаване до такава степен, която позволява търсенето на по-малко доказателства и делото може да бъде разглеждано по-бързо.

80. Във всяка формална система за признаване на вината КЕСЕС открива следните преимущества (които се забелязват в системите на прецедентното право) и възможни рискове:

(i) Признаване на вината

81. Ако един подсъдим бъде приканен и може да даде формален признак пред съдията, че приема своята вина в ранна фаза на производството, се спестяват много време и средства. Ако това стане чрез формално споразумение, на обвиняемия могат да бъдат дадени гаранции. Признание, направено пред полицията може да е било получено по неподходящ начин. Признаването на вината представлява потвърждение, че това не е така. Адвокатите обаче трябва да имат професионалното задължение да потвърдят, че подсъдимият действително признава елементи на престъплението, както се изискват по закон.

(ii) Сключване на споразумение

82. Това включва две различни неща: преговори за повдигане на обвинение и споразумение за присъдата.

83. Преговорите за повдигане на обвинение включват споразумение с прокурора, независимо от това дали формално или неформално, че прокурорът няма да повдигне едно или повече обвинения, ако обвиняемият признае други (например признаване на по-леко престъпление). Тази процедура обикновено въобще не изисква съдия, въпреки че може да се включи разпоредба, която да изисква споразумението да бъде одобрено от съдия. Аргумент в полза на това е, че в случай че обвиняемият желае да признае девет от десет обира, за които се твърди, че е извършил, не може да бъде в интерес на правосъдието винаги да има пълен процес за десетото обвинение само защото има достатъчно доказателства, за да може да бъде съден за него.

84. В редица държави съществува споразумение за присъдата. Прецедентното право признава, че ако бъде разрешено в него да участва съдия, това крие голям риск. Опасността е, че обвиняемият може да попадне под натиск да признае вина за престъпление, което той в действителност не приема, с цел да получи по-лека присъда от съдията, който ще я издава.

(iii) Намаляване на присъдата

85. Тук идеята е различна, това не зависи от никакви преговори с когото и да било, без значение дали с прокурора или съдията. Идеята (възприета в някои държави) е, че обвиняем, който се признае за виновен трябва нормално да получи по-лека присъда, отколкото ако той не стори това – колкото по рано направи признанието, толкова по-голямо е намалението на присъдата<sup>[14]</sup>.

86. Някои могат да се ужасят от тази идея. Те биха твърдели, че каквото е извършил подсъдимият, той вече го е сторил и че всяко престъпление заслужава дадено наказание, щом като бъде доказано, независимо от това дали е признато или не. Аргументът, че признаването на вина показва разкаяние в повечето случаи е илюзорен. В някои случаи е възможен принципен обществен отговор при системи, при които голяма част от съдебните процеси са устни. Ако главният свидетел е уязвим (най-вече децата и жертвите на сексуално нападение), устното изслушване може да създаде допълнителна травма. В такива случаи, като се избягва необходимостта от изслушване, със своите признания обвиняемият е намалил или избягнал вредата, която неговите действия иначе биха причинили.

87. Извън тези малобройни случаи, такъв отговор не е логичен. Ако един човек е обвинен за редица обира въз основа на отпечатъци на пръстите или научни доказателства, единствените свидетели, които той е спасил от даване на показания са професионалистите, използвани добре за даване на показания. Причината да се насърчава признаването на вината като се даде по-малка присъда са прагматичните преимущества на споразумението за признаване на вината (i) което гарантира осъждането на нарушителите, които знаят, че са виновни, но които в противен случай не биха имали стимул да не настояват за съдебен процес с надеждата, че доказателствата или свидетелските показания срещу тях биха могли да не убедят съдебните заседатели или съдията и (ii) което намалява продължителността на процеса (и се избягва забавяне на други съдебни процеси, дори в случаите, когато присъдата все пак би била произнесена в резултат на пълен съдебен процес). Това действително са прагматични ползи за обществото като цяло.

88. Ясно е обаче че, ако бъде разрешено да се намаляват присъдите, трябва да се предвидят известни гаранции. Адвокатите и съдиите трябва да се погрижат признанието на вината да става доброволно и да представлява действително признание на вината. Съдиите не трябва да споменават или да бъдат въвличани в никакви разговори между адвокатите и обвиняемите относно възможността за такова намаление на присъдата. Съдиите трябва да имат правомощия да не одобряват никакво признание за вина, което не изглежда да е искрено или в интерес на обществото.

89. КЕСЕС се съмнява дали би било реалистично да препоръча незабавно въвеждане на система за намаляване на присъдата в случай на признаване на вината във всички държави-членки. Но КЕСЕС препоръчва всички държави да разгледат въпроса дали тази система не би донесла ползи за тяхната наказателна процедура.

### III. ГРАЖДАНСКИТЕ СЪДИЛИЩА

90. В Препоръка № R (84) 5 са определени пет „принципа на гражданския процес, насочени към подобряване функционирането на гражданското правосъдие“. Това е една далновидна препоръка, направена отдавна, но на практика все още неизпълнена. КЕСЕС счита, че ако бъде изпълнена, тя би представлявала действителна гаранция за спазване на задължението на държавата съгласно член 6 на ЕКЧП за осигуряване на „справедлив и публичен съдебен процес в разумен срок“ в гражданското производство.

91. Девеите принципа посочват основните елементи на компетенциите за разглеждане на делата, които КЕСЕС счита, че съдиите трябва да имат и упражняват от началото до приключването на всички граждански (включително административни) дела, за да се гарантира спазването на член 6 на ЕКЧП. Затова КЕСЕС ще представи в резюме и коментира тези принципи по-подробно.

92. Принцип 1 от Препоръката предлага ограничаване на производството в „не повече от две съдебни заседания“, първото предварително, а второто за приемане на показания, изслушване на аргументи и, ако е възможно, постановяване на решение, като не се допуска отлагане „с изключение на случаите, когато са настъпили нови факти и при други изключителни и важни обстоятелства“ и налагане на санкции на страните, свидетелите и вещите лица, които не са спазили сроковете или не са присъствали.

39. КСЕС гледа на този принцип като на общо условие. При някои системи доказателства се събират в много заседания. При други се разглеждат сериозни спорове, които вероятно не биха могли да бъдат водени в рамките на едно предварително и едно окончателно заседание. Най-важното е съдиите от самото начало да контролират графика и продължителността на производството, като определят твърди дати и като имат (и имат желание, когато е уместно да упражнят) правото да откажат отлагане, дори и против желанието на двете страни.

94. Съгласно принцип 2, съдиите трябва да имат право да контролират злоупотребата с процедурата, чрез санкции за страната или адвокатите.

95. Принцип 3 отразява същността на модерното разглеждане на делата:

„Съдът трябва (...) да поеме активна роля за осигуряване на бързо развитие на процеса, като същевременно защита правата на страните, включително правото на равнопоставеност. По-конкретно съдът трябва да има пълномощие *propter motu* да нареди на страните да представят необходимите разяснения; да нареди на страните да се явяват лично; да поставя въпроси, засягащи приложението и тълкуването на закона; да изисква доказателства, поне по делата, при които се оспорват интереси извън тези на заинтересованите страни; да контролира събирането на доказателства; да не допуска свидетели, чиито показания има вероятност да не се отнасят към делото; да ограничи броя на свидетелите за определен факт, ако техният брой би бил прекалено голям (...).”

96. Принцип 4 допълва това като предвижда съдът, с изключение в случаите изрично упоменати в закона, да може да решава дали да използва писмено или устно производство.

97. Принцип 5 разглежда това, което по мнението на КСЕС, е съществен елемент на ефективното разглеждане на делата: необходимостта претенциите на страните и същността на техните доказателства да бъдат изяснени на възможно най-ранен етап – да се изключи допускането на нови факти при обжалване, освен ако те не са били (или, КСЕС би предложил, не биха могли логично да са били) известни по време на производството в първа инстанция или ако има някакви други особени причини.

98. В някои държави правилата или практиката за разглеждане на спорове разрешават на страните да поправят и допълват своите дела и доказателства почти без ограничение – дори и при обжалване (виж по-надолу). КСЕС счита, че това вече не е приемливо и че е дошло време тези правила да бъдат преразгледани и да се промени практиката. Страните имат право на „справедливо ... изслушване в разумен срок” на техния иск или защита, а не на безкрайни възможности да се представят допълнителни и различни претенции – и по-специално не по пътя на изслушване на втора инстанция при обжалване.

99. Принцип 6 е важно предписание, което гласи че „Решението трябва да се произнася в заключителната фаза на производството или колкото е възможно в по-кратък срок след това. Решението трябва да бъде възможно най-кратко. То може да се позовава на всяка разпоредба на закона, но трябва със сигурност да разреши, изрично или имплицитно, всички претенции, предявени от страните”. Някои държави или съдилища работят повече или по-малко с изрични разпоредби, в които се определя максималният срок за издаване на решения. Принцип 7 („трябва да се предприемат мерки да се възпре злоупотребата с правните средства за защита след издаване на решението) е извън обсега на основните въпроси, които се разглеждат в това Становище.

100. Принцип 8 се отнася до някои аспекти на разглеждането на делата, включително специални процедури за (а) дела, разглеждани по бързото производство, (б) дела, в които е налице неоспорвано право или по искове, с установен размер и по дела по искове с незначителен материален интерес, (с) специални видове дела. В принцип 8 се казва, че между тях са:

„опростените начини за завеждане на искове; без съдебно заседание или провеждане само на едно заседание, или (...) на предварително подготвително заседание; изключително писмено или устно производство (...); забрана или ограничаване на определени възражения и защитни средства; по-гъвкави норми на доказателственото право; без отлагания или отлагане само за кратък срок; назначаване на съдебен експерт (...); активна роля на съда при водене на делото и за искане и събиране на доказателства.”

101. В принцип 9 се акцентира върху необходимостта „на разположение на съдебните власти да бъдат предоставени най-съвременните технически средства”. КСЕС подкрепя това предложение и подчертава връзката между ефективната техника и възможността съдиите да следят и контролират съдебния процес върху техния график или графика на техните съдилища.

102. Общата логика на всички тези принципи е, че гражданският процес заплашва да стане сложен и дълъг до такава степен, че да не бъде възможно да се спазят изискванията на член 6 (1) на ЕКЧП или в дадено(-и) дело(-а) или във всички други дела, бързото и ефективно водене на които е косвено повлияно от времето и средствата, изразходвани от предишното дело(-а).

103. Държавите трябва да предоставят достатъчно – но не неограничени – ресурси и средства както за гражданските, така и за наказателните производства<sup>[15]</sup>. Тъй като нито държавата, нито страните имат неограничени средства, съдилищата трябва да контролират съдебния процес, в интерес както на отделните страни по спора, така и на страните по други дела.

104. Отделните дела трябва да бъдат водени „пропорционално”, което означава по начин, който дава възможност както на страните по тях да получат правосъдие на цена, съразмерна с разглежданите въпроси и оспорваните суми, така също и възможност други страни да получат справедлив дял от времето на съда за разглеждане на техните спорове.

105. Накратко, страните имат право на съответен дял от времето и вниманието на съда, но при решаване какво е подходящо, задължение на съдията е да вземе предвид тежестта върху другите и техните нужди, включително и на държавата, която финансира съдебната система и други страни, желаещи да използват нейните услуги.

106. В различните държави нивото на приложение на принципите на Препоръка № R (84) 5 е различно. Общата насока на съдебните реформи в гражданското производство, предприети през последните години е в тази посока. На съдиите бяха дадени по-големи правомощия за „формалното протичане” на гражданския процес, въпреки че не върху неговия материален напредък – например те не могат да предприемат действия за въвеждане в едно дело на фактически доказателства, които страните не са представили. В някои държави-членки обаче не е съдията онзи, който решава дали процедурата да бъде устна или писмена, или кога да прибегне до съкратено производство или да определя срокове, тъй като тези въпроси са точно определени със закон. КСЕС счита, че тези ограничения на правомощията за контрол и стремежа на съдията за напредък на производството са несъвместими с ефективността на правосъдието.

107. Сега КСЕС ще разгледа някои процедури, които бяха приети или предложени в тази област:

#### (а) Протоколи преди започване на действия

108. Протоколите преди започване на действията (разработени в Обединеното кралство) предписват мерките, които трябва да бъдат предприети преди производството дори да е започнало. Те са формулирани съвместно от представители на онези, които са заинтересовани от двете страни на някои известни видове спорове (лично увреждане или лекарска небрежност или застрахователи в строителната индустрия, адвокати и заинтересовани органи). Тяхната цел е да се постигне идентифициране на проблема на ранен етап чрез обмен на информация и доказателства, които могат да дадат възможност на страните да избягнат съдебен процес и да постигнат споразумение. Ако не може да бъде постигнато споразумение, те гарантират, че страните са в много по-добра позиция да спазят наложените срокове, щом като процесът започне. Съдът може да санкционира неспазването на протокола преди започване на действията.

#### (б) Информирание преди започване на действия

109. Това е една характеристика на съдебния процес, която дава възможност на съда да нареди, преди процесът да е започнал, отваряне на документите от лице, което е вероятно да бъде страна в процеса, когато това бъде пожелано, между другите причини и за да се даде възможност лицето да разбере дали

фактите въобще представляват основание за започване на производство или да му даде възможност да предприеме по-добре информирани мерки за разрешаване на спора по приятелски начин, без съдебно производство.

(с) Предохранителни мерки

110. Важно е, когато е необходимо, такива мерки да бъдат на разположение в ранна фаза, включително в някои случаи преди уведомлението на ответника за предмета на производството, тъй като неговата цел може да бъде провалена.

111. Съществува широк обхват от защитни мерки. Могат да бъдат определени три основни групи:

- (i) мерки, насочени към гарантиране на изпълнението, например заповед за изземване или „замразяване“;
- (ii) мерки, насочени към временно уреждане на положението (например по семейни въпроси); и
- (iii) мерки в очакване на окончателното решение.

112. В много държави ищецът трябва да представи възникване на право (*fumus bonis iuris*) и трябва обикновено да покаже опасността, поради която без вземането на такива мерки окончателното решение не би могло да бъде изпълнено (*periculum in mora*). Мярката може да бъде разпоредена без изслушване на другата страна (*ex parte*), но след като бъде издадено такова разпоредяване, ответникът има право да бъде изслушан, при което мярката може или да бъде потвърдена, или отменена.

113. Забранителната заповед също се използва нашироко в други ситуации в държавите-членки (понякога само ако претенцията е на документна основа), за да се уредят предварително някои аспекти на спора. Държавите с прецедентно право са разработили също инструмента заповед на Антон Пилер, с която съдът може да разпореди обиск за търсене на документи или други доказателства, притежавани или контролирани от обвиняемия, които иначе биха могли да бъдат унищожени или скрити. „*Mesures d'instruction*“ in futurum могат да изпълняват подобна функция във Франция и други държави.

(d) Започване на производството

114. Повечето държави-членки са предвидили някои опростени (включително електронни) начини за започване на производство. Но различията между традиционните начини за започване на производството затруднява сравняването на различните начини на опростяване. Например, в някои държави производството винаги е започвало с действия, предприемани в съда, докато в други ищецът е трябвало да уведоми ответника за претенцията преди да отиде в съда. Във вторите държави, опростяването може да се състои само в разрешаване процесът да започне без предприемането на такова действие.

(е) Идентифициране на претенциите на страните

115. КЕСЕС вече подчерта значението на това в коментарите (по-горе) по Принцип 5 от Препоръка № R (85) 5. Много важно за доброто управление на делата е всяка страна в гражданския процес да формулира своите искания колкото е възможно по-ясно възможно в най-ранна фаза – и измененията или допълненията към делото не трябва да бъдат правени по право, а трябва да се иска разрешение от съдия, което трябва да бъде давано или оттегляно само предвид фазата, до която е достигнал процесът и въздействието върху неговото водене, както и върху други страни.

(f) Бързо производство

116. Има големи различия в терминологията в тази област. Не всички държави разбират понятието бързо, опростено и ускорено производство по един и същи начин. Някои говорят само за процедурите като бързи, когато резултатът от тях няма силата на *res judicata*, а говорят за опростени процедури когато някои действия са премахнати или улеснени и за ускорени процедури, когато сроковете са съкратени в сравнение с обикновеното производство. Тези характеристики могат разбира се да съвпадат, така че процедурата може да бъде едновременно бърза, опростена и ускорена.

117. Обратно юрисдикциите с прецедентно право използват думата „бързо“, за да обхванат опростените и ускорени процедури, водещи до окончателно (*res judicata*) решение, въпреки че и те също предвиждат предварителни решения, например процедури, с които съдът може, ако предварително има уверение, че ответникът ще поеме отговорност за дълга или вредите, да нареди „междинно“ плащане на не повече от „допустима разумна част“ от задължението, което следва да бъде изплатено на ищеца. Ако при процеса ищецът не докаже своите претенции, той трябва да възстанови междинното плащане, заедно с лихвата.

118. Две граждански процедури са особено важни: нареждането за плащане (*Mahnverfahren, injonction de payer*); ii) the *référé* или в Нидерландия, *kort geding*:

(i) нареждането за плащане (*Mahnverfahren, injonction de payer*) е процедура, специално приспособена за неоспорвани парични задължения. По искане на ищеца съдът издава нареждане за плащане без да е изслушал другата страна. В някои държави се изисква документ, въз основа на който се издава нареждането, в други държави е достатъчно изявлението на ищеца. Ако ответникът не изпълни нареждането в срока, предвиден от закона, то подлежи на съдебно изпълнение като всяко друго решение. Ако ответникът възрази, ищецът следва да започне обикновената процедура, ако иска дългът към него да бъде изплатен. Мълчанието на ответника е това, което превръща първоначалното нареждане за плащане в съдебно и изпълнимо решение, което има силата на *res judicata*. В някои държави натоварен да изпълнява тази процедура е съдебен служител. Това е писмена процедура, която позволява компютърна обработка (в някои държави вече е в действие). Много дела се решават чрез тази процедура.

(ii) Процедурата *référé* или *kort geding* дава възможност на съдията да реши всякакъв въпрос след изслушване на страните въз основа понякога на недостатъчните доказателства, които те могат да представят пред съда в кратък срок. Тогава решение се издава или незабавно след изслушването или в много кратък срок. То е пряко изпълнимо, но решението няма силата на *res judicata*. Една страна може да започне процедура по същество, но ако не бъде образувано производство, решението на *référé* определя правата и задълженията на страните. Така процедурата по същество често не се извършва никога. Поради голямото значение на *référé*, обикновено този вид процедура се възлага на опитен съдия (често председателя на съда). Процедурата *référé* на практика също помага за облекчаване на натоварването на съда с дела и за избягване на забавянията, които са присъщи на обикновеното гражданско производство в някои държави.

(g) Междинни решения

119. Възможността да „се води отделен процес по всеки въпрос“ може действително да има важно значение. Да вземем пример: въпросите, които са основни за юрисдикцията, по мнение на КЕСЕС, трябва да бъдат решавани с отделно решение в началото на процеса. С това се избягва необходимостта от излишно, скъпо и отнемашо много време излагане на доводи и разглеждане по същество. Но в някои държави не съществува процедура за издаване на междинни решения, а в други държави всяко междинно решение може да бъде обжалвано само след като делото бъде разгледано на първа инстанция и съдът се е произнесъл по останалата част от делото.

120. КЕСЕС признава, че е необходимо изборът и определянето на въпросите, които са подходящи за разрешаване с междинни решения да бъде направен много грижливо. Съществува опасност за междинно решение (или за обжалване на междинно решение) да бъде изразходвано време, усилия и средства, когато би било по-бързо и по-просто да се реши останалата част от делото. Като прави това предупреждение, КЕСЕС препоръчва да се предвиди процедура за издаване на междинни решения и обикновено да бъде разрешено незабавно обжалване на междинните решения.

121. Средствата за избягване на забавяния, дължащи се на такова обжалване трябва да предвиждат или изискване за получаване на разрешение на съд от първа или въззивна инстанция за всяко незабавно обжалване и/или система за бързо обжалване.

(h) Доказателства и документация



122. Повечето държави имат гъвкави норми на доказателственото право. При защитните и бързи процедури, решението не трябва непременно да се основава на пълни доказателства. При защитните мерки ищецът трябва само да покаже възникване на право (доказателство *prima facie*) в държавите с континентална правна система, а в държавите с прецедентно право обикновено е необходимо само да се оспори материалното правоотношение.

123. Съществуват големи различия по отношение на разкриване на документите между държавите с прецедентно право и държавите с континентално право. В първите всяка страна трябва доброволно да направи разкритие на документите (т.е. документите, които са в подкрепа на неговите твърдения или които засягат материално неговия случай или подкрепят исканията на другата страна). Изискването за разкриване както на „неблагоприятните“, така и на „благоприятните“ документи често се оказва голям стимул за уреждане на въпроса – било то преди или след като разкриването е трябвало да стане. Това оказва голяма помощ също така и при установяване на фактите по време на процеса.

124. Тази процедура обаче разчита на честността на правните съветници, когато дават съвети на клиентите си относно представянето на документи. Тук се включват също така съдебни и други разходи за търсене и представяне на документите за доказателство. Затова може да се каже, че това е особено подходящо при по-големи или по-сложни дела.

125. В много други държави (по-специално в тези с континентална правна система) една страна може да постигне достъп до документ, който се намира в неговия опонент и на който последният не възнамерява да разчита, като поиска да бъде издадено нареждане даденият документ бъде представен. Това означава, че страната, която иска да получи такава заповед, трябва да знае предварително за съществуването на документа и трябва да го идентифицира, което не всякога е лесно.

#### (i) Общи правомощия за разглеждане на дела

126. Те са важни във всяка фаза на гражданското производство, за да може делата да бъдат разглеждани правилно и пропорционално. Съдиите трябва да имат възможност да ги упражняват като дават писмени указания, без да е необходимо страните непременно да имат право на устно изслушване. Те трябва да могат да бъдат упражнявани както е предвидено в Препоръка № R(84) 5, както по отношение на предсъдебната подготовка, така и по отношение на всеки процес.

#### (j) Стимули по отношение на разходите и лихвата

127. Английското право и някои други системи са предвидили предложения за уреждане на спора и плащане в съда, които могат да имат големи финансови последици за страната, която не може в самия процес да подобри предишното предложение на другата страна. Ищецът може да предложи да приеме, или ответникът може да предложи да плати, по-малко от целия иск. (В случай на парична претенция, ответникът трябва да изпълни предложението си също като извърши плащането в съда). Ако ищецът получи повече отколкото той предлага да получи, или на ответника е разпоредено да плати по-малко, отколкото той е предложил да плати, тогава с изключение на искове с незначителен финансов интерес, може да има обратни последици за разходите, а за ответника също и за лихвата.

128. В някои държави, където хонорарите на адвокатите са уредени със закон, законодателят, за да създаде стимул за адвокатите да насърчават уреждането на споровете, са завишили със закон хонорарите на адвокатите в случай на уреждане на спора на 150% от обикновения пълен хонорар.

#### (k) Изпълнение

129. В момента съществуват различия в отношението към изпълнението на решенията на първоинстанционните съдилища. В юрисдикциите с прецедентно право общо правило е, че тези решения подлежат автоматично на изпълнение, освен ако съдът поради основателни причини нареди отсрочване. Основателна причина може да бъде всяко положение, при което е малко вероятно изплащане на сумата, която трябва да бъде възстановена, ако решението по-късно бъде отменено при успешно обжалване. Напротив, в държавите с континентална правна система положението понякога е уредено със закон, а понякога се оставя на съдията да реши. Тогава съдията може да разреши предварително изпълнение на решението, по-специално когато съществува опасност по време на забавянето, което се получава при всяко обжалване, да се случи така или губещата страна да доведе нещата до такава ситуация, че решението никога да не бъде изпълнено. Обикновено обаче печелившата страна се замолва да представи гаранция за всякакви вреди, които биха могли да настъпят в резултат на изпълнението, ако при обжалването решението бъде отменено. Може да се каже, че в случаите, когато решението се отнася за плащания, обикновено решението подлежи на изпълнение по закон или по нареждане на съдията, само ако длъжникът представи гаранция.

130. КЕСС счита, че за да се гарантира ефективност на правосъдието, всички държави трябва да имат процедури за предварително изпълнение, което обикновено трябва да бъде наредено, при условие че за губещата страна бъде предвидена удовлетворителна защита в случай на успешно обжалване.

#### (l) Обжалване

131. Различните системи за обжалване се делят на две големи групи: (а) обжалването е ограничено до преразглеждане на законите основания и оценка на доказателствата, без възможност за обжалване на нови доказателства или на решение по който и да е въпрос, който не е бил повдигнат пред съдията от първа инстанция; и (б) обжалване, при което не съществуват такива ограничения и съдът може да изслушва нови доказателства и да взема предвид нови въпроси, повдигнати по време на производството пред апелативния съд.

132. Има и междинни системи, които по някои дела или в някои инстанции разрешават това, което се описва като „обикновено средство за защита“ срещу неограничено обжалване, но по други дела или в други инстанции (например в касационен съд или върховен съд) се разрешава „необикновеното средство за защита“ съдебно преразглеждане в ограничени случаи и при специални обстоятелства.

133. Разликата между (а) и (б) понякога се обяснява с това, че в първата група обжалването се счита главно за механизъм за гарантиране на еднакво приложение на правните принципи (*ius constitutionis*), докато във втората група то се счита за процесуално право, основната функция на което е да се даде на страната друга възможност (*ius litigationis*). Това повдига въпроса дали е необходимо или желателно една страна да има такова процесуално право на всяко ниво, дори на втора инстанция.

134. При разглеждането на Принцип 5 на Препоръка № R (84) 5 по-горе, КЕСС посочи, че нищо в член 6 на ЕКЧП не налага даване право на обжалване.

135. Въпреки че си дава сметка за силата на традицията в някои държави в полза на неограниченото право на (в действителност) повторно разглеждане на въпросите, които се обжалват на втора инстанция, КЕСС иска да отбележи своето неодобрение по принцип на този подход. Трябва да има ограничения на правото на страните да представят нови доказателства или да представят нови законови основания. Обжалването не трябва да бъде, или да бъде считано за, неограничена възможност да се правят изменения по отношение на фактите или закона, които една страна може или трябва да представи пред съдията от първа инстанция. Това намалява ролята на съдията от първа инстанция и е възможно да направи неуместно разглеждането на делото от първоинстанционен съдия.

136. По мнение на КЕСС това може да доведе също така до разочарование в легитимните очаквания на другата страна от съдебния процес и да увеличи продължителността, разходите и напрежението в процеса.

137. КЕСС отбелязва обаче, че дори в държави, които приемат *ius litigationis* (например правото да се обявят апелационни жалби, за които има сериозни основания да се счита, че няма да бъдат уважени за „явно необосновани“), са разработени механизми, които представляват частичен предохранителен клапан, намаляващ до известна степен пренатоварването на апелативната система.

138. Поради това КЕСС препоръчва да бъде въведен контрол върху жалбите, които не заслужават да бъдат разглеждани, или като се предвиди даване на разрешение за обжалване от съда, или чрез подобен механизъм, който гарантира, че това няма да се отрази неблагоприятно върху бързото решаване на заслужаващите внимание жалби.

**D. АЛТЕРНАТИВНО РАЗРЕШАВАНЕ НА СПОРОВЕ**

139. Съветът на Европа организира Европейска конференция на съдиите в по-широката рамка на „управление на делата“.

140. Първата Европейска конференция на съдиите показва значението на алтернативното разрешаване на спорове за ранното разрешаване на спорове. [16] Явно е, че докато алтернативното разрешаване на спорове не трябва да се счита за съвършен начин за облекчаване на прекомерното натоварване на съдилищата, то определено е полезно и ефикасно тъй като при него акцентът се поставя върху сключване на споразумение между страните, което е винаги за предпочитане, отколкото наложеното от съда решение.

141. В бъдеще КЕСС може да разгледа специално въпроса за алтернативното разрешаване на спорове. В момента, в рамките на становище, което се занимава основно с разумния срок на съдебния процес и ролята на съдиите в процеса, КЕСС счита, че е необходимо да насърчи разработването на схеми за алтернативно разрешаване на спорове, които да бъдат особено подходящи за някои видове спорове и за увеличаване на информираността на обществото за тяхното съществуване, начина, по който те действат и разходите, необходими за тях.

142. Тъй като алтернативното разрешаване на спорове и системата на правосъдието имат подобни цели, от голямо значение е да бъде предоставена правна помощ за алтернативното разрешаване на спорове както за стандартното съдебно производство. Обаче както за средствата за правна помощ, така и за всякакви други публични средства за подпомагане на алтернативното разрешаване на спорове трябва да има специален бюджет, така че съответните разходи да не бъдат в тежест на оперативния бюджет на съдилищата (виж точка 23 по-горе).

143. Акцентът на дискусиите проведени в КЕСС беше конкретно върху обхвата на медиацията, ролята на съдията в медиацията по време на съдебното производство, конфиденциалността на действията във връзка с медиацията, възможността съдилищата да контролират обучението по медиация/ акредитирането за извършване на медиация и по въпроса съдиите да действат като медиатори, както и върху необходимостта от потвърждаване на споразумението между страните от съда. Отделни съображения бяха представени съответно за наказателните дела, от една страна и от друга страна гражданските (и административни) дела.

144. Относно обхвата на алтернативното разрешаване на спорове, съответните препоръки на Съвета на Европа показват, че то не е ограничено до гражданското производство. Обхватът на медиацията в наказателни дела поставя конкретни въпроси, върху които бяха съсредоточени дискусиите в КЕСС.

145. За разлика от алтернативното разрешаване на спорове по граждански дела, наказателната медиация не помага за намаляване на настоящото натоварване на съдебната система, въпреки че то може да има превантивно действие по отношение на бъдещи престъпления.

146. Препоръка № R (99) 19 се концентрира само върху „медиацията“ между нарушителя и жертвата. Въпреки обаче че са необходими допълнителни проучвания, КЕСС счита, че сега по-широкият дебат се отнася до по-широкото понятие „възстановително правосъдие“, т.е. процедури, позволяващи отклонение от обикновения наказателен процес преди той да започне (наскоро след задържането), след като той е започнал като част от процеса на вземане на решение за присъдата или дори по време на изпълнение на наказанието. Възстановителното правосъдие предоставя възможност за жертвите, нарушителите, а понякога и за представители на обществото при необходимост да комуникират косвено или пряко чрез посредник по последните от извършеното престъпление (обикновено незначително престъпление във връзка с имущество или престъпления, извършени от млади хора) и как да се поправят причинените увреждания. Това може да доведе до компенсиране на вредите от страна на нарушителя – или по отношение на жертвата, ако жертвата желае това, или по отношение на обществото, например като се поправи имуществото, като се почистят помещения, и т.н.

147. Затова обхватът на възстановителното правосъдие при наказателните дела не е толкова широк, колкото алтернативното разрешаване на спорове при гражданските дела; обществото може да определи „граница на позволеното“, извън които то не би подкрепило разрешаването на един криминален случай с друго средство, освен с обикновен съдебен процес. Противно на гражданските дела, обществото ще бъде също често подходящ участник в процеса на възстановителното правосъдие. Свързването на нарушителите отново с обществото, на което те са нанесли вреди, включително чрез поправяне на някои от щетите, причинени от тях и включването на общността в обсъждането и решаването на проблемите, произтичащи от престъпления в нейната област, е в центъра на много модели на възстановителното правосъдие.

148. В много отношения схемите на възстановителното правосъдие изискват по-внимателно изпълнение отколкото алтернативното разрешаване на гражданските спорове, тъй като осъществяването на контакт между жертвите и нарушителите е много по-чувствителен процес, отколкото събирането заедно на двете страни в гражданските спорове; неговият успех зависи отчасти от промяната в културата на онези, които се занимават с наказателно правосъдие, необходима за обикновения съдебен процес и наказателния модел на правосъдието.

149. КЕСС обсъди ролята на съдията в решенията за медиация, като взе предвид преди всичко, че използването на медиация в гражданското и административното производство може да бъде избрано по инициатива на страните или като алтернатива, на съдията може да бъде разрешено да препоръча на страните да се явят пред медиатор, като техният отказ да сторят това понякога може да се отрази на разходите.

150. Втората система има преимуществото, че страните, които по принцип с неохота се съгласяват на споразумение, могат да започнат преговори; на практика тази стъпка сама по себе си може да се окаже решаваща за намиране на изход от безизходното положение, в който се намира спорът.

151. Във всеки случай страните трябва да имат право също да откажат медиацията; този отказ не трябва да нарушава правото на страните случаят им да бъде разрешен.

152. Относно ролята на съдията при медиация по наказателни дела, очевидно е, че ако едно наказателно дело бъде отклонено от нормалния процес на наказателно преследване преди започване на производството, съдията не може да играе никаква роля. Ако делото е отклонено към възстановително правосъдие след като то е започнало, необходимо е нареждане на съдията за такова отклонение. Съществуват също така различия във връзка с приемането на принципите на дискреционно или задължително наказателно преследване.

153. Предвид факта, че в рамките на системата на възстановителното правосъдие, на нарушителя се налагат задължения и могат да бъдат приложени ограничения в интерес на жертвата, КЕСС счита, че може би би била добра практика на всички методи на възстановителното правосъдие (или, в зависимост от случая, онези, които са нещо повече от просто предупреждение, нямащо никаква практическа стойност) да се придаде официална форма на одобрение от съда. Това ще даде възможност за контрол върху нарушенията, които биха могли да бъдат предмет на възстановително правосъдие и върху условията, необходими за спазване на правото на справедлив процес и други разпоредби на ЕКЧП.

154. Трябва ли медиацията да бъде таен процес? Дискусиите в КЕСС показаха, че на този въпрос трябва да бъде отговорено положително що се касае до гражданските и административните спорове. Търсенето на споразумение общо взето означава, че страните трябва да могат да разговарят с медиатора поверително за възможните предложения за уреждане на спора, без да е възможно тази информация да бъде разпространена.

155. Би било обаче от полза да се посочи дали конфиденциалността трябва да бъде абсолютна или изискването за нея може да бъде премахнато по споразумение на страните. Също така трябва да се запита дали документите, използвани по време на медиацията могат да бъдат представени в съда в случай че медиацията се окаже неуспешна.

156. Тъй като процедурата на медиацията се основава на споразумение, според КЕСС изглежда възможно да се премахне изискването за поверителност, в случай че между страните се постигне споразумение; от друга страна, без такова споразумение за съдията не е уместно да взема предвид документи, разкриващи отношението на една страна или предложенията, направени от медиатора за уреждане на спора. Остава открит въпросът дали и доколко съдията може (както това е разрешено в някои юрисдикции) да вземе предвид отказа за достъп до медиация или да приеме едно приятелско уреждане на спора при издаване на разпоредба относно разходите по съдебния процес.

157. Що се отнася до поверителния характер на алтернативното разрешаване на спорове в наказателни дела, КЕСС счита, че тъй като нарушителят трябва да бъде насърчаван да говори искрено по време на процеса на възстановителното правосъдие, конфиденциалността трябва да се прилага също и към този

вид алтернативно разрешаване на спорове. Това повдига въпроса, в частност в онези системи, при които наказателното преследване е задължително, какви трябва да бъдат последиците от извършването на други нарушения от страна на нарушителя или на лицата, които не участват в процеса на медиация. [17]

158. Както по наказателните, така и по гражданските дела, КСЕС обръща внимание на необходимостта схемите на алтернативното разрешаване на спорове да бъдат тясно свързани със съдебната система, тъй като медиаторите трябва да притежават съответните умения и квалификация, както и необходимата безпристрастност и независимост за тази публична работа.

159. Затова КСЕС подчертава значението на обучението по медиация.

160. Използването на медиатори или институции за медиация извън съдебната система е уместно при условие, че съдебната институция може да контролира компетентността на тези медиатори или частни институции, както и споразуменията за тяхната намеса и цените на услугите. КСЕС счита, че съответни законови разпоредби или съдебна практика трябва да дават на съдията право да насочва страните да ползват медиатор, назначен от съда.

161. КСЕС счита, че е възможно и самите съдии да действат като медиатори. Това позволява уменията на съдиите да бъдат поставени на разположение на обществото. Въпреки това, най-важното е да се запази тяхната безпристрастност, по-специално като бъде разрешено те да изпълняват тази задача при други спорове, а не тези, които трябва да изслушват и решават. КСЕС счита, че е добре подобна мярка да бъде взета в онези системи, в които и без това се предвижда като задължение на съдията да се стреми да постигне помирение на страните по делото.

162. Съдебният контрол върху назначаването на медиатори е само един от елементите на система, насочена към предотвратяване на рисковете, свързани с "приватизирането" на дейността по разрешаване на спорове (и възможните ограничения на материалните и процесуални права на страните), което може да се получи в резултат на често прибягване до алтернативно разрешаване на спорове. КСЕС счита, че е много важно съдилищата да контролират производствата по медиация и резултатите от тях.

163. При разглеждането на този въпрос в КСЕС стана ясно, че при някои обстоятелства на страните може да бъде дадено право да уредят спора със споразумение, което не подлежи на потвърждение от съдията. Това потвърждение обаче може да се окаже от особено значение в някои случаи, по-конкретно когато трябва да се предприемат мерки за принудително изпълнение.

164. Поне в този случай съдията трябва да има големи правомощия за контрол, по-специално по отношение на равнопоставеността на страните, дали тяхното съгласие с мерките, предвидени в споразумението е действително и за спазването на закона и държавната политика. Що се отнася до конкретните аспекти на медиацията в наказателни производства, КСЕС може да напомни тук съображенията, изложени в точка 147 по-горе.

## **ОБОБЩЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

### **А. Достъп до правосъдие**

A.1. Държавата трябва да осигури разпространение на съответната информация за функционирането на съдебната система (естеството на делата, които могат да бъдат заведени; средната продължителност на производството в различните съдилища; разходите и рисковете в случай на неправомерно използване на правните средства; алтернативните средства за разрешаване на спорове, които се предлагат на страните; решения по показни дела, издадени от съдилищата – виж точки 12 – 15 по-горе).

#### A.2. По-конкретно:

- на разположение на гражданите трябва да бъдат предоставени ръководства с указания;

- самите съдилища трябва да участват в разпространението на информацията;

- образователните програми трябва да съдържат описание на съдебната система и трябва да предлагат посещения на съдилищата (виж точки 16 -17 по-горе).

A.3. Трябва да бъдат приети стандартни формати за документите, необходими за образуване на дело и даване ход на съдебните действия, поне за някои видове дела (виж точка 18 по-горе).

A.4. Трябва да бъде разработена технология, чрез която страните по спора да могат, по електронен път, да:

- получат необходимите документи за завеждане на дело пред съда;

- да се свържат направо със съдилищата;

- да получат пълна информация, дори преди образуване на производството, относно характера и сумата на разходите, които те трябва да поемат и указание за предвижданата продължителност на производството до момента на произнасяне на решението (виж точка 19 по-горе).

A.5. Хонорарите на адвокатите и възнаграждението на съдебните служители трябва да бъдат определени по такъв начин, че да не насърчават излишни процедурни действия (виж точка 28 по-горе).

A.6. Трябва да се предвиди разпоредба, в съответствие с Препоръка № R (84) 5 (принцип 2-1 в приложението), за наказване на злоупотребата със съдебната процедура (виж точка 28 по-горе).

A.7. Държавите трябва да гарантират правото на страните да защитават своите искания пред съда лично или чрез представител по техен избор, по-специално когато се касае за опростена процедура, спорове с незначителна материална стойност и дела на потребители; трябва да има обаче разпоредба, която да дава възможност на съдията, като изключителна мярка, да разпорежи участие на адвокат, ако делото поставя особени проблеми (виж точки 24-26 по-горе).

A.8. Държавата трябва да създаде система за правна помощ, за да може всеки гражданин да има достъп до правосъдие, като се покриват не само съдебните разходи, но също така и даването на правен съвет относно това дали е разумно или необходимо да бъде заведено дело; тази помощ не трябва да обхваща само бедните, а трябва да бъде на разположение, поне отчасти, на онези, чийто среден доход не им позволява да поемат разходите по делото, ако не бъдат подпомогнати; съдията трябва да може да участва във вземането на решения, касаещи предоставянето на помощ, като се гарантира спазването на задължението за обективност и безпристрастност (виж точки 21 и 22 по-горе).

A.9. Правната помощ трябва да бъде финансирана от публичен орган на отделен бюджет, така че съответните разходи да не бъдат в тежест на оперативния бюджет на съдилищата (виж точка 23 по-горе).

### **В. Качество на съдебната система и оценка на качеството; количествени статистически данни; процедурата мониторинг**

B.1. Качеството на съдебната система зависи както от качеството на инфраструктурата, което може да бъде измерено посредством критерии, подобни на онези, които се използват от други публични служби, така и от способностите за изпълнение на задачите от специалистите (съдии, но също и адвокати, прокурори и служители), чиято работа може да бъде оценена само по стандартите, установени от закона и на съдебната и професионална практика и етика (виж точка 31 по-горе).

V.2. Необходимо е да се направи оценка на качеството на съдебната дейност по отношение също така и на обществената и икономическа ефективност, съгласно критерии, които понякога са подобни на онези, използвани за други публични услуги (виж точки 32 и 33 по-горе).

V.3. Оценката на дейността на съдебната система като цяло или на всеки отделен съд или група от местни съдилища не трябва да се смесва с оценката на професионалните способности на всеки отделен съдия, която има други цели. Подобни съображения могат да бъдат отнесени за дейностите и на други правни професии, участващи във функционирането на съдебната система (виж точки 33 и 34 по-горе).

V.4. Припокриването на оценката на качеството на правосъдието и професионалната оценка на един съдия трябва да бъде също избягвано при представянето на съдебната статистика; по-конкретно, използването на процента на отменените дела като единствен или дори задължително важен показател за оценка на качеството на съдебната дейност не е правилно; същите съображения се отнасят до други системи, при които е възможно да се направи някаква оценка чрез използването на системи, различни от наблюдаването на процента на отменените дела, като за отделно решение, взето от съдиите (виж точки 35-37 по-горе).

V.5. Въпреки че в момента не съществуват общоприети критерии за данните, които трябва да бъдат събирани, целта на събирането на данни трябва да бъде оценка на правораздаването в неговия по-широк контекст, т.е. във взаимодействието на правосъдието в различни аспекти (съдии и адвокати, съдебна система и полиция, съдебна практика и закони, и т.н.), тъй като повечето от недостатъците във функционирането на съдебната система се дължат на липсата на координация между няколко действащи лица (виж точка 39 по-горе).

V.6. При процедурите за събиране на данни, много важно е също така да се подчертае взаимодействието между качеството на правосъдието и наличието на подходяща инфраструктура и помощен персонал (виж точки 31 и 39 по-горе).

V.7. Освен това, „качество“ на правосъдието не трябва да се разбира като синоним просто на „производителност“ на съдебната система; качественият подход трябва да се отнася по-скоро за способността на системата да задоволи търсенето на правосъдие в съответствие с главните цели на правната система, от които бързината на процедурата е само един елемент (виж точки 38 – 42 по-горе).

V.8. Показателите за качество трябва да бъдат избрани с широк консенсус между представителите на юридическата професия (виж точка 43 по-горе).

V.9. Събирането на данни и мониторингът трябва да бъдат провеждани редовно, а процедурите, извършвани от независим орган трябва да дават възможност за приспособяване организацията на съдилищата към промените в количеството на делата за разглеждане (виж точки 46 – 48 по-горе).

V.10. За да се приведе реализирането на тази необходимост в съответствие с гаранциите за независимост на съдебната власт, независимият орган, посочен в точки 37 и 45 на Становище № 1 (2001) на КЕС трябва да бъде компетентен за избиране и събиране на „качествени“ данни, разработване на процедура за събиране на данни, оценка на резултатите, тяхното разпространение и последващи действия. Държавата трябва във всеки случай да гарантира, че тези дейности остават в публичната сфера, за да се запазят съответните политически интереси, свързани с обработката на данните, отнасящи се до правосъдието (виж точки 43 – 48 по-горе).

## C. НАТРУПВАНЕ НА ДЕЛАТА И УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЛАТА

### Общи положения

C.1. Препоръките в Препоръка № R (87) 18 относно намаляването на натоварването на съдилищата трябва да бъдат изпълнени.

C.2. Държавите трябва да осигурят достатъчно средства за наказателните и граждански съдилища, а съдиите (дори когато нямат пряка административна роля) да бъдат консултирани и да имат думата при вземане на основни решения относно формата на модерното правосъдие и съответните приоритети (виж точки 52 – 55 по-горе).

C.3. Съдиите трябва да насърчават уреждането на споровете по взаимно съгласие (независимо дали това става само между самите страни или чрез медиация), тъй като това има своята стойност, която отразява ценностите на свободата на избор и съгласие, за разлика от решението, наложено от съд (виж точка 50 по-горе и Раздел D).

C.4. Общо взето е желателно, в държави, в които конституцията позволява това, да има известна гъвкавост, даваща възможност съдиите и/или делата да бъдат прехвърляни относително лесно между съдилищата, поне временно и с тяхно съгласие, за да се реагира на колебанията в натоварването на съдилищата. Когато се вземат решения за закриване на съдилища, винаги трябва да се взема предвид правото на гражданите на удобен достъп до техните съдилища (виж точки 57 – 6 по-горе).

C.5. Трябва да бъде улеснено използването на един съдия за определяне на виновността или невинността при условията, посочени в точки 61 – 64 по-горе. КЕС счита също така, че държавите трябва да поощряват обучението и кариерното развитие, за да използват напълно възможността разглеждането на делата на първа инстанция да става от един съдия, винаги когато това може да бъде постигнато пропорционално на опита и способностите на съдиите, с които съдът разполага и естеството на процеса (виж точки 61 – 64 по-горе).

C.6. Съдиите трябва да имат един или повече лични помощници с добра квалификация в правната област, на които да могат да възлагат някои дейности (виж точка 65 по-горе).

C.7. Извънсъдебните дейности, посочени в Препоръка № R(86) 12 трябва да бъдат възложени на органи или лица, които не са съдии и трябва да се обръща внимание на рисковете, свързани с разрешаването на съдиите да извършват друга частна работа, която би могла да окаже въздействие върху изпълнението на техните служебни задължения. На съдиите не трябва да се пречи да участват в комисии, свързани с тяхната дейност и в други органи извън съда, но те трябва особено да внимават преди да приемат назначаването в случаите, когато по същество се касае за неправни решения (виж точки 66-69 по-горе).

C.8. По наказателните дела трябва да бъде осигурена правна помощ или безплатно правно представителство, без да се прави оценка по същество на позицията на подсъдимия. КЕС препоръчва допълнително проучване на разликите между характера и сериозността на делата, за които тази помощ или представителство се предоставят в различните държави. При гражданските дела трябва да се въведе подходяща система за контрол за предварително оценяване на съществуващото на претенциите (виж точка 70 по-горе).

C.9. По отношение на всички аспекти на управлението на делата, едно сравнително проучване на опита на други държави предлага ценна информация за конкретните процесуални мерки, които биха могли да бъдат въведени, много от които се разглеждат по-подробно в текста по-горе.

### Наказателни дела

C.10. Трябва да бъдат насърчавани по-нататъшните проучвания в отделните държави, които понастоящем нямат система или нещо подобно на дискреционно наказателно преследване, за да бъде изпълнена Препоръка № R (87) 18 (виж точки 73 – 77 по-горе).

C.11. Всички държави следва да помислят по въпроса дали една система за намаляване на присъдата при признаване на вината не би могла да донесе полза за тяхното наказателно правосъдие. Всяко такова признаване трябва да става в съда и да бъде направено пред съдията. Адвокатите трябва да имат професионалното задължение да гарантират, че признанието за виновност е направено доброволно и с намерението да се признае всеки от елементите на престъплението, за което лицето е обвинено (виж точки 79 – 89 по-горе).

### Граждански дела

C.12. За да изпълнят своите задължения съгласно член 6 от ЕКЧП за гарантиране на “справедливо и публично изслушване в разумен срок”, държавите трябва да осигурят достатъчно средства, а съдилищата трябва да разглеждат отделните дела по начин, който е справедлив и пропорционален за дадените страни и да отчита интересите и на други страни и на цялото общество; това означава воденето на такъв процес да се извършва по начин, който дава възможност на страните по него да получат правосъдие на цена, съразмерна с разглежданите въпроси, оспорваните суми и (без да се накърнява задължението на държавата да осигури достатъчно средства) собствените средства на съда и който дава възможност на други страни да получат своя справедлив дял от времето на съда за техните собствени спорове (виж точки 103 – 104 по-горе).

C.13. Ключът към пропорционалното разглеждане на спорове е активното управление на делата от съдиите, основните принципи на което са посочени в Препоръка № R (84)№ 5. Най-важното е съдиите от самото начало и по време на съдебното производство да контролират графика и продължителността на производството, като определят твърди дати и като имат право да отказват отлагане, дори против желанието на страните (виж точки 90 – 102 по-горе).

C.14. От страните трябва да се изисква да определят и да се ангажират с техните претенции и доказателства на ранен етап, а съдиите трябва да имат право, както на първа инстанция, така и в случай на обжалване, да изключват изменения и/или нови материали след тази фаза (виж точки 122 – 125 по-горе).

C.15. Държавите трябва да въведат (а) ефикасни защитни мерки, (б) бързи, опростени и/или съкратени процедури и(с) процедури за ранно определяне на предварителните въпроси (включително въпроси за юрисдикцията) и за бързото разрешаване на всяка апелационна жалба по отношение на тези предварителни въпроси (виж точки 111 – 131 по-горе).

C.16. Съдебните решения трябва да подлежат на изпълнение веднага, независимо, че е подадена молба за обжалване, като се предвиди гаранция, в зависимост от случая, за защита на губещата страна в случай на успешно обжалване (виж точки 129 – 130 по-горе).

C.17. Държавите трябва да преценят възможността в техните системи да бъде въведен контрол върху жалбите, които не подлежат на разглеждане, за да се гарантира бързо решаване на заслужаващите внимание жалби (виж точка 138 по-горе).

#### **D. Алтернативно разрешаване на спорове**

D.1. Необходимо е да се поощрява разработването на схеми за алтернативно разрешаване на спорове и да се увеличи информираността на обществото за способите за алтернативно разрешаване на спорове, начина, по който те действат и разходите (виж точка 141 по-горе).

D.2. Правна помощ трябва да бъде осигурена за алтернативното разрешаване на спорове така както за стандартното съдебно производство; както средствата за правна помощ, така и други публични разходи в подкрепа на алтернативното разрешаване на спорове трябва да имат специален бюджет, така че съответните разходи да не се поемат от оперативния бюджет на съдилищата (виж точка 142 по-горе).

D.3. Въпреки че за разлика от алтернативното разрешаване на спорове по граждански дела, медиацията при наказателните дела не способства за намаляване на натоварването на съдебната система, тя може да има превантивно действие по отношение на бъдещи престъпления; тъй като Препоръка № R (99) 19 е съсредоточена само върху “медиацията” между извършителя на престъплението и жертвата, необходимо е да се направят допълнителни проучвания върху по-широкото понятие “възстановително правосъдие”, т.е. процедури, позволяващи отклонение от обикновения наказателен процес преди неговото започване (наскоро след задържането), след започването му, като част от вземането на решение за присъдата или дори по време на изпълнението на наказанието; тъй като схемите на възстановителното правосъдие изискват по-внимателно изпълнение отколкото алтернативното разрешаване на спорове в гражданските спорове, тъй като осъществяването на контакт между жертвите и нарушителите е много по-чувствителен процес, отколкото събирането заедно на двете страни в гражданските спорове; успехът на тези схеми зависи отчасти от промяната в културата на онези, които се занимават с наказателно правосъдие, привикнали към обикновения съдебен процес и наказателния модел на правосъдието (виж точки 146 – 149 по-горе).

D.4. Използването на медиация в гражданското и административното производство може да бъде избрано по инициатива на страните или, като алтернатива, на съдията трябва да бъде разрешено да препоръчва това; на страните трябва да бъде позволено да откажат използването на медиация; техният отказ не трябва да накърнява правото на страните техният случай да бъде разрешен (виж точки 150 – 152 по-горе).

D.5. При медиация по наказателно дело, ако то бъде отклонено от нормалния процес на наказателно преследване след неговото започване, трябва да се изисква нареждане на съдия; всички процедури на възстановителното правосъдие (или, в зависимост от случая, онези, които са нещо повече от предупреждения, нямащи никаква практическа стойност) трябва да бъдат формално одобрени от съда (виж точки 151 – 152 по-горе).

D.6. Информацията, предоставена по време на медиацията по граждански и административни дела трябва да бъде поверителна; изискването за кофиденциалност може да бъде премахнато по споразумение между страните; открит е въпросът доколко съдията може да взема предвид отказа от достъп до медиация или за приемане на уреждане на спора по приятелски начин при издаване на разпореждане относно съдебните разходи (виж точки 154 – 156 по-горе).

D.7. Изискването за кофиденциалност трябва да се прилага при алтернативното разрешаване на спорове при наказателните дела, в частност в онези държави, където наказателното преследване е задължително. Това повдига въпроса какви трябва да бъдат последиците от извършването на други престъпления от страна на нарушителя или на лицата, които не участват в процеса на медиация (виж точка 157 по-горе).

D.8. Както по наказателните, така и по гражданските дела, схемите на алтернативното разрешаване на спорове трябва да бъдат тясно свързани със съдебната система; съответни законови разпоредби или съдебна практика трябва да дават на съдията право да насочва страните да ползват медиатор, назначен от съда, който може да покаже съответните умения и квалификация, както и изискващата се за такава публична служба безпристрастност и независимост (виж точки 157 – 159 и 161 по-горе).

D.9. Самите съдии могат да действат като медиатори, тъй като това позволява уменията на съдиите да бъдат поставени на разположение на обществото; въпреки това, най-важното е да се запази тяхната безпристрастност, по-специално като бъде предвидено те да изпълняват тази задача при други спорове, а не тези, които те ще изслушват и решават (виж точка 161 по-горе).

D.10. Споразуменията, постигнати със средствата за алтернативно разрешаване на спорове трябва да подлежат на потвърждение от съдията, особено когато трябва да се предприемат мерки за принудително изпълнение; в този случай съдията трябва да има големи правомощия за контрол, по-специално по отношение на равнопоставеността на страните, дали тяхното съгласие с мерките, предвидени в споразумението е действително и за спазване на закона и държавната политика; що се отнася до конкретните аспекти на медиацията в наказателни производства, трябва да се предвидят допълнителни гаранции (виж точки 162 – 164 по-горе).

### **ПРИЛОЖЕНИЕ**

#### **Списък на текстовете и документите, цитирани в това Становище**

Становище № 1 (2001) на Консултативния Съвет на Европейските Съдии (КЕСЕ)

относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите.

Становище № 2 (2001) на Консултативния Съвет на Европейските Съдии (КЕСЕ) относно финансирането и управлението на съдилищата с оглед ефективността на съдебната власт и член 6 на Европейската конвенция по правата на човека.

Становище № 3 (2002) на Консултативния Съвет на Европейските Съдии (КЕСЕ) относно принципите и правилата за професионалното поведение, по-конкретно етиката, несъвместимото поведение и безпристрастността.

Резолюция (78) 8 относно правната помощ и консултациите.

Препоръка № R (84) 5 на Комитета на министрите към държавите-членки относно принципите на гражданската процедура, насочена към подобряване на функционирането на правосъдието.

Препоръка № R (86) 12 на Комитета на министрите към държавите-членки относно мерките за предотвратяване и намаляване на прекомерното натоварване на съдилищата

Препоръка No R (94) 12 на Комитета на министрите към държавите-членки относно независимостта, ефективността и ролята на съдиите.

Препоръка № R (87) 18 на Комитета на министрите към държавите-членки относно опростяване на наказателното правосъдие

Препоръка № R (95) 12 на Комитета на министрите към държавите-членки относно управлението на наказателното правосъдие

Препоръка № R (98) 1 на Комитета на министрите към държавите-членки относно семейната медиация.

Препоръка № R (99) 19 на Комитета на министрите към държавите-членки относно медиация по наказателни дела.

Препоръка № Rec (2001) 9 на Комитета на министрите към държавите-членки относно алтернативните способи за разрешаване на спорове между административни органи и частни страни.

Препоръка № Rec (2002) 10 на Комитета на министрите към държавите-членки относно медиацията по граждански дела.

[1] Резолюция (78) 8 относно правната помощ и консултациите.

[2] Препоръка № R (84) 5 на Комитета на министрите към държавите-членки относно принципите на гражданската процедура, насочена към подобряване на функционирането на правосъдието.

[3] Виж част C, буква b.

[4] Въпросите за натоварването на съдилищата и управлението на делата бяха разгледани в рамките на Първата Европейска конференция на съдиите (виж точка 8 по-горе).

[5] Препоръка № R (86) 12 на Комитета на министрите към държавите-членки относно мерките за предотвратяване и намаляване на прекомерното натоварване на съдилищата. Тук се включват:

- (a) (a) процедури за помирение (или, за да използваме по-съвременния термин, “медиацията”), включително задължението на адвоката да насърчава помириението;
- (a) други процедури за извънсъдебно решаване на спорове, включително арбитраж (и, въпреки че не е изрично споменат, омбудсмана);
- (b) (c) ролята на съдията за насърчаване на приятелското уреждане;
- (c) премахване на несъдебни задачи от задълженията на съдиите;
- (d) еднолично разглеждане на дела на първа инстанция от съдия (за разлика от съставите);
- (e) преразглеждане на компетенциите на съдилищата, за да се осигури балансирано разпределение на натоварването;
- (f) оценка на въздействието на осигуровките за съдебните разходи, за да се прецени дали това поощрява подаването на необосновани жалби.

Препоръка № R (94) 12 на Комитета на министрите към държавите-членки напомня на държавите, че тяхно задължение е да осигурят подходящи работни условия за съдите, включително “да вземат съответните мерки за възлагане на несъдебни задачи на други лица”, в съответствие с предишна Препоръка.

[6] Препоръка № R (87) 18 на Комитета на министрите към държавите-членки относно опростяване на наказателното правосъдие.

[7] Препоръка № R (95) 12 на Комитета на министрите към държавите-членки относно управлението на наказателното правосъдие съдържа различни препоръки за справяне с увеличението на броя на сложните дела, неоправданите забавяния, бюджетните ограничения и нарасналите очаквания от обществото и персонала, озаглавени (I) Определяне на цели, (II) Управление на натоварването с дела, (III) Управление на инфраструктурата, (IV) Управление на човешките ресурси и (V) Управление на информацията и комуникациите

[8] Виж Раздел D на това Становище.

[9] Виж Становище № 2 (2001) на КЕСС относно финансирането и управлението на съдилищата, точки 12 – 13.

[10] КЕСС са позовава на своето Становище № 3 (2002), в което се разглежда съдебната етика.

[11] Относно последното, виж точка 26 по-горе.

[12] Подобен въпрос изниква във връзка със споразуменията (сега разрешени в Обединеното кралство) за условни такси – т.е. споразумения, съгласно които адвокатските хонорари се заплащат от ищеца, който дава инструкции на адвоката, само ако искът постигне целта си, но тогава те се заплащат от губещия ответник, със до 100% увеличение, които отиват в полза на адвоката на спечелилия ищец. Такива споразумения могат да бъдат използвани от беден ищец, за да принудят ответниците да платят, тъй като (i) ищецът и неговия адвокат нямат стимул да се съгласят на разумно възнаграждение – а напротив; и, (ii) освен ако ищецът няма застраховка за съдебните разходи, ако ответникът спечели делото, малко вероятно е да си възстанови каквито и да е разходи от загубилия ищец. Напоследък английските съдилища са предприели по-строг контрол за ограничаване на хонорарите, за които може да се постигне договореност по такива споразумения и условията за тяхното сключване.

[13] Трябва да се помисли дали това е съвместимо с публичния характер на прокуратурата в много държави.

[14] Обикновено до една трета от продължителността на наказанието, което би било наложено в противен случай.

[15] Виж Становище № 2 (2001) на КЕСС

[16] Съветът на Европа изготви следните Препоръки относно алтернативното разрешаване на спорове:

- Препоръка № R (98) 1 на Комитета на министрите към държавите-членки относно семейната медиация;
- Препоръка № R (99) 19 на Комитета на министрите към държавите-членки относно медиацията по наказателни дела;

- Препоръка Res (2001) 9 на Комитета на министрите към държавите-членки относно алтернативите за разрешаване на спорове между административни органи и частни държави;
- Препоръка Res (2002) 10 на Комитета на министрите към държавите-членки относно медиацията по граждански дела.

[17] В точка 14 на Приложението към Препоръка № R (99) 19 се казва само, че „Участието в медиацията не трябва да бъде използвано като доказателство за вина с последващо съдебно производство”.