

Съдебната карта
Опит за възобновяване на дебата
Правно изследване, част първа

АВТОРИ | д-р Петя Георгиева, Иван Брегов, Екатерина Баксанова

РЕДАКТОР | Светла Костадинова

април 2019

Изследването е изготвено с подкрепата на Министерство на външните работи на Кралство Нидерландия

Съдържание

I. Резюме.....	3
II. Въведение	6
III. Предмет на изследването. Методологически бележки	6
IV. Преглед на литературата	7
V. Стандарти при реформа на съдебната карта	10
VI. Опит при реформата на съдебната карта в Холандия и Португалия	12
VII. Организация на съдебната карта в България от 1878 г. до днес	17
VIII. Стъпки по същество в процеса при определяне на съдебната карта у нас	21
IX. Профил на съдебен район Ямбол. Икономически профил на област Ямбол.....	30
X. Какво ни предстои да направим – стъпки към част 2.....	40
XI. Използвана литература	47

Декларация за ограничаване на отговорността

Настоящият анализ е изготвен от Института за пазарна икономика. Мненията и заключенията, изразени в анализа, принадлежат на авторите и не е задължително да съвпадат с тези на Министерство на външните работи на Кралство Нидерландия.

I. Резюме

Изследването показва, че България няма последователно застъпен модел на организация на съдебната власт. Следователно съдебната карта е сбор от всички съдилища и прокуратури без водещ критерий освен инстанционния. През годините към делението по йерархия се добавя и неспецифичното за България деление и според лицата, тъй като специализираните съдилища и прокуратури разглеждат дела на базата на този принцип. Недостатъците от това ясно проличават, когато трябва системата да бъде реформирана. А реформата на съдебната карта, преведено на разбираем език, означава оптимизиране броя на съдилищата и прокуратурите поради промяна в икономическите, демографските и политическите условия. Светът се променя, докато България се смалява и остарява – както поколенчески, така и технологично. Смаленото по численост население, на места граничещо с обезлюдяване, и навлизането на новите технологии налагат тежкият институционален апарат да бъде прекроен.

Веднъж установени, съдебните райони в България трудно се променят. Опитът да бъдат регулирани броят и разположението на съдилищата с особени закони, най-често такива за административно-териториалното деление, не води до особен успех. Нито Законът за устройство на съдилищата (ЗУС) от 1899 г., нито радикалните виждания на следвоенното правителство на Стамболийски, нито тези, вложени в ЗУС от 1934 г. са резултатни или добре приети от всички деления на професионалната юридическа общност. Резултатът и от трите опита е организационен хаос и временно намаление на разходите за сметка на последващите усилия за възраждане и укрепване на съдилищата.

Предвид инициативата за промени в съдебната карта с цел оптимизация на системата, е важно да се помисли и за паралелна реформа в административно-териториалното деление в унисон с обезлюдяването части от територията на страната. По последни анализи на ИПИ над 70 общини (т.е. над ¼ от всички) не отговарят на законовия критерий за минимум население.

Тези и други подобни сравнения говорят за неефективността на българската съдебна система и са още един аргумент за нуждата от преназначаване на съдебната карта. Това не означава, че не трябва да се подобряват условията на работа на магистратите, но оптимизирана съдебна карта ще даде възможност за намаление на съпътстващите разходи за сгради и съдебна администрация. И това изглежда нетежка задача, ако паралелно с реорганизацията на съдебната карта се изпълнят всички мерки в стратегията за съдебна реформа в областта на електронното правосъдие.

Институционално присъствие по места без особена потребност на услугата правосъдие не е необходимо и закриване може да има. Поради това следва да се избере гъвкав модел с ясни параметри за приложение.

Приемането на механизми, по силата на които броят и териториалното разположение на съдилищата да бъде динамично и ревизирано през определен период от време не е чуждо на българския правен контекст. Макар и несработил на практика, този подход е присъщ на правната среда в България. Решаващ за ефективното прилагане на този подход е създаването на широк спектър (ветрило) от критерии, които да бъдат ясно проследими и отчитани както от статистиката, така и от администрацията и членовете на ВСС ежегодно, а натрупаните ежегодни данни - и през по-дълъг период от време:

- Брой на делата – степен на натовареност на съдиите,
- Структура на населението – вид на делата, вид на съдилищата и техните отделения и задълбочаване на специализацията, съответно увеличаване на щата според потребностите,

- Достъпността на правосъдието не означава близост, но ниският социален статус или напредналата възраст лишава приложението на съвременни технологии,
- Статутът на определени погранични/отдалечени съдилища да бъде отчетен,
- Снабдяване на съда с необходимата социална инфраструктура като служби и услуги,
- Брой магистрати на глава от населението в определена териториална единица – приема се стандарт за твърда база. Идеята не е чужда за българските юристи – случаят с нотариусите е именно такъв,
- Определяне на броя магистрати спрямо броя дела за териториална единица – това дава гъвкавост, но пък създава проблем с командироването на магистратите – болна тема за българското правосъдие, дългогодишен източник на вътрешна за системата корупция и облаги и несправедливо кариерно развитие.

Такъв усложнен модел ще изисква последователни усилия от страна на самия ВСС, приемственост в работата на отделните състави, поддържане на способна и компетентна съдебна администрация.

На преден план отново се очертават **четирите важни пречки** пред потенциална реформа на съдебната карта:

- Политически – съобразно волята на политически силните, съобразно финансовите и административни възможности на бюджета да се прекрояват съдилищата.
- Вероятното решение в действителност е хаотична смесица от закриване на съдилища и прокуратури по политически мотиви, без да се отчетат специфичните проблеми на населението и бизнеса. Този подход е много вероятен, ако съдим от резултатите до този момент в прокуратурата – публична дискусия за вече закритите 11 прокуратури липсваше.
- Социални – свързани с потребността от защита правата на гражданите и решаването на възникналите от това спорове.
- Юридически - промяна/подмяна на фокуса – от качество на правосъдието към неговата ефективност, профанизиране на правосъдието и повърхностно разглеждане на дела (правосъдие на поточна линия), превръщане на съдиите в единици, изработващи продукция, а не анализатори, зад чиято работа стои съдбата на конкретни хора и различна фактическа и правна сложност при делата, тоест прекалено тясна връзка между бюджетирането и съдебния „продукт“ (делата).

Какъв да бъде моделът най-добре може да бъде проверено през тестването на различни варианти в няколко съдебни района. Положителните последици от преназначаване на съдебната карта ще бъдат намаляване на общите разходи (бюджетът на съдебната власт, управляван от Съвета, ежегодно и неоправдано расте), възможност за увеличение на заплащането и подобряване качеството на правосъдието (неравномерната натовареност влошава качеството и задълбочеността на съдебните актове не по волята на магистратите).

Първата стъпка в усилията за реформа на съдебната карта е да има задълбочено знание за протичащите процеси във всяка област. Това ще позволи реформата да отговаря на особеностите и нуждите на областта от правосъдие. В настоящото изследване сме направили първата стъпка – избор на съдебен район и анализ на икономическото, демографското и социалното развитие на област Ямбол.

Съдебен район Ямбол е интересен за изследване поради няколко признака:

- на територията му съществуват няколко районни съдилища, окръжен и административен съд;
- доминиран е от сравнително икономически активен голям град като Ямбол, същевременно непосредствената близост на Ямбол до Сливен поставя въпроса необходимо ли е на толкова близко разстояние да съществуват две окръжни съдилища и две административни,
- съдебният район не съвпада с териториално-административния,
- поради своите географски особености се явява пограничен, на места с негъсто население,
- характеристиките на района и следващите от това решения са съотносими и приложими и за други съдебни райони на страната.

Изводите от икономическото, демографското и социалното развитие на област Ямбол, които имат отношение към бъдещето на съдебната карта:

- Областта изостава в икономическо отношение от средното в страната по отношение както на произведения продукт, така и на доходите. Населението намалява, застарява и се изселва, като се очаква тези процеси да се задълбочат. Нуждите от правосъдие в бъдеще най-вероятно ще бъдат по-ниски поради намаляващото население.
- Престъпността е на сравнително ниско ниво, като съдебната система работи с висока разкриваемост. Същевременно ресурсът, с който тя разполага (голям брой съдии с ниска натовареност), е висок, което намалява ефективността ѝ.
- Нивата на бедност са относително ниски, инфраструктурата е добре развита, като релефът на областта не изисква специфични корекции за теренна разчлененост поради липса на високи планински вериги. Разстоянията са малки и позволяват оптимизиране на мрежата от съдилища без това да се отрази на качеството и достъпа на населението до правосъдие.

Настоящият анализ ще претърпи своето развитие с посещения на място в съдебния район на Окръжен съд Ямбол и провеждане на срещи със заинтересованите страни. След провеждане на срещите екипът на ИПИ ще представи модел на реформа на съдебната карта в района.

II. Въведение

Състоянието на българското правосъдие е основен проблем за съвременната българска държава. За да заработи и съществува възприетият обществен модел на управление с Конституцията от 1991 г., а именно България да бъде правова държава със строго разделение на властите, като основен минимум е необходимо съдебната власт не само де юре, но и на практика да получи независимост, тоест да бъде безпристрастна и способна да защитава законността и правата на гражданите. Много са стъпките и действията през последните три десетилетия в тази посока, но те или са неправилни, или непоследователни и ефектът им трудно може да бъде отбелязан с положителен знак. Именно поради това приетата през 2014 г. актуализация на **Стратегията за съдебна реформа** поставя задачи пред управляващите (а и пред обществото) в няколко направления:

- мерки за независимост на съда,
- подобряване работата на самите магистрати,
- подобряване ефективността на системата.

Изброените цели са във висока степен на зависимост една спрямо друга.

При ясни правила за кариерно развитие на съдиите няма да страда тяхната независимост, а от това и безпристрастността им при постановяване на решения.

При правилно разпределение на съдиите, прокурорите и следователите в структурите в населените места бързината и качеството на правосъдието също биха били по-задоволителни.

Именно въпросът за човешкия и материалния ресурс на съдебната система е основен за това изследване. В европейския контекст, а оттам и в българския, местоположението на институциите на съдебната власт (съд и прокуратура) е възприето да се назовава съдебна карта.

Реформирането на съдебната система не е самоцелно усилие, а като резултат тя трябва да бъде по-бърза, сигурна и в услуга на гражданите и юридическите лица. Наред с големите проблеми с независимостта на съдебната власт, нерешен вече 30 години, в обществото протичат процеси, които следва да бъдат отчетени – населението намалява, като в голямата си част то се концентрира в няколко по-големи града. Развитието на нов тип и по-сложни икономически отношения поражда по-трудни и повече за решаване спорове. На този фон организацията на съдебната карта в страната запазва обичайния си изглед от последния половин век, като изключим това, че се появиха административни съдилища в страната и някои нетипични специализирани юрисдикции в София. Като последица от това натовареността на съдиите в страната е неравномерна, а като изражение за обществото - бързината и качеството са различни на различните места, а вътрешносистемно – неравномерната работа е повод за атаки, политически и икономически натиск на неудобни магистрати и издигане на незаслужили такива.

III. Предмет на изследването. Методологически бележки

Целта на настоящото изследване е да възобнови дискусиата за реформиране на съдебната карта в страната и да подпомогне в това начинание заинтересованите страни, като представи правни и икономически аргументи. Поради тази причина в част първа на анализа е проследено историческото развитие на съдебната карта на България, за да се установи какъв е бил водещият критерий при определянето и промяната ѝ. Разгледани са водещите правни и икономически стандарти при развитието на конкретни политики по оптимизация. Представени са и близки във времето практики от страни от Европейския съюз. На микро ниво анализът разглежда икономическия и социален профил на област Ямбол, който обуславя и развитието на съдебния район. В най-общ план са представени характерът и видът на делата в съдебен район Ямбол.

Втората част на анализа, която предстои да бъде изработена и представена през есента на 2019 г. ще представи възможността за оптимизация на съдебен район Ямбол.

Изследването няма претенцията да предложи изчерпателни решения за това как да бъде извършена реформа на съдебната карта в страната. Достатъчно на първо време в този процес би било да се разберат несъвършенствата на действащия модел, да се запазят добрите страни и не на последно място да се отрече грешно създаденото очакване и разбиране за реформа на съдебната карта, която се предполага, че ще доведе до масово заличаване на съдебни институции.

Въпросът за състоянието на българските съдилища и структури на прокуратурата не е привнесен проблем. Дългогодишната неравномерна натовареност на магистратите в София, граничеща с физическа невъзможност за разглеждане и решаване на делата, е идентифициран проблем в Актуализираната стратегия за съдебна реформа – специфична цел 4 „Въвеждане на инструменти за дългосрочно планиране“, „Оценка на ефективността на отделните структури на съдебната власт и реформа на съдебната карта“. Тоест подобно действие следва да надскочи решаването на настоящия проблем и да доведе до трайно решение. Отделен въпрос е как ще бъде измервана трайността на едно такова действие и дали то няма да има необходимост от циклична ревизия. Проблемът е обект на разглеждане и по Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия като от ноември 2017 г. в конкретна препоръка № 6.

IV. Преглед на литературата

Съдебната карта, освен чисто правен, представлява и икономически феномен. В литературата по въпроса той се разглежда през призмата както на икономическия анализ – наличието на кои обективни фактори са предпоставка за предлагането на услугата „правосъдие“, така и на публичното управление – по какъв начин да разпределим ограничения публичен ресурс, за да предоставим услугата „правосъдие“ най-ефективно и с най-високо възможно качество. Услугата правосъдие е неотменима такава и безспорна. Има ли човек, има и услуга, въпросът е каква да бъде най-добрата обществена цена за нея.

Множество изследвания показват връзка между икономически фактори и престъпност, а оттам – и от по-голяма нужда от правосъдие, което от своя страна е водещ фактор при определяне на местоположението на съдилищата и съдебната инфраструктура.

През 2002 г. Световна банка¹ прави изследване на връзката между неравенството и тежките престъпления и установява, че е налице обратна връзка между икономическия растеж и тежките престъпления. Northrup и Klaer (2014) също изследват ефектите на брутния вътрешен продукт (БВП) върху тежките престъпления. Техните заключения обаче са, че до определен момент с увеличаването на БВП на глава от населението нараства и делът на тежките престъпления (до около 1%). Обяснението е, че този ръст се дължи на по-голямата степен на докладване на тези престъпления поради наличието на по-големите ресурси за борба с престъпността в системата. След това увеличението на БВП на глава от населението има негативен ефект върху дела на тежките престъпления.

Някои изследвания показват по-слаба или липсваща връзка между икономическото развитие и спад в престъпността. Например Levitt (2004) разглежда причините за спада на престъпността през 90-те години на 20 век в САЩ. Според автора той се дължи на увеличаване на броя на полицейските служители, нарастването на броя на затворниците, спад в употребата на кокаин и легализацията на абортите, но не и на силната икономика, променящата се демография, законите за контрол върху употребата на оръжия и увеличената употреба на смъртно наказание.

¹ Fajnzylber, P., D. Lederman, N. Loyaza (2002) Inequality and violent crime, Journal of Law and Economics, vol. XLV

Макроикономиката, според автора, има неопределен ефект, като основният канал, по който добрите икономически условия влияят върху престъпността, е най-вече косвен – чрез по-големия разход за правосъдие в местните бюджети.

Социалните фактори също оказват влияние върху равнищата на престъпност. Hamzah и Lau (2013) изследват някои социални фактори, които са повлияли върху равнището на престъпност в Малайзия в периода 1973 – 2008 г. Авторите установяват, че БВП и раждаемостта са водещите променливи (с най-голям ефект) по отношение на престъпността. Гъстотата на населението има позитивен ефект върху равнищата на престъпност. От своя страна социалното равенство², заетостта и контролът върху раждаемостта водят до намаляване на възвращаемостта от извършването на престъпна дейност.

Високата безработица и бедност и ниското ниво на образование като цяло се свързва с по-високо ниво на престъпност. Споменатото по-горе изследване на Световна банка установява много силна права връзка между равнището на престъпност и Джини коефициента. **Това означава, че колкото по-голямо е доходното неравенство, толкова по-голям е броят на тежките престъпления.**

Lochner и Moretti (2004)³ откриват, че всяка допълнителна година, прекарана в образователната система, намалява арестите с 11%. Този ефект е много близък до ефекта, който има всяка допълнителна година образование върху доходите. Това навежда на мисълта, че голяма част от ефекта на образованието върху престъпността всъщност идва от увеличаване на дохода (Gould, Mustard и Weinberg, 2002)⁴.

Според анализа на криминологичната среда, възложен от Министерството на правосъдието през 2018 г.⁵ по-високата заетост и по-ниската безработица се отразяват благоприятно на криминологичната обстановка. След 2010 г. съществува обратна връзка между равнището на заетост и извършените престъпления, като тази връзка се засилва през последните няколко години. Връзката започва да става все по-силна и през 2017 г. коефициентът на корелация е равен на -0,64, което означава умерено силна обратна връзка между заетостта и извършените престъпления. Също така след 2012 г. съществува права връзка между равнището на безработица и извършените престъпления, като тази връзка се засилва през последните няколко години. Връзката започва да става все по-силна и през 2017 г. коефициентът на корелация е равен на 0,47, което означава умерено силна права връзка между безработицата и извършените престъпления. Равнището на средната работна заплата по-скоро не оказва влияние върху извършените престъпления. Престъпленията на 100 хил. души в областите със средна работна заплата под средната за страната не се различават значително в сравнение с престъпленията в областите със средна работна заплата над средната за страната. Разликата между двете групи варира през отделните години, като едва през последните години (от 2015 до 2017 г.) в областите със средни заплати над средната за страната има по-малко престъпления в сравнение с областите със средна работна заплата под средната за страната.

Но освен изследвания от наказателноправен аспект следва да се отчитат и две други групи на видовете дела – административните и гражданскоправните.

² Например Уилкинсън, П., К. Пикет, „Патология на неравенството. Защо равенството прави обществата по-силни?“, изд. „Изток – Запад“

³ Lochner, L. et al. (2003) *The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports*

⁴ Gould, E. et al. (2002) Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the united states: 1979–1997 *The Review of Economics and Statistics*, February 2002, 84(1): 45–61

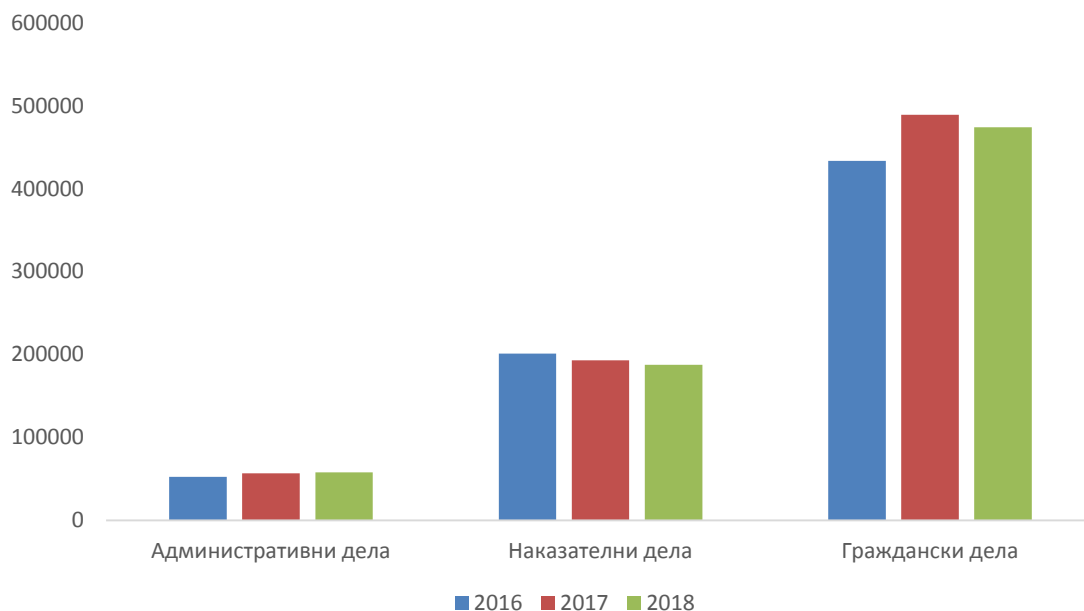
⁵ ДЗЗД „Глобал Иконометрика“ (2018) Анализ на събраните чрез ЕИСПП данни, идентифициране на ключови криминогенни фактори и тенденции и дефиниране на актуалната картина на криминологичната среда, Проект по ОПДУ

В българския контекст броят на споровете от административен характер показва какво е качеството на администрацията, по какъв начин и в какъв срок се предоставят административни услуги на гражданите и бизнеса. Често пъти зад административните дела стоят не само откази или неудовлетворителни действия на административното обслужване, но се засягат и основни права на гражданите. Поради това важна за страната е и мрежата на административните съдилища.

Гражданскоправните и търговските дела като брой и разновидност показват състоянието на икономическата активност на населението.

Според обобщените статистически данни на ВСС няма голяма динамика, тоест за последните 3 години се решават приблизително еднакъв брой дела.

Графика 1. Общо дела за разглеждане за 2016 – 2018 г.



Източник: ВСС

В България също са правени подобни изследвания като посочените по-горе. Едно от най-значимите е това на Центъра за изследване на демокрацията „Социално-икономически фактори и натовареност на районните съдилища“⁶. Авторът моделира съдебната натовареност в зависимост от различни фактори – икономическо развитие, социални фактори, географски показатели и др. Резултатите показват, че **основните фактори, които влияят върху натовареността на съдилищата, са гъстотата на населението, площта на географския район в юрисдикцията на съответния районен съд и индекса на социално-икономическото развитие.**

В изследването „Ролята на районните съдилища в живота на местните общности“⁷ социологът Живко Георгиев отбелязва един от страховете на местните общности относно реформирането на съдебната карта и по-специално по отношение на радикалния вариант за закриването на районен съд и поемане на функциите му от районния съд в областния център. Те се опасяват, че

⁶ Галев, Т. (2015) Социално – икономически фактори и натовареност на районните съдилища, Център за икономическо развитие

⁷ ССБ (2016) Ролята на районните съдилища в живота на местните общности

достъпът до правосъдие на гражданите и юридическите лица ще се ограничи и „много хора ще се откажат да търсят правата си в съда, ще има отказ от права, намаляване на делата, особено гражданските.“ Като проблем също така се посочва, че „Достъпът би бил особено затруднен в случаи, при които други съпътстващи услуги (административни, социални, нотариални, данъчни, кадастрални) са в трета локация, различна от местоживеенето и тази на РС.“

Според бизнеса съществуването на РС е необходимост, защото като „работодатели, по-лесно е да участват като страна в дела от трудово-правно или административно-наказателно естество“.

„Там, където се съчетаят големи маргинализирани групи с бедност, ниско образование и правна култура, неграмотност и рискове от семейно насилие, насилие върху деца, високо равнище на битова престъпност, са нужни повече усилия от страна на съдията, за да осигури процедурна справедливост, правото на активно участие на гражданите в процеса, дори за осигуряване на достоверност на комуникацията с тях.“

И още: „Нека се видят резултатите от новите правила за отчитане на товареността на магистратите. Те са по-чувствителни към реалността... Но е добре да се види и цялата картина за съдилищата от съдебната система. Може да се окаже, че някои административни съдилища са по-бутикови от малките РС.“

V. Стандарти при реформа на съдебната карта

Европейска комисия за ефективност на правосъдието (СЕPEJ) през 2013 г. представя Насоки относно създаването на съдебни карти с цел подкрепа на достъпа до правосъдие в рамките на качествена съдебна система⁸.

Според стандартите на СЕPEJ съдебната география е проблем на баланса между различни фактори:

- ✓ Достъп до правосъдие по отношение на близостта на гражданите до съдилищата;
- ✓ Минимален размер на съда, така че да може да се осигури наличието на различни компетенции и функции;
- ✓ Намаляването на разходите, тъй като ресурсите на публичната администрация не могат и не трябва да бъдат пропилены, а по-скоро оптимизирани;
- ✓ Подобряване на качеството и адекватно изпълнение на предоставяната услуга.

Определянето на съдебна карта е сложен процес, който трябва да бъде разделен на фази, които могат да отнемат различни периоди от време, преди да бъдат напълно завършени. Основните фази могат да бъдат дефинирани по следния начин:



1. Оценка на съществуващата съдебна карта и индикатори

Наличието на количествена, а когато е възможно и качествена информация за „търсеното“ правосъдие, както и видовете гражданскоправни съдебни спорове и видовете престъпления в

⁸ Приети на 22-ото пленарно заседание на СЕPEJ на 6 декември 2013 г.

наказателния процес са от ключово значение за подпомагане на процеса на вземане на решения.

Необходимо е да се съберат данни от вътрешни и външни източници:

- ✓ данни от съдебната администрация - входящи, свършени и висящи дела, включително всички присъщи подкласификации (от МП и други органи на администриране на съдебната власт);
- ✓ показатели за изпълнение (performance indicators) - „производителност“ на съдилищата и съдиите, време за провеждане на процедурите (от статистическите отдели в рамките на съдебната система или дори да бъдат събрани от самите съдилища);
- ✓ географските, транспортните и инфраструктурните данни могат да бъдат взети от специализирани органи или на надеждни сайтове в интернет;
- ✓ всяка друга специфична информация, като например нивото на стопанска дейност, брой на предприятията, достъп до правна помощ и т.н.

2. Поставяне на цели и критерии

Мотивите за започване на проект за реформа на съдебна карта може да бъдат много различни в отделните държави, затова всяка реформа може да преследва различни цели.

- ✓ **демографското развитие и неравномерното разпределение на човешките ресурси** - прекомерният брой съдилища, заедно с нерационалното разпределение на ресурсите и разположението, са движещите сили на много реформи на съдебните карти в Европа, като в Хърватия и в Италия.
- ✓ **подобряване на качеството на правосъдието** (Холандия, Дания, Норвегия) – нарастващо търсене на много специфични знания поради нарастващата сложност на правната материя и динамиката на бизнеса. Това засилва необходимостта от реформи в съдебната система, които ще се стремят да предоставят по-висока правна експертиза. Тук виждаме още един компромис между необходимостта от специализация, която налага определен минимален размер на съдилищата - и близостта до гражданите, която в крайна сметка се отнася до достъпа до правосъдие.
- ✓ оптимизиране на финансовите ресурси
- ✓ въвеждането на нови технологии

3. Създаване и измерване на индикатори

Най-важните, макар и не единствените фактори, които могат да се вземат предвид:

Ключови фактори:

- ✓ Гъстота на населението⁹
- ✓ Размер на съда¹⁰

⁹ От гледна точка на статистиката би било полезно да се знае, че сред 42-те държави, оценени от СЕРЕJ по този показател, средният брой хора, обслужвани от първоинстанционния съд, е 25.599 (изчислен като се раздели общото население от 712.980.053 на общо от 27 852 съдилища). Този брой е изненадващо малък, ако разгледаме списъка на средните показатели по страни, но това се дължи на тежестта на най-големите страни като Руската федерация (9 978 съда обслужва по 14 333 граждани) и Турция (4.298 съда, обслужващи по 16.883 души)

¹⁰ Размерът на съда може да се определи от общия брой на заетите лица, т.е. броя на магистратите и административния персонал, взети заедно. В този смисъл, ако приемем, че в една идеална съдебна система,

- ✓ Продължителност на производствата и натоварване
- ✓ Географско местоположение, инфраструктура и транспорт¹¹

Допълнителни фактори:

- ✓ Компютъризация¹²
- ✓ Техническо оборудване (телефон /видео) и особености на културната среда
- ✓ Ниво на развитие на бизнеса
- ✓ Алтернативно решаване на спорове/медиация
- ✓ Наличие на адвокати и възможност за набиране на съдии и персонал
- ✓ Сътрудничество с други органи и системи (затвори, прокуратура, полиция).

В зависимост от спецификите на контекста следва да се използват **определен** брой разнородни индикатори, така че комбинацията от тях да даде оптималната позиция на съдилищата. Обикновено съдебната карта се дефинира на база на повече от един критерий (*Виж Таблица 2 в Част VI. Стъпки по същество в процеса по определяне на съдебната карта у нас*).

VI. Опит при реформата на съдебната карта в Холандия и Португалия

Реформа на съдебната карта в Кралство Нидерландия

Усложнената динамика на икономическите и социални отношения в контекста на икономическата криза от 2008 г., съответно новите трудности, пред които съдилищата в Европа се изправиха в резултат на това, подтикна Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) да приеме Декларацията от Вилнюс 13 през юни 2011 г. В нея ЕМСС призовава държавите да предприемат „мерки, насочени към подобряване на ефективността на съдилищата чрез преосмисляне на съдебната карта“, за да се осигури адекватността на съда в една променена среда. В доклада си „Съдебната реформа в Европа“¹⁴ ЕМСС отново обръща внимание на реорганизиране на съдебната карта.

Кралство Нидерландия е една от държавите, които си поставят за задача да реформират структурата на съдилищата като мотивите за това далеч не са само финансови. Реорганизацията на съдебната карта се дължи и на желанието за подобряване на качеството на правосъдието чрез по-голяма специализация (необходима поради относително усложняване на разглежданата материя на някои правни институти), правораздаване в разумен срок, тъй като е налице забавяне при някои видове дела, по-ефективно администриране и управление на съдилищата и съдебната система.

съотношението на всички административни служители спрямо съдиите е почти постоянно за всички съдилища и че всички съдии имат еднакво или почти еднакво натоварване, тогава по-прагматично размерът на съда може да бъде посочен като брой съдии.

¹¹ Би било полезно да се установят центрове/звена за подкрепа за административни задачи или просто централизацията да се придружава с разширяване на допустимите онлайн процеси.

¹² Консолидирането на съдилищата следва да бъде придружено от по-широко използване на информационните технологии, за да се намали честотата на необходимите лични посещения от страните в процеса и адвокатите. Гъвкавост - ТУК това защо стои така? И следващото изречение виси. При презумпциите, че информационните технологии системите са сигурни, а личните данни защитени.

¹³ Декларация от Вилнюс за предизвикателствата и възможностите в съдебната система в настоящия икономически климат, виж тук: http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/6/declaracion-8-10_06_2011.pdf

¹⁴ European Network of Councils for the Judiciary ENCI (2013) Judicial Reform in Europe, Report 2011-2012

Процесът по реформирането на холандската съдебна система и съдебната карта в Нидерландия представлява дълъг процес на анализ и професионални и обществени дискусии. Още през 1998 г. две изследвания (на Комисията Leemhuis и Министерство на правосъдието) проучват проблемите в системата и предлагат реформи (така например се въвежда съдебен борд във всеки съд в ролята на колективно управително тяло и се създава Съветът на съдебната власт¹⁵). След създаването си Съдебният съвет въвежда системни проучвания на удовлетвореността на „клиентите“ на съда (страни по делата, адвокати, прокурори) като част от нова система за оценка на качеството на правосъдието (RechtspraakQ). С цел по-информирано и стратегическо администриране на съдебната власт Съветът създава Изследователска програма. Така се е развила традиция за провеждане на икономически и статистически изследвания. Част от тях са съсредоточени върху влиянието на организацията на съдилищата върху икономиката на страната, което е в помощ при реформиране на съдебната карта. Изследванията разкриват влиянието на съдебната инфраструктура върху икономическия просперитет.

През 2005 г. поради голямата натовареност на съдилищата Съветът на съдебната власт и председателите на съдилищата съставят комисия, която да проучи дали е възможно да има сътрудничество между отделни съдилища (дела, изискващи специална експертиза да се „пренасочват“ към съдилища, където такава е налична) с цел да се гарантира последователност и непрекъснатост на качеството на правосъдието. Установено е, че някои съдилища са прекалено малки, за да могат сами да се справят с натовареността и едновременно с това да гарантират компетентно правораздаване по икономически ефективен начин. Когато към това се добавят фактори като заболяване, дълъг отпуск, напускане на системата, майчинство и т.н. както правораздаването, така и организационната дейност на съда могат да пострадат сериозно, а оттам и достъпът до правосъдие и справедлив съдебен процес. Индивидуалната уязвимост на съдия от по-малък съд се превръща в уязвимост за цялата система. На препоръките на Комисията за справяне с проблема не е обърнато особено внимание, доброволното сътрудничество между съдилища не се реализира. Затова на по-късен етап е сформирана нова комисия и е създаден план, който да предвижда сътрудничеството между районните съдилища, което да бъде скрепено със закон. Министърът на правосъдието иска частична реформа на съдебната карта, но парламентът настоява за цялостна и драстична такава.

Утвърждаването на нова съдебна карта е една от целите на Съвета на съдебната власт в Кралството, поставени за периода 2011 – 2014 г. Едни от важните фактори, взети предвид при обсъждането на избора на местоположението на съдилищата са:

- необходимостта да са разположени в единадесетте най-големи града в страната (налице е силна концентрация на население и динамичен оборот);
- нуждата основните (но не всички) локации, където ще се правораздава да са отворени и достъпни всекидневно;
- разстоянието между локациите да е поне 15 км.;
- ролята на първоинстанционния съд в общността. Проведена е сериозна дискусия в долната камара на парламента поради разбирането, че присъствието на „местен“ съдия може да бъде от особено значение. Някои аргументират това с необходимостта да има видимо и системно присъствие на съдията сред общността, особено в области, където нивата на престъпност са по-високи. В крайна сметка обаче идеята за „местния съдия“ не намира особена подкрепа. Още повече, че Съветът на съдебната власт е на мнение, че

¹⁵ Съветът на съдебната власт е създаден за първи път през 2002 г. Състои се от 4 постоянни членове – 2-ма съдии и 2-ма специалисти от други области (икономисти, финансисти) с 6 годишен мандат. Създаден е с идеята да опосредства отношенията между МП и съдебната власт. Основните му правомощия се отнасят до съставянето, администрирането и контрола над изпълнението на бюджета на съдебната власт, провеждането на обучения, подкрепа при унифициране на законодателството и съветване на правителството по въпроси, засягащи процеси в съдебната власт, подкрепа при функциониране на съдилищата.

това би довело до ненужно допълнително сезиране на съда (увеличаване на натовареността с казуси, които не биха били доведени до вниманието на съда, ако не беше неговата лесна достъпност). Според Съвета авторитетът на един наказателен съдия, например, би бил подкопан от прекалената му близост до улицата, а в същото време видимото му присъствие не би довело автоматично до увеличаване на нивата на безопасност в района. Подобен експеримент с „местен съдия“ е проведен в Маастрихт през 90-те години резултатите, от който показват, че много от обвиняемите са предпочели решаване на спора/проблема в общностния център вместо в съда. Мотивите на Съвета се свеждат до това, че знанието на местния контекст може да се трупа от дистанция и независимостта на съдията може само да се подсили от съдебна структура, която е по-скоро дистанцирана, отколкото удобна.

След дълги дискусии, на 1 януари 2013 г. в Кралство Нидерландия влизат в сила значителни промени на съдебната карта:

- броят на окръжните първоинстанционни съдилища (ОС) се намалява от 19 до 11, което съответно се отразява на броя на съдебните бордове (управителното тяло в съда), свеждащи се от 19 до 11. Членовете на тези бордове се намаляват от 5 на 3 (2 съдии и 1 мениджър, който не е съдия, като председателят винаги е съдия, т.е. общият брой на членовете пада от 95 на 33. Локациите (регионални звена), където на практика се провеждат съдебни заседания са намалени от 53 на 32 (там делата се гледат от един съдия);
- броят на общите апелативни съдилища се намалява от 5 на 4, което съответно важи и за броя на съдебните бордове (4) и техните членове (общо 12).

Запазва се:

- Върховният съд (касация на наказателни, граждански и данъчни дела и унифициране на съдебната практика)
- специализираните съдилища в областта на административното право: Централния апелативен трибунал (Central Appeals Tribunal) – разглежда дела, касаещи държавни служители и социалноосигурителни въпроси; Апелативен търговско-промишлен трибунал (Trade and Industry Appeals Tribunal), който се произнася по административно-правни спорове от социално-икономически характер, както и по спорове по Закона за защита на конкуренцията и Закона за далекосъобщенията; в по-голяма част от другите случаи е компетентно Отделението по административно правосъдие на Държавния съвет (Administrative Jurisdiction Division of the Council of State), напр. разглежда дела срещу решения на общински, централни и органи на провинциите или спорове между различни държавни органи). От 01.01.2019 г. започва работа и Нидерландският търговски съд, който разглежда граждански или търговски спорове с международен елемент, а процесът и актовете на съда са на английски език.

Процесът по реорганизация на съдебната карта в Нидерландия не се случва изолирано, а се развива паралелно с усилената дигитализация, измерване нормата на натовареност, оценка качеството на правосъдието, въвеждане на бюджетирание, обвързано от ефективността на съда.

Част от съдиите обаче изразяват несъгласие с това, че на практика са изключени от тези процеси. Според тях Съветът е отдалечен от редовите съдии и се опитва да представи правосъдието като икономическа категория, което то не е и не може да бъде. Нито пък съдебните актове могат да бъдат третирани като продукти на поточна линия. Напрежението между съдиите и Съвета се обективизира в Манифеста „Леуварден“ (над 700 от общо 2400 съдии го подписват). Документът

се явява реакция срещу опасността от профанизиране на правосъдието и третирането му като производствена дейност.¹⁶

Реформа на съдебната карта в Португалия

За разлика от Кралство Нидерландия, където реорганизирането на съдебната карта е в голяма степен процес, иницииран отвътре поради осъзнаването от страна на самата държава на необходимостта от подобряване качеството на правосъдието, то в Португалия реформата е извършена чрез външна интервенция като част от пакета за мерки за строги икономии, обхващащ редица области, включително правосъдната система. Това става по силата на Споразумението за сътрудничество, подписано между Португалия от една страна и ЕС, Европейската централна банка (ЕЦБ) и Международния валутен фонд (МВФ) от друга, на 17.05.2011 г., по което страната получава 78 млрд. евро, за да се справи с икономическата криза¹⁷. Измененията влизат в сила през 2014 г.

По отношение на съдебната система са предвидени 18 мерки, обединени в три групи и засягащи:

- Управление и организация на съдилищата;
- Опростяване на процедурите;
- Справяне с проблема със затлачването на делата.

Основните цели на преформатирането на съдебната карта са:

- Разширяване на географския обхват на съдебните райони;
- Засилване на специализацията с оглед спецификата на района;
- Въвеждането на нов модел на управление на съдилищата.

Реформата предвижда пълна реорганизация на съдебната карта. Преди реформата съществуват 231 първоинстанционни съдилища. Броят им отговаря на административното делене на страната. След реформата Португалия е разделена на 23 административни района, колкото стават и съдилищата – по 1 във всеки район. Всеки един съд е разделен на централни, специализирани и местни звена/отдели/секции. Централните звена се произнасят по граждански дела с интерес над 50,000 евро и по-сериозните наказателни дела. Местните (общо 27 на брой) са с обща компетентност или специализирани в наказателноправна (присъди под 5 години лишаване от свобода) или гражданскоправна материя (интерес под 50,000 евро).

¹⁶ „...правосъдието се маргинализира, за да се превърне в един обикновен продукт, който може да се управлява именно като такъв. Също така се опасяваме (подобно на много образователни и здравни организации), че управлението на съдилищата ще се окаже позиционирано на такава дистанция от редовите съдии, че няма да обръща никакво внимание на основния процес и на заплахите, на които този процес е подложен. През последните няколко години производствените стандарти и бюджетът станаха водещи. Със същия персонал и ресурси трябва да се реализира непрекъснато увеличаващото се производство. Съдиите са оценявани въз основа на статистически данни. Нито качеството на тяхната работа, нито усилието, което влагат или техните характерни черти определят това как работата им се оценява. Това се прави предимно чрез количеството на тяхната продукция. Това доведе до ситуация, в която качеството на съдийската работа е поставена под такова напрежение, че много от съдебните дела не получават грижата и вниманието, на които имат право и че безотговорни решения се вземат, за да отговорят на производствените нужди. Производителността на работника на поточна линия не е съотносима към работата на професионалистите, работещи в правосъдната система.”

¹⁷ Следва да се отбележи обаче, че още през 2008 г. Португалия е започнала с пилотен експериментален модел за реформиране на съдебната карта. Концепцията е започнала с три района и при положителни резултати (след анализ и оценка), е трябвало да се разпространи из цялата страна (до септември 2014 г.).

Освен това се предвижда автономна, централизирана система на управление за всеки един от 23-те съдилища. Създаден е управителен „борд“, състоящ се от съдия (председател), прокурор (координатор) и съдебен администратор.

Друг аспект от реформата е специализираното правосъдие – по-голямата част от 23-те съдилища имат съдии, специализирани поне в пет основни материи, а 14 съдилища във всички (гражданско, наказателно, семейно, трудово, търговско, въпроси на уязвимите групи и т.н.).

Реорганизацията се разпростира и върху концепцията за правосъдие, което е близо до гражданите. Това, според прокарващите реформата се състои в:

- предоставянето на възможност на гражданите и адвокатите да използват всяко звено към едно от 23 съдилища, за да получат информация за дадено дело и да предоставят определени документи;
- възможност 27-те местни звена да предоставят различни съдебни услуги, включително заседания, ако съдията реши, че това е в интерес на страните по делото; разширяване на мрежата съдебни услуги с цел обхващане на по-голям брой общини.

На практика, обаче, реформата има и множество слабости. Една от тях е концентрацията на правосъдието (голям процент от делата се разглеждат в централните и специализираните звена), което е довело до групирането на няколко общини в едно, оставяйки редица общности отдалечени на много км от най-близкия съд. Макар според първоначално предвиденото минимално разстояние до съд да е 30 км., на практика това не е постигнато, тъй като не са взети предвид географските различия в терена, както и нееднаквият достъп до транспорт в страната. Освен това, организацията на съдебната власт не е включена в нито една от стандартните териториални единици, използвани за останалите обществени услуги като здравеопазване, образование, социално осигуряване, като по този начин се засилва късането на връзките между териториалното „разпределение“ на правосъдието и други обществени услуги. Географското разпределение на специализираните звена на съдилищата до голяма степен се случва чрез използването на вече съществуващи съдебни сгради, т.е. по-скоро става дума за възползване от съществуващата съдебна инфраструктура, а не за прилагане на по-задълбочени критерии. Така например има случаи, при които специализираните звена са създадени на места, където натоварването не е голямо, докато на други места в същия район, където натоварване е налице, звено липсва. На места реформата на съдебната карта е посрещната с протести както сред общностите, където са се закривали съдилища, така и сред юристите, тъй като така създадената географска концентрация не отразява разпределението сред представителите на юридическата професия. Недостатъчната информация за гражданите води да объркване сред населението.

Реформирането на съдебната система е планирано, подготвено и изпълнено само за период от 3 години, крайно недостатъчно време за задълбочен анализ на контекста, факторите и т.н. Започналата преди това (2008 г.) експериментална реформа, която е обусловена от вътрешни за държавата фактори, е прекратена механично и процесът започва наново под влиянието на външни фактори. Реформата изглежда се провежда в резултат по-скоро на политически натиск, вместо на изследователски подход. Фокусирайки се предимно върху необходимостта системата да откликне на променящата се икономическа среда и възстановяването на бюджетния баланс, програмата за реформа следва по-скоро икономическа логика, като не взема предвид други проблеми, с които португалската съдебна система се сблъсква.

Нерационалното планиране на географското разпределение на съдилищата, неспазването на териториалната и социалната кохезия, недобре развитото алтернативно разрешаване на спорове, неадекватни условия на труд и инфраструктура са основни фактори, които биха могли да саботират реформата на всяка съдебна карта.

VII. Организация на съдебната карта в България от 1878 г. до днес

1878 - 1945

”Съдебната карта” представлява съдебното райониране и разпределение на съдилищата и структурите на прокуратурата на територията на Република България. Под опита за дефиниране трудно може да се претендира, че стои ясно определено съдържание и строги организационни правила както към днешна дата, така и в миналото развитие на страната. От няколко години насам, поради редицата исторически, социални и икономически фактори, се работи (или поне се дава вид, че се работи) по преподреждането на броя съдилища в България. Тази отговорност е в правомощията на Висшия съдебен съвет¹⁸. В улеснение на обществената дискусия би било полезно като отправна точка да бъде извършен исторически преглед на развитието на съдебната карта в България.

Българската съдебна власт, от създаването на Третата българска държава насам, се намира в незавидна позиция – както по отношение на статута си, така и в частност за разпределението на съдилищата на територията на страната. В Търновската конституция, за чиито първоначални текстове служат само сръбския Устав от 1869 г. и отчасти румънската Конституция от 1866 г., не съществува самостоятелна глава за съдебната власт (за разлика от изброените). Още по-малко се споменава нещо за вида и разпределението на съдилищата на територията на страната. От този момент насетне водещо за българското съдоустройство е бил видът на съдилищата и чак след това - териториалната им разположеност. Самото възникване, наличие и закриване на съдилищата е било според териториалното деление на страната, като водещи са били изначално политическите фактори и едва след това - икономическите и социалните.

По времето на Временното руско управление (ВРУ) до юни 1879 г. съществуват полюбовни (помирителни) съдилища, окръжни и областни съдилища, създава се и Върховният съд. Полюбовните съдилища са съставени от неюристи, характерни са за голяма част от българските села и са пряк наследник на обичайното право, прилагано от старейските съдебни съвети.

Окръжните съдилища възникват на мястото на каазалийските съдебни съвети¹⁹. Така на практика съществуването на първоинстанционен съд се определя като наследство от наличието или липсата на съдилище по време на Османската империя.

Губернските или още областните съдилища са нововъведение на ВРУ. Година след създаването на първите седем губернски съдилища три от тях са закрити поради малкия брой дела за разглеждане, тоест първоначално ниската натовареност е водела до закриване. Този подход е изоставен още тогава, но би могъл и към днешна дата да послужи за основание за закриване при отчитане на някои териториални специфики.

Първият съдоустройствен акт на Третата българска държава е Законът за устройство на съдилищата от 1880 г. В структурен план се запазва изграденото по време на ВРУ, като полюбовните съдилища се заменят от мирови съдии, а на губернските се придава статут на апелативни. Утвърждава се триинстанционното производство, като последна касационна инстанция е Върховният съд, създаден на 25.11.1878 г. Според чл. 1 съдебната власт принадлежи на следните съдебни учреждения: 1) мирови съдии; 2) окръжни съдилища; 3) апелативни съдилища и 4) Върховен касационен съд.

Как се са определяли седалищата на съдилищата и границите на съдебните райони?

¹⁸ Към месец май 2019 г. ВСС е избрал изпълнител на [обществена поръчка](#) по темата.

¹⁹ Каазата е административна единица в Османската империя, съответства на околията.

Де факто начинът на райониране на съдилищата е бил последица от административното деление на територията на страната. Първият Закон за административното деление на Княжеството определя околии като административни единици с население от 20 000 до 40 000 жители. По-високите по степен административни единици са окръжията.

В повечето околии са изградени мирови съдилища. С тяхното създаване се застъпват принципите на бързо, евтино и близко до хората правосъдие – принцип, който следва да бъде застъпен и при реформирането на съдебната карта. Формулата и подходът на тогавашното управление е хората да се съдят успешно, но да не плащат много.

По силата на Закона за устройство на съдилищата (ЗУС) броят на окръжните съдилища и на техните отделения, границите на окръзите им, както и участъците на съдебните следователи се определят чрез особено разписание, а на членовете на съда и на съдебните следователи – с щата. Това се прави всяка година със закона за бюджета по предложение на министъра на правосъдието. Обвързването на броя съдилища с ежегодния държавен бюджет дава възможност за бързи корекции, но при липса на политическо съгласие влече след себе си несигурност. При определянето на съдебните околии отново не се застъпва докрай принципът границите на съдебните околии да съвпадат с административните околии. Така липсата на задължение административният властови център да бъде и съдебен отваря възможност за справяне с политическия проблем – да не се обезвласти тотално определено населено място – където има съд е възможно да няма административно седалище и обратно.

Седалището на всеки окръжен съд е в съответния окръжен град и носи неговото име. Изключения са съдилищата, разположени в някои закрити окръжни центрове. Тоест съществува възможност държавата да изменя броя на съдилищата на базата на въведени стандарти и гъвкавост на системата. Но точно тази гъвкавост води и до комични примери, стимулирани предимно от политически борби (виж примера по-долу).

Да има ли апелативен съд и в Търново, и в Русе или само в единия от двата града

С Указ № 722 от 21 август 1881 г. в Търново е открит апелативен съд с едно отделение. Това действие е мотивирано с оглед свръхнатовареността на апелативния съд в Русе, отдалечеността му от много от окръзите в северната част на Княжеството и относително ниската издръжка на търновския съд. Търново е равноотдалечен естествен център на северна България. Водещо се оказва и друго – Търново е стара столица и не бива да остава зад Русе, а търговията и индустрията набират скорост. Въпреки това през следващите 14 години апелативният съд в Търново ще бъде закрит и открит на два пъти.

Посоченият случай е отчетен като недостатък на системата, която допуска партийните и местните интереси да вземат превес. При приемането на втория Закон за устройство на съдилищата от 1899 г. и при последващото му изменение се въвежда задължение окръзите на окръжните и апелативните съдилища и участъците на мировите съдии, както и техните седалища, да се определят с особен закон, а не чрез по-нисък по степен властови акт. Според чл. 20 от ЗУС „...числото на окръжните съдилища и техните отделения, пространството на окръзите им, както и числото на членовете на окръжните съдилища и съдебните следователи се определят с особен закон, щат и разписание.”

На практика целта да бъде стабилизиран броят, видът и съществуването на съдилищата не се постига, тъй като особени закони не се създават. Поради липсата на регламентация всичко остава в сферата на добрите намерения. Този смесен, почти хаотичен подход в определянето на броя и местонахождението на съдилищата е предизвикателство, с което ще трябва да се справи настоящият ВСС.

На преден план отново се очертават трите важни фактора:

- политически – съобразно волята на политически силните, съобразно финансовите и административни възможности на бюджета да се прекрояват съдилищата,
- икономически – важни да бъдат потребностите на бизнеса,
- социален – свързани с потребността от защита правата на гражданите и решаването на възникналите от това спорове.

1945 - 1990

Следвоенна България, поради чисто политически причини, търпи промени във формата на държавно управление, формата на държавно устройство и политическия режим едновременно. Тези мащабни изменения засягат в голяма степен и съдебната власт.

В новоприетата **Конституция от 1947 г.** преимуществено се говори за главния прокурор, но не и за съдебните и прокурорските структури. Член 60 от тогавашния върховен закон указва, че устройството на съдилищата, съдопроизводството, условията за избираемост на съдебна длъжност и редът за избиране и отзоваване на съдиите и съдебните заседатели, както и подчинеността на съдилищата едно на друго се уреждат от закон.

През **1948 г. е приет Закон за устройство на народните съдилища (ЗУНС)**. Съдебните райони се определят от министъра на правосъдието. Променя се организационно начинът на назначаване на съдиите – въвежда се принцип на избор на съдиите с мандат от 5 години. Принципът на несменяемост, най-съществено важен за съдебната независимост, е подменен с избор на съдиите от народа. Но важно за целите на настоящия анализ е да отбележим, че се въвежда взаимосвързаност между броя на населението и броя на съдиите в съдилищата. Така например за околийските съдилища (еквивалент на съвременните районни), министърът на правосъдието определя колко съдии следва да се избират от всеки околийски народен съвет, така че да се разпредели представителството между населението на няколко околийски народни съвета. Този подход е последователно застъпен и в чл. 7 от ЗУНС относно областните съдилища (настоящи окръжни). Числото на съдиите, които всеки околийски народен съвет избира в областния съд се определя от министъра на правосъдието, съобразно броя на населението на всяка околия. Съотношението между брой население и брой магистрати се запазва и за второинстанционните съдилища без принципът да е проведен докрай спрямо съдиите от Върховния съд, където съдиите се избират отново с мандат от 5 години от Народното събрание, без ясна величина за ориентир.

Втората социалистическа конституция на Народна република България от 1971 г. отново определя йерархично съдилищата (чл. 126). Съхранена е лаконичността за статута на съдебните институции и магистратите и в този върховен закон. Така съгласно чл. 131 от КНРБ устройството на съдилищата, подведомствеността и подсъдността, редът за определяне районите на съдилищата, производството за разглеждане на делата, условията, редът и срокът за избиране, отчитане и отзоваване на съдиите и съдебните заседатели се уреждат със закон.

През 1976 г. се приема нов Закон за устройство на съдилищата (ЗУС от 1976 г.). Но и тук се запазва принципът да се установи в правомощието на кой държавен орган е да определя районите и седалищата на съдилищата, без това да се обвързва с вида и характера на населението както и с икономическата му активност. Разликата е в това, че тази компетентност се прехвърля от министъра на правосъдието към Държавния съвет. Нововъведение е военните съдилища да се създават по райони и по войскови обединения и съединения. Съдиите биват избирани от Народното събрание и Държавния съвет. Но ЗУС от 1976 г. въвежда, макар и неизрична, възможност за промяна в щата, а оттам потенциално и в седалището на съдилищата. Повод за

това твърдение дава чл. 63, ал. 3 от ЗУС 1976 г., където се разглежда статутът на съдиите. Законът урежда съдията, освободен от длъжност поради съкращение на щата, да запази придобития ранг и правото за повишаване на място, когато бъде избран на по-ниска съдийска длъжност. Очевидно в тази хипотеза се визира закриване на щата, потенциално и на съдилища. Пример за закрит съд от периода е този в град Дулово, към чието закриване се пристъпва през 1976 г., а през 1985 г. дейността му е възстановена.

За динамичния характер на броя и вида на съдилищата можем да посочим и откриването на съдебни учреждения – през 1985 г. и 1986 г. са създадени съдилищата в Царево и Несебър. Въпреки липсата на законова уредба за точни критерии, на базата на които да бъдат закривани или разкривани съдебни институции, през периода са разкрити множество съдилища, имайки предвид увеличаване броя на населението, а при отпаднала необходимост – закрити.

От 1990 г. насам

С приемането на действащата Конституция от 1991 г. България е разделена на 28 административни области с 28 областни града. Във всяка област по-малката административна единица е общината. Този модел на административно-териториално деление е възприет и за начертаване на съдебните райони с някои изключения, където не винаги административно-териториалното деление съвпада с границите на съдебния район. Въпреки това във всеки областен град има окръжен съд. По-малките съдебни единици са районните съдилища. Предвид необходимостта от проверка на правилността на постановените съдебни актове на три инстанции са възникнали и апелативните съдилища. Възстановява се и принципът за проверка законосъобразността на актовете и действията на администрацията, тоест отново имам система на административното правораздаване. С оглед на това от 1996 г. Върховният съд се преобразува във Върховен касационен съд, а като касационна инстанция на административните дела се създава Върховният административен съд. За отбелязване е възвръщане на института на несменяемостта на съдиите след придобиване на необходимия стаж и преминаване на процедура по атестиране. Това дава основание за засилване независимостта на съдиите и повдига големия въпрос за това как точно да се постъпи при условие на намаление на щата и броя на съдилищата.

От приемането на Конституцията на Република България са действали два закона за съдебната власт – този от 1994 г. (ЗСВ от 1994 г.), отменен от прилагания към момента ЗСВ от 2007 г. Множеството изменения и в двата акта показват хаотичния подход спрямо устройството и организацията на съдебната власт. И в двата закона въпросите за вида и разположението на съдилищата не е детайлно развит.

По конституция Висшият съдебен съвет решава общите за съдебната власт организационни въпроси. В ЗСВ от 1994 г., за разлика от действалите през 1945 – 1990 г., с оглед на дълбоките промени, правомощията по определяне на разположението на съдилищата е делегирана на ВСС като през годините се ограничава ролята на министъра на правосъдието основно до съгласувателна/съвещателна. Съгласно ЗСВ от 1994 г. (чл. 27) министърът на правосъдието предлага на ВСС броя, съдебните райони и седалищата на съдилищата. В ЗСВ от 2007 г. това вече става по предложение на всяка от колегите на ВСС (преди изм. от 2016 г. от пленума на ВСС) и/или от министъра на правосъдието. И отмененият ЗСВ от 1994 г., и действащият от 2007 г. възприемат подхода районите на районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища да могат да не съвпадат с административно-териториалното деление на страната²⁰.

²⁰ Реално чл. 37 и чл. 38 от ЗСВ от 1994 г. са възпроизведени под номер 61 и 62 в ЗСВ от 2007 г.

Действащият ЗСВ има някои важни отлики от минали устройствени закони.

Положителни:

- предвидена възможност освен самостоятелни единици да бъдат разкривани и териториални отделения, тоест на помощни служби в рамките на съда, но в друго населено място, без необходимост от самостоятелна единица;
- ВСС има задължението да планира щата на съдиите като законът дава възможност това да става с добро планиране на конкурсите за назначаване и повишаване – процедурата към момента не показва задоволителни резултати, но се прилага от твърде кратък период от време, за да бъде строго критикувана;
- Възможност за повишаване на място чрез издигане в ранг на съдиите;
- Възможност за преместване по съгласие на съдиите от един съдебен район в друг при равенство по степен, след получено одобрение на административните ръководители;

Отрицателни:

- Седалищата и съдебните райони на административните съдилища съвпадат със седалищата и съдебните райони на окръжните съдилища. Това законоустановено състояние на обвързаност на различни по материя (не и по степен) съдебни институции е самостоятелна пречка за намаляване на броя и на двата вида съдилища. Видно от ежегодните данни за натовареността на съдилищата съществуват редица административни съдилища с по-ниска от средната натовареност²¹.
- Като отрицателно, макар и поради превратна употреба, можем да отчетем създаването и разширяване подсъдността на специализираните съдилища. И към настоящия момент дейността на Специализирания наказателен съд и Апелативния специализиран наказателен съд е повече от противоречива²².

VIII. Стъпки по същество в процеса при определяне на съдебната карта у нас

Съдебната карта е обект на значителен интерес през последните години поради различни причини, част от които – икономически. Правосъдието, съвместно с останалите публични услуги (например здравеопазване, образование и сигурност), се подчинява на основния икономически принцип за ограничените публични ресурси, чрез които се финансира. За да се постигне покритие и определено ниво на качество на услугата, е необходимо тези ограничени ресурси да се разпределят по възможно най-ефективния начин.

Размерът и местоположението на съдилищата и на останалата съдебна инфраструктура на територията на страната (или т. нар. съдебна карта) обикновено се осъществява на база на предварително избрани критерии, които обективно определят необходимостта от правни услуги и обвързват предоставянето на услугата с оптималното разпределение на ресурсите. През 2013 г. Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕJ) издава своите ревизирани указания за създаването и промяната на съдебните карти, разгледани в глава 3 от анализа²³. На основата на този документ ще представим една възможна рамка за анализиране и коригиране на съдебната карта на България.

²¹ Детайли виж в публикация на ИПИ по темата [Тук](#) и [Тук](#).

²² Виж становище на ИПИ с подробни аргументи за противоречивия характер на подсъдността на редица дела именно на специализираните наказателни съдилища [Тук](#).

²³ Виж тук: <https://rm.coe.int/1680748151>

Както беше посочено по-горе процесът по създаване и реорганизация на съдебните карти включва следните фази:



При анализа на настоящата карта следва да се има предвид, че наличието и качеството на информацията имат водещо значение. Необходимите индикатори²⁴, за които трябва да се събере информация и да се изследват, са:

- 1) административни данни – постъпили, приключени и висящи дела;
- 2) индикатори за дейност и резултат – натовареност на съдилищата и съдиите, време за разрешаване на делата;
- 3) географски, инфраструктурни и транспортни индикатори – разстояние между съдилищата, наличие и качество на транспортната инфраструктура, физически ограничители (планини, езера, острови и др.) и
- 4) други специфични за работата на системата индикатори – особености на правната помощ, изисквания за наличие на допълнителни услуги, бизнес среда, брой и структура на фирмите и др.

Целта при промяната на съдебната карта много зависи от специфичните особености на държавата, която желае да реорганизира своята система. В Италия, например, където преди реформата е имало над 2000 съдилища, целта е била да се намали броят на първоинстанционните съдилища, за да се повиши ефективността и ефикасността на съдебната система²⁵. В други страни, като Дания, Холандия и Норвегия, консолидирането на мрежата от съдилища се прави с цел повишаване на качеството на съдебната услуга.²⁶ Реформата на съдебната карта на Холандия е пример за целенасочено търсене на по-добро качеството на правосъдието чрез по-голяма специализация (необходима поради относително усложняване на разглежданата материя на някои правни институти), правораздаване в разумен срок, тъй като е налице забавяне при някои видове дела, по-ефективно администриране и управление на съдилищата и съдебната система. Тези цели могат да се постигнат чрез много добро информационно осигуряване – необходима е информационна система, която да дава информация за резултатите на всеки един магистрат във всички съдилища – данни за постъпилите и разпределени дела, приключени в срок, забавени, висящи, обжалвани, върнати за продължаване на съдопроизводството, отменени частично и отменени изцяло дела, като данните за отделните съдии следва да се обвържат с данни за съда, в който са правораздават. Такава информация за България в момента може да се намери в Системата за измерване на натовареността на съдиите (СИНС). Това дава възможност за оценка както на ефективността, така и на качеството на съдебната система. За отбелязване е необходимостта от периодично подобряване на самия СИНС, за да не се стига до драстично изкривяване на данните.

²⁴ Този списък не е изчерпателен, видът и броят на индикаторите зависят от целите за промяна и наличието на данни за всеки от тях.

²⁵ Виж тук:

<https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Dodaci%20uz%20vijesti/Bartolomeo%20Italy%20MoJ%20Overview%20and%20Judicial%20Map%20Reform%20November%202016%20v%201.2.pptx>

²⁶ Виж тук:

https://www.researchgate.net/publication/263963005_Judiciary_In_Times_Of_Scarcity_Retrenchment_And_Reform,
<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Reform-of-the-Judicial-map-2013.pdf>

В други случаи правителството може да цели създаване на нови съдилища с цел намаляване на времето на пътуване на гражданите или предоставяне на по-специфични услуги поради увеличаващото се усложняване на бизнеса и правото. В случая също се търси разтоварване на прекалено натоварените съдилища за сметка на слабо натоварените.

След като е поставена целта, се пристъпва към дефиниране на критерии, чрез които да се създаде оптималният баланс между дейността на съдилищата и близостта до гражданите. Критериите обикновено се групират в две категории – основни и допълващи.

В групата на **основните критерии** влизат най-често гъстотата на населението, размера на съдилищата, потоците на делата и натовареността на съдиите и географското местоположение, инфраструктура и транспорт на съдебните райони.

В групата на **допълнителните фактори** се включват ниво на компютризация, съдебни услуги и културни специфики, медиация, правила за назначение на съдии и персонал и взаимодействие с други системи – затвори, прокуратура, полиция и др.

Ще разгледаме по какъв начин някои от основните критерии се използват за определяне на съдебната карта.

1) Гъстота на населението

Броят и гъстотата на населението оказват силно влияние върху броя и вида на съдебните дела. Множество анализи показват силна връзка между гъстотата на населението и съдебната карта. Сравнителният анализ на съдебните карти и техните реформи в няколко европейски страни показва, че населението, неговата гъстота и разпределение са основния фактор при вземане на решение за местоположението на съдилищата.²⁷ Португалия²⁸ например посочва неравномерното разпределение на населението като основна причина за нуждата от корекции на съдебната карта. Хърватия отбелязва, че: „Като се имат предвид територията и населението на страната, в Хърватия има твърде много съдилища. Това е неефективно и изисква огромни финансови ресурси“.²⁹

Галев (2015) извършва многофакторен линеен регресионен анализ на тази връзка за България, който недвусмислено показва, че населението на съответния район е най-силният фактор, който определя броя на съдебни дела с коефициент на корелация 0,982 и коригиран коефициент на детерминация 0,963. Това означава, че факторът „население“ в линейната регресия обяснява над 96% от дисперсията при броя дела.

Изследване на СЕРЕЈ от 2010 г.³⁰ показва, че по-голямата част от изследваните държави (19) имат по 1 или 2 съдилища на всеки 100 000 души население. 15 държави разполагат с по-голям брой, но от тях само Турция, Русия и Монако имат над 5 съдилища на всеки 100 000 души. Във Франция се отчита, че са налице териториални неравновесия при населението между съдилищата - юрисдикцията на съдилищата покрива между 10 хиляди и 900 хиляди души, при средна стойност 127 хиляди души. Белгия разполага с един първоинстанционен съд за средно

²⁷ Sciences Strasbourg Consulting, The Institute of Political Studies (IEP) (2012) „Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe“

²⁸ Пак там.

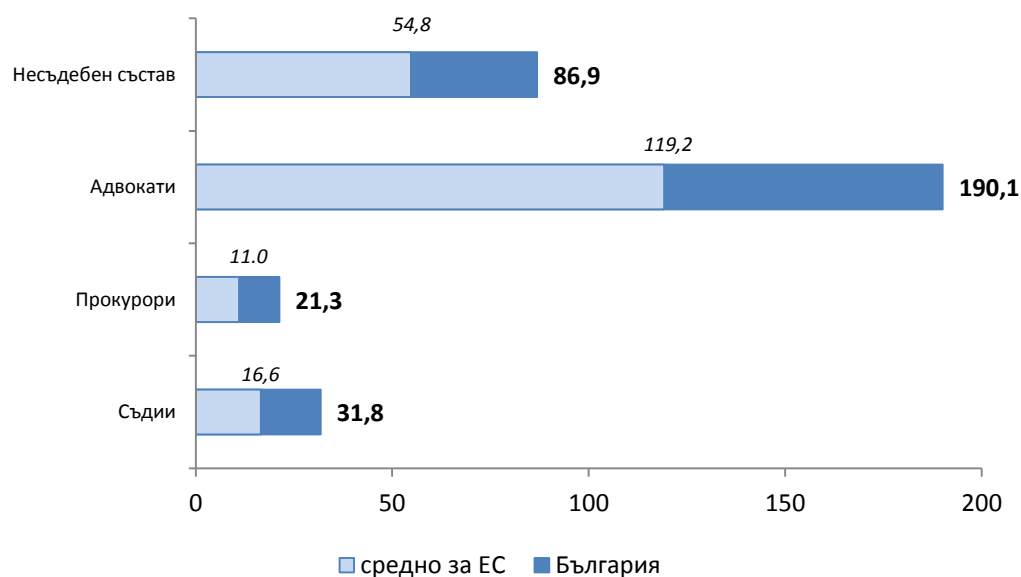
²⁹ Пак там.

³⁰ European Judicial Systems – Edition 2012 (data 2010): Efficiency and Quality of Justice (CEPEJ), Figure 5.2 – Number of first instance courts of general jurisdiction (legal entities) per 100.000 inhabitants in 2010

401 хиляди души, докато Унгария, която е с подобен брой население, един съд обслужва 76 хил. души.

В България за 2017 г. (при наличната мрежа от съдилища) един първоинстанционен съд³¹ обслужва средно 40 517 души. Демографските прогнози³² показват, че броят и гъстотата на населението (с изключение на София – столица) прогресивно намалява поради ниска раждаемост и нисък прираст на населението, както и увеличена емиграция. По отношение на гъстотата на населението на България и съдебните служители българската съдебна система е ниско ефективна (графика 1).

Графика 2. Брой служители на 100 хиляди души население, 2016 г.



Източник: СЕРЕJ

2) Размер на съдилищата

Съдилищата могат да бъдат дефинирани на база на броя на магистратите, които работят в тях. Как обаче да се определи какъв е оптималният размер на съда и на натовареността на съдиите, така че системата от съдилища да се възползва от икономии от мащаба? За да се отговори на този въпрос, трябва да се направи изследване на натовареността на съдилищата и съдиите спрямо размера на съда, която от своя страна е отражение на продуктивността, ефикасността и ефективността на съдилищата.

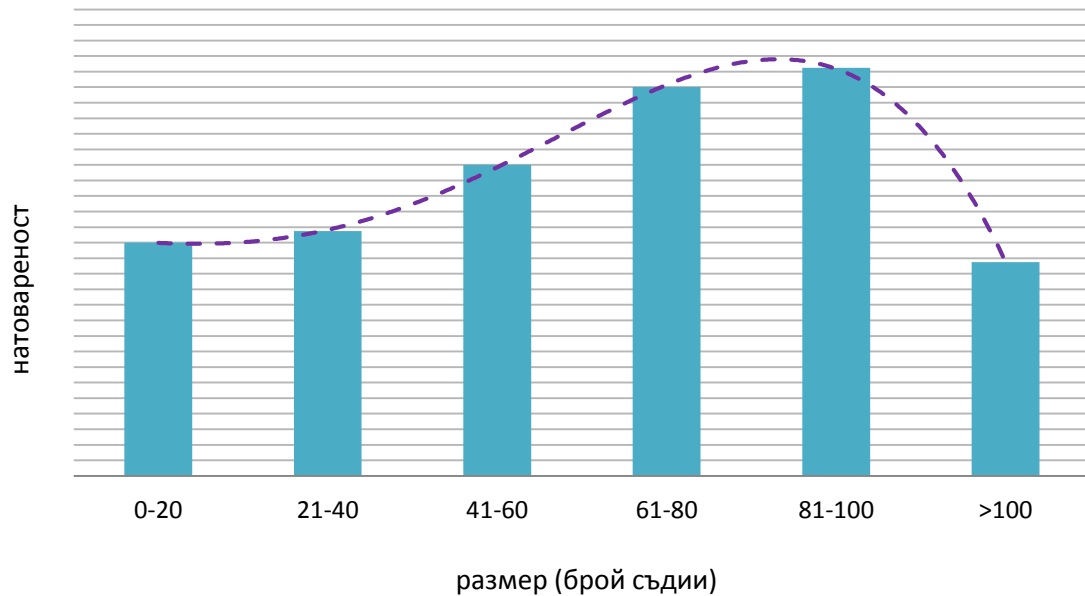
Според изследване на италианското министерство на правосъдието (графика 2) функцията на натовареността на съдиите в зависимост от размера на съда е парабола – тя расте с увеличаване на размера на съда до един момент, след който намалява. В случая на Италия най-високата продуктивност имат съдилища със среден брой съдии между 60 и 100. При надхвърляне на 100 души натовареността спада. Като се има предвид, че общият размер на италианската правосъдна система е по-голям от средната в Европа, може да се направи извод, че най-висока продуктивност в Европа е вероятно да се постига при размер на съда между 40 и 80 съдии.

³¹ Съгласно дефиницията на чл. 63, ал. 1 на ЗСВ.

³² НСИ, <http://www.nsi.bg/bg/content/2993/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D0%B7%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D1%82%D0%BE>

Подобно изследване е проведено и в Холандия през 2002 – 2005 г., което потвърждава резултатите на италианците.

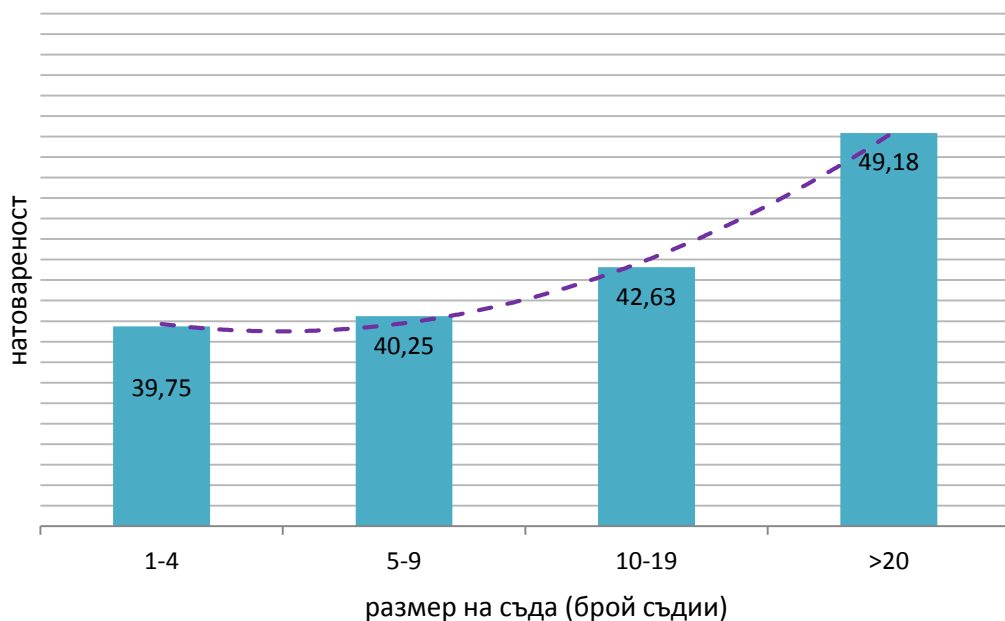
Графика 3. Натовареност на съдиите в съдилищата в зависимост от размера на съда



Бележка: Натовареността се дефинира като брой дела, приключени от съдия в даден съд за определен период от време.

Източник: СЕРЕJ, Изследване на Италианското министерство на правосъдието

Графика 4. Натовареност на съдиите в районните съдилища в България в зависимост от размера на съда за 2017 г.



Бележка: Натовареността се измерва чрез среден брой дела, приключени от съдия за един месец, като стойностите са групирани в зависимост от размера на съдилищата.

Източник: ИПИ на база данни от Висш съдебен съвет, „Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата за 2017 г.“, <http://www.vss.justice.bg/page/view/1082>

Натовареността на съдиите в районните съдилища в България е разнородна - тя се движи между 9,6 дела средно месечно на съдия в Районния съд (РС) в Ивайловград и 70,2 дела в РС Велинград, като разликата между минималната и максималната натовареност е 7,3 пъти.

На Графика 3 са представени всички районни съдилища, групирани според броя на съдиите в тях, като за всяка група е дадена средно претеглената натовареност на съдиите в групата. От данните се вижда, че по-малките съдилища като цяло имат по-ниска натовареност. Също така прави впечатление, че продуктивността на съдиите и съдилищата все още не е достигнала момента, в който големият размер на съда да започне да влияе негативно. Това на практика означава, че българската система може да се възползва от икономии от мащаба и да оптимизира съдебната си карта. За да се прецени доколко увеличаването на средния размер на съдилищата ще се отрази благоприятно на качеството на правосъдието, следва да се направи оценка на резултатите от дейността на съдиите чрез индикатори за ефект, например приключени дела в срок, степен на обжалване на делата на един съдия, потвърдени дела и др.

3) Натовареност

Проблемът с различната натовареност на съдилищата означава, че всеки съд в системата е в състояние на неравновесие. Ако натовареността (брой разглеждани дела от съдия при отчитане на тяхната тежест) в един съд е под средната, в него се наблюдава излишък на (неизползвани) ресурси. Обратното – ако натовареността на съдиите в един съд е много над средната, в него ще се натрупат дела и ще има забавяне (backlog). При оценка на натовареността следва да се анализират отделно натрупаните дела към началото на периода, като за тяхното разрешаване да се предвижда специален брой съдии, който да се занимава с тях до приключването им и разрешаване на проблема със забавянето.

Системата за измерване на натовареността на съдиите (СИНС), която в момента е налична във ВСС, се базира на диференцирана оценка³³, отчитайки сложността и времето необходимо за разглеждането на различни дела. При тази система на всяка група дела се дава определено тегло/коефициент, който отчита необходимото време за разглеждането му и е съотнесен към останалите групи дела. Работната натовареност на един съдия или определен съд може да се изрази в минути/часове, съотносими към възможното работно време на отделния съдия или сумарното работно време на всички съдии в съответния съд. Официалната статистика на ВСС обаче, налична на сайта на Съвета, все още се базира на отчетите на съдилищата на база на брой дела.

Системи за измерване на коефициент на тежестта на делата (известни и като модели за оценка на натовареността и претеглена натовареност) към момента се използват в над 30 американски щата, както и в някои страни в Европа, сред които Австрия, Германия, Нидерландия, Норвегия, Испания и Швейцария³⁴. Съществуват два подхода за определяне на натовареността на съдиите и съдилищата:

³³ Повече информация за СИНС е налична тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/19/Konc-KK.pdf>

³⁴ Kleiman, M. et. al. (2017) Case Weighting as a Common Yardstick: A Comparative Review of Current Uses and Future Directions, Oñati Socio-legal Series, v. 7, n. 4 (2017)

- Делфи метод, който се базира на експертна оценка за времето и тежестта за разглеждане на определени групи дела – СИНС се базира на такъв тип оценка на натовареността и
- Оценка на времето – чрез него се проследяват и записват всички действия на съдията за определен период от време (прилага се например в Уисконсин и Вирджиния, САЩ). Наличието на достоверна статистика за броя и тежестта на делата е задължителна при изчисляване на натовареността на съдилища и оттам – за определяне на адекватна съдебна карта.

4) Географско местоположение

Местонахождението на съдилищата е важен фактор при определяне на съдебната карта поради необходимостта да се осигури достъп до правосъдие за населението на местно ниво. Обикновено се определя критерий за разумно време за придвижване до съда.

Португалия³⁵ избира следния критерий за определяне на картата: „Всеки първоинстанционен съд, разположен на по-малко от час от друг първоинстанционен съд, който има малко дела за разглеждане, следва да се закрие.” Във Франция³⁶ териториалните критерии са няколко, като за да се вземе решение, властите изследват разстоянията между съдилищата и средното време за придвижване между тях. Предложено е всеки съд от съответната инстанция да се закрие, ако е на по-малко от един час път от аналогичен съд, който може да го погълне.

В таблицата по-долу е представен един примерен съдебен район с населени места и разстоянията между тях³⁷. На база на данните можем да заключим, че оптималното разпределение на ресурсите означава да имаме съд на местата, в които се минимизира времето за придвижване – в случая в Град Б и Град В. Ако трябва да се избере само едно населено място, това ще е Град В.

Таблица 1. Примерни разстояния между населени места в един съдебен район

От/до, мин.	Град А	Град Б	Град В	Град Г
Град А	0	30 мин.	35 мин.	60 мин.
Град Б	30 мин.	0	20 мин.	35 мин.
Град В	35 мин.	20 мин.	0	20 мин.
Град Г	60 мин.	35 мин.	20 мин.	0
Общо	125 мин.	85 мин.	75 мин.	115 мин.

Източник: СЕРЕJ

Разбира се, проблемът с физическия достъп до съдилищата поставя и други въпроси – дали и доколко той е необходим и не може ли да се замени с алтернативно предоставяне на редица правни/съдебни услуги.

5) Компютризация/Дигитализация

³⁵ Sciences Strasbourg Consulting, The Institute of Political Studies (IEP) (2012) „Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe”

³⁶ Пак там.

³⁷ Разстоянията сами по себе си не винаги са достатъчно добър критерий, понякога е необходимо да се направи височинно коригиране или да се изчисли средно време за придвижване.

Голяма част от държавите, които реорганизируют съдебната си карта, успяват да се справят с повишеното време за пътуване между съдилищата чрез разширяване използването на информационни технологии и видео-конферентни връзки. Дистанционното участие в процеса не се счита за препятствие. Компютризацията може да предостави по-високо ниво на гъвкавост на системата. Тя увеличава скоростта на движение на делата, документооборота, вкл. архивирането на документация и подобрява възможностите за управление на бизнес процесите. Разбира се, предимствата на компютризацията в правосъдието се базират на допускането, че системите са сигурни, проследими и гарантират самоличността на потребителя.

Съществуват и други критерии, които могат да се използват при дефиниране на съдебната карта, но трябва да се има предвид, че колкото повече критерии се включват, толкова по-трудна за управление става тя. Въпреки това е препоръчително съдебната карта да се базира поне на критериите за натовареност, население и географски достъп.

За да видим на практика по какъв начин избраните критерии служат за избор на местоположение на съдилищата в картата, ще разгледаме Таблица 2, в която за илюстрация са представени 10 съдилища. Избраните фактори са три: население, заведени дела на 100 хил. души и натовареност на съдиите.

Таблица 2. Примерна оценка на система от 10 съдилища.

	Фактор 1 Население	Нови входящи дела	Фактор 2 Входящи дела на 100 хил. души (input)	Приклю- чени дела (output)	Брой съдии	Фактор 3 Натова- реност на съдиите	Брой фактори с минимал на оценка
Съд А	100 000	1 100	1 100	1 050	10	105	
Съд Б	120 000	1 000	833	1 000	12	83	1
Съд В	80 000	850	1 063	800	7	114	
Съд Г	200 000	1 800	900	1 850	18	103	
Съд Д	180 000	1 500	833	1 500	17	88	1
Съд Е	200 000	2 300	1 150	2 250	20	113	
Съд Ж	190 000	2 000	1 053	2 050	20	103	
Съд З	50 000	300	600	250	5	50	3
Съд И	30 000	300	1 000	280	4	70	2
Съд К	150 000	1 500	1 000	1 500	14	107	

Бележка: Натовареността на съдиите се изчислява, като броят на приключените дела се раздели на броя на съдиите.

Източник: СЕРЕJ

На база на представените в таблицата данни и в зависимост от избрания критерий за вземане на решение³⁸ съдът с най-слабо представяне е Съд З – той има минимални резултати и по трите

³⁸ Критерият за вземане на решение може да бъде дефиниран по различен начин, например „закриване/сливане на съдилища с минимална оценка по всички фактори” или „закриване на всеки съд, чиято оценка по фактор 1, 2 и/или 3 е под определен праг” и т.н. Също така следва да се има предвид, че всяко национално законодателство ограничава

фактора (резултатите са в червено). Ако искаме промяната на системата да бъде по-осезаема, от картата следва да отпаднат още Съд Б, Съд Д и Съд И, които показват най-ниски резултати поне според един фактор.

възможностите за оптимизиране на мрежата от съдилища – например съгласно Закона за съдебната власт (ЗСВ) в България, ако един съд бъде закрит, магистратите се преназначават в друг равен по степен орган на съдебната власт, по възможност в същия апелативен район.

IX. Профил на съдебен район Ямбол. Икономически профил на област Ямбол

Първата стъпка в усилията за реформа на съдебната карта е да има задълбочено знание за протичащите процеси във всяка област. Това ще позволи реформата да отговаря на особеностите и нуждите на областта от правосъдие.

Съдебен район Ямбол е интересен за изследване поради няколко признака:

- на територията му съществуват няколко районни съдилища, окръжен и административен съд;
- доминиран е от сравнително икономически активен голям град като Ямбол, същевременно непосредствената близост на Ямбол до Сливен поставя въпроса необходимо ли е на толкова близко разстояние да съществуват две окръжни съдилища и две административни,
- съдебният район не съвпада с териториално-административния,
- поради своите географски особености се явява пограничен, на места с негъсто население,
- характеристиките на района и следващите от това решения са съотносими и приложими и за други съдебни райони на страната.

Ще представим основните демографски, географски и икономически характеристики на област Ямбол, които следва да се вземат предвид при разработване на съдебната карта в този съдебен район. Тези обективни показатели имат пряка връзка с наличието и нивото на престъпност в областта и съответно – с необходимостта от осигуряване на достъп до правосъдие.

Използваната информация е с основен източник НСИ, като анализът се базира на изследването на ИПИ „Регионални профили: показатели за развитие“.³⁹

Икономическа характеристика на област Ямбол

В областта са включени следните общини: Болярово, Елхово, Стралджа, Тунджа и Ямбол (град). Районни съдилища има в градовете Ямбол и Елхово, а също така и в град Тополовград, който не е част от административна област Ямбол, а от област Хасково, но е част от съдебен окръг Ямбол. Там, където данните позволяват, ще бъде представена информация и на общинско ниво.



(1) Териториални и социални фактори

- Благоприятни географска характеристики

³⁹ Повече информация може да бъде намерена тук: <https://www.regionalprofiles.bg/bg/>

Област Ямбол се намира в Югоизточна България. Тя граничи с областите Сливен, Бургас, Хасково и Стара Загора, и с република Турция на юг. Територията на областта е заета от Среднотунджанското поречие. Преобладаващият релеф в областта е равнинен, като се срещат частично и хълмисти територии. Липсват високи планински масиви, които съществено да затрудняват транспорта и придвижването. Климатът е континентален (мека зима, горещо лято и ниско годишно ниво на валежи) и се характеризира с добра годишна продължителност на слънчевото греене.

- Намаляващо население и влошаваща се демография

Населението в областта (таблица 3) намалява (с 1,4% за 2017 г.) и застарява по-бързо от средните нива в страната (с 0,7% за 2017 г.) вследствие на сравнително ниската раждаемост и високото изселване от областта. Гъстотата на населението също е под средната за страната.

Таблица 3. Демографски показатели за населението на област Ямбол

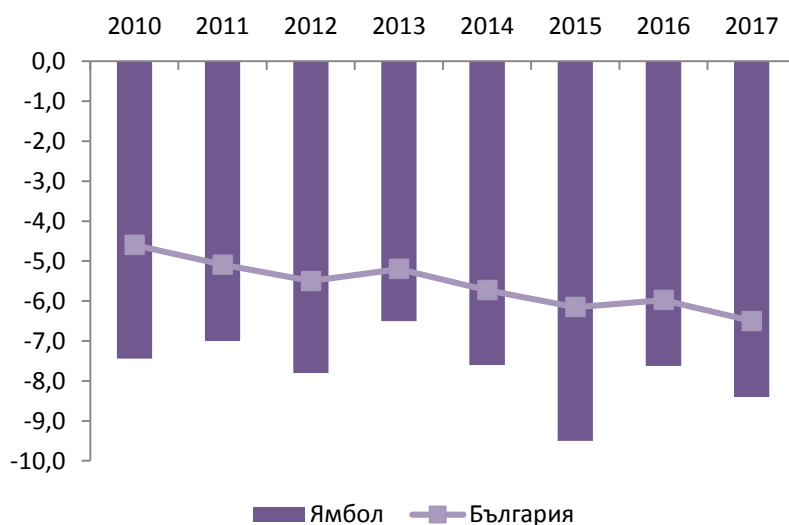
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Средногодишно население, бр.</i>								
Ямбол	137 121	130 806	129 308	127 913	126 450	124 773	123 049	120 470
България	7 534 289	7 348 448	7 304 632	7 265 115	7 223 937	7 177 991	7 127 822	7 050 034
<i>Гъстота на населението спрямо територията на населените места и други урбанизирани територии, брой лица/кв. км.</i>								
Ямбол	1 255	1 197	1 183	1 171	1 157	1 142	1 126	1 110
България	1 637	1 596	1 587	1 578	1 569	1 559	1 548	1 537

Източник: НСИ

През 2017 г. коефициентът на естествен прираст в областта намалява до -8,4‰ (при -6,5‰ в страната), а този на механичен прираст се свива до -6,5‰, като по-бързо изселване се наблюдава единствено в област Смолян. Коефициентът на възрастова зависимост⁴⁰ в областта достига 38,5% при 32,5% в страната през 2017 година.

⁴⁰ Отношението между броя на населението във вливащата се възрастова група 15 - 19 години и излизащата група 60 - 64 години от трудоспособното население съгласно дефиницията на НСИ (www.nsi.bg)

Графика 5. Коефициент на естествен прираст, 2010-2017 г., □



Източник: НСИ

Таблица 4. Брой и структура на населението в общините в област Ямбол и община Тополовград по местоживеене за 2017 г.

2017 г.	Общо	В градовете	В селата
област Ямбол	120 470	85 001	35 469
Болярово	3 615	1 095	2 520
Елхово	14 384	9 413	4 971
Стралджа	11 794	5 647	6 147
Тунджа	21 831	-	21 831
Ямбол	68 846	68 846	-
Тополовград	10 081	4 892	5 189

Източник: НСИ

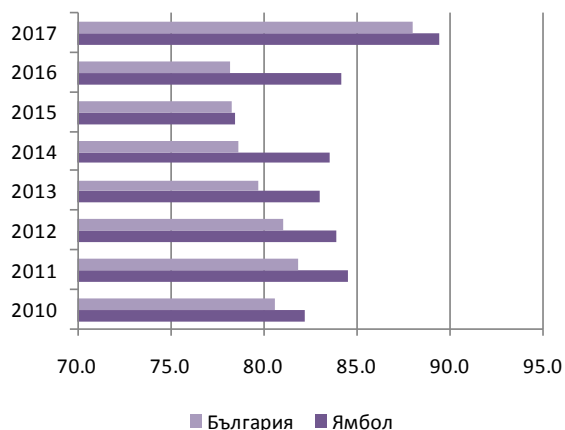
По-голямата част от населението на областта (71%) през 2017 г. живее в градовете, като само в град Ямбол живее над 57% от населението на областта. Това улеснява достъпа до публични услуги. Най-неблагоприятен е коефициентът на възрастова зависимост (измерен като отношение на населението на възраст под 15 и на 65 и повече години към населението на възраст от 15 до 64 години) в община Тунджа (88.2%), следват общините Болярово (80.8%) и Стралджа (79.6%). Сравнително по-благоприятен е този коефициент в общините Ямбол (53.0%) и Елхово (62.0%).⁴¹

- По-добро участие в образователната система, но по-слаби резултати

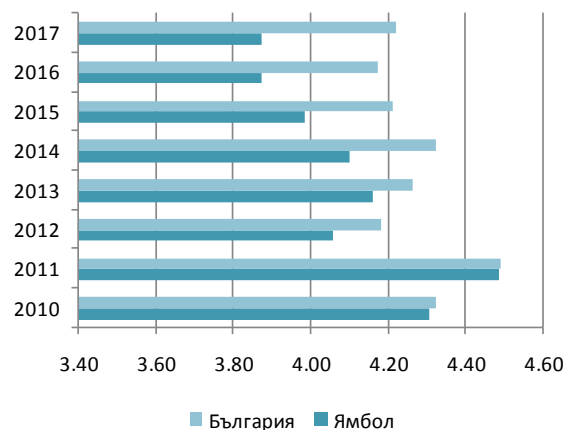
⁴¹ www.yambol.government.bg

Графика 6. Някои избрани образователни показатели

(а) Нетен коефициент на записване (V-VII) клас



(б) Среден успех от матурите по БЕЛ



Източник: НСИ, МОН

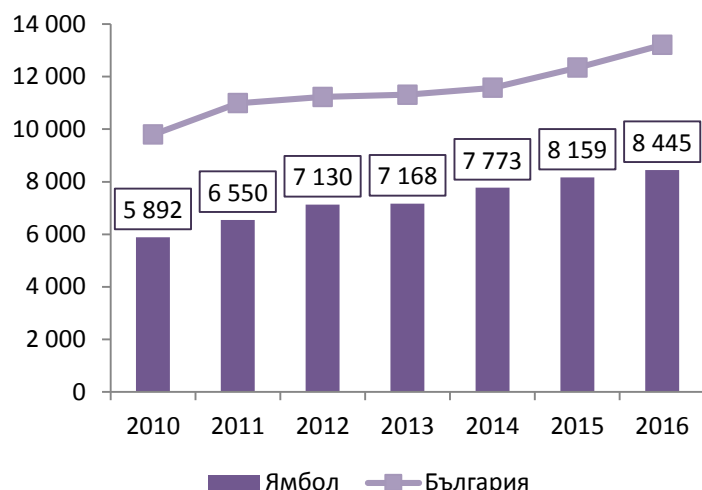
Независимо от по-високия от средния нетен коефициент на записване в основното образование и по-ниската степен на отпадане на учениците, резултатите от образователната система в областта не са впечатляващи. Средният успех на матурите по български език и литература през 2017 г. поставят област Ямбол на предпоследно място в страната (следвана само от област Кърджали), като резултатите през последните 8 години прогресивно спадат. Относителният брой на преподавателите в основното и средното образование в областта се повишава през 2017 г., но остава значително под средния в страната – 73 на хиляда ученика при 80 на хиляда ученика в страната.

(2) Икономика

- Сравнително ниско ниво на brutния вътрешен продукт

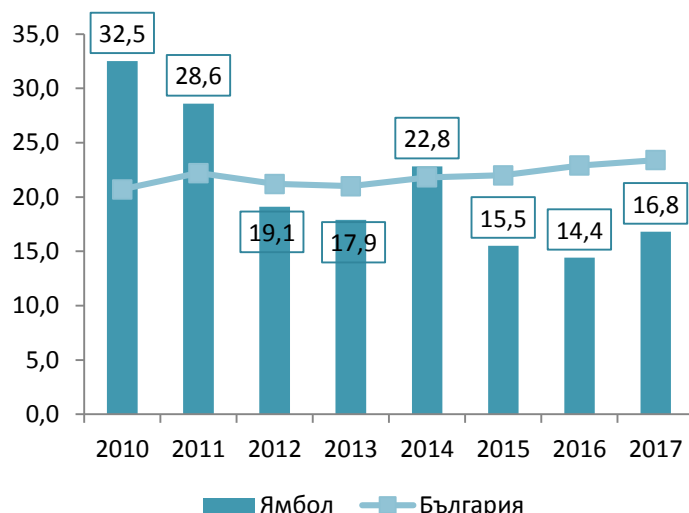
Брутния вътрешен продукт на човек от населението в областта продължава да се повишава и през 2016 г., но ръстът е по-нисък от средния за страната и областта вече изостава чувствително. Ръстът на brutния вътрешен продукт е съпроводен и с повишения на заплатите и доходите в областта и въпреки че през 2017 г. нивата на бедност в областта леко се повишават, те остават значително по-ниски от средните за страната.

Графика 7. БВП в лв. на човек от населението, 2010 – 2016 г.



Източник: НСИ

Графика 8. Относителен дял на населението, живеещо под линията на бедността за страната 2010-2017 г. (%)



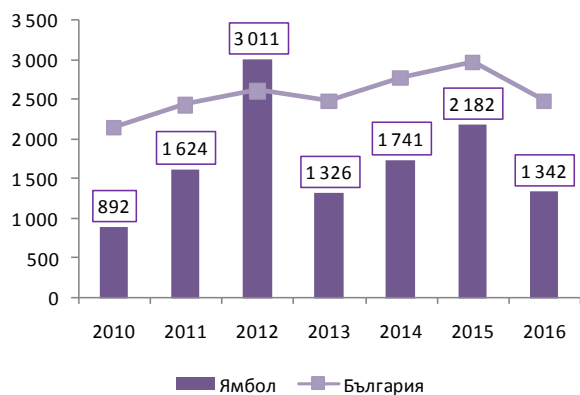
Източник: НСИ

Област Ямбол е със сравнително слаба бизнес и инвестиционна активност и през 2016 г. се наблюдава влошаване на стойностите на ключови показатели за това. Относителният брой на нефинансовите предприятия⁴² намалява от 47 до 45 на хиляда души от населението при 57 на хиляда души за страната. Разходите за придобиване на дълготрайни материални активи се свиват до 1 342 лв. на човек (при 2 488 лв. на човек за страната), а чуждестранните преки инвестиции намаляват до 462 евро на човек (при 3 310 евро на човек за страната).

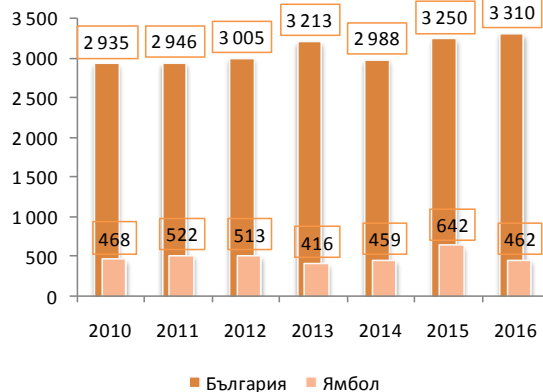
⁴² Предприятието е най-малката организационна единица, произвеждаща стоки или услуги, която взема самостоятелно управленски решения. Нефинансовите предприятия са тези предприятия, които са класифицирани в сектори от А до S (без К) по Класификацията на икономическите дейности 2008 (КИД-2008).

Графика 9. Инвестиционна активност, 2010-2016 г.

(а) Разходи за придобиване на ДМА, лв.



(б) ПЧИ в нефинансови предприятия*



Бележка: *Преките чуждестранни инвестиции са изчислени с натрупване към 31.12.2017 г., в хил. евро

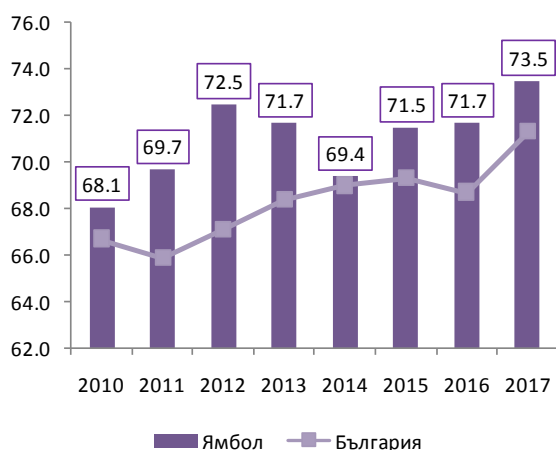
Източник: НСИ

- Добра икономическа активност на населението

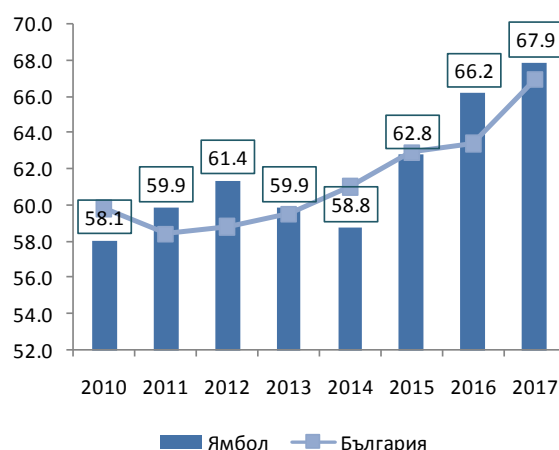
Икономическата активност в област Ямбол продължава да се повишава и през 2017 г. достига близо 74% при средна 71% в страната. В същото време за трета поредна година заетостта в областта нараства значително и достига 68% (при 67% в страната). Въпреки че коефициентът на безработица в страната продължава да намалява и през 2017 г. достига 6%, стойността му в област Ямбол се задържа миналогодишното си ниво от близо 8%.

Графика 10. Индикатори на пазара на труда

(а) Икономическа активност (15-64 г., %)



(б) Заетост (15-64 г., %)

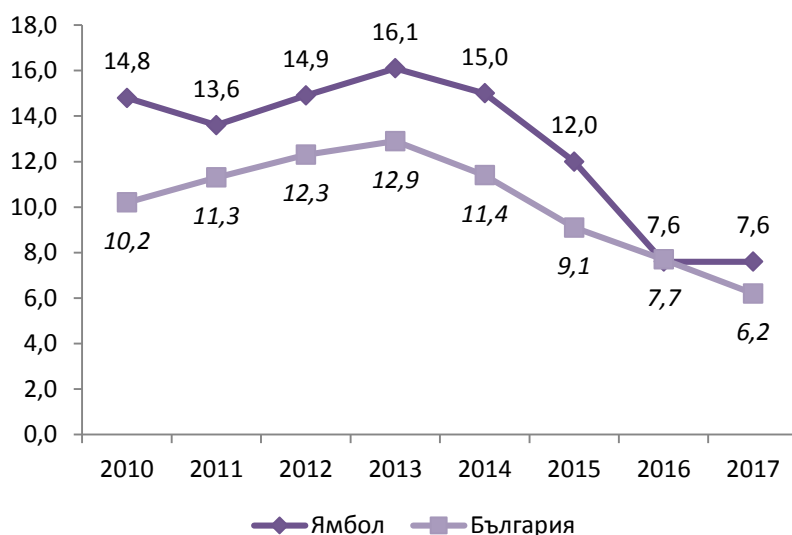


Източник: НСИ

Продължаващото бързо развитие на пазара на труда може да е затруднено от образователната структура на работната сила. През 2017 г. относителният дял на населението на възраст 25-64 г.

с висше образование се свива до 22% (при средно 28% в страната), а това с основно и по-ниско образование се повишава до 18% (при средно 17% страната). Безработицата намалява, но все още е малко над средната за страната през 2017 г.

Графика 11. Безработица в област Ямбол, 2010-2017 г., %



Източник: НСИ

Коефициентът на демографско заместване като отношение на населението на възраст 15-19 г. към това на 60-64 г. в областта се повишава до 60% през 2017 г., но остава по-нисък от средния за страната (64%). Стойността му означава, че на всеки 100 души, на които предстои излизане от пазара на труда през следващите няколко години, отговарят 60 младежи, които ще се вляят на пазара на труда.

- Добро ниво на инфраструктурата и транспортните връзки

Таблица 5. Показатели за ЖП и пътната инфраструктурата в област Ямбол

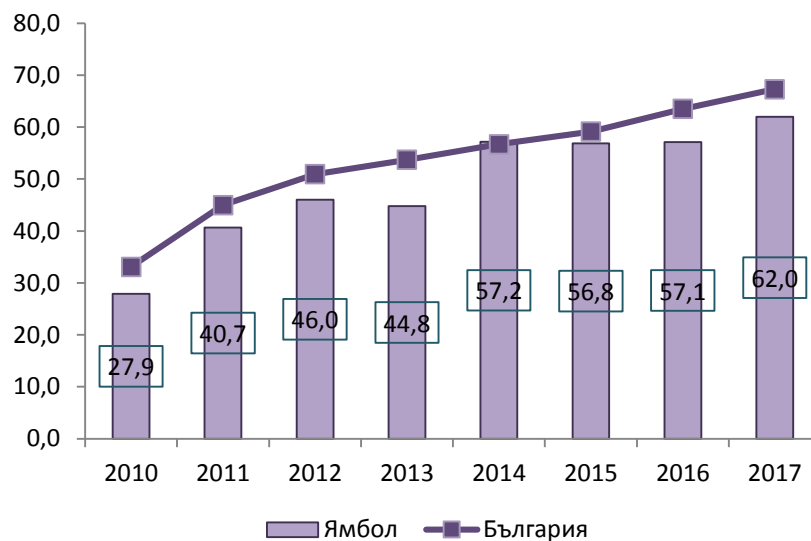
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Гъстота на железопътната мрежа, дължина на жп линии в км/100 кв.км. територия</i>								
Ямбол	2.9	2.9	2.9	1.7	1.7	1.7	1.7	n/a
България	3.7	3.7	3.7	3.6	3.6	3.6	3.6	n/a
<i>Дял на автомагистралите и първокласните пътища, %</i>								
Ямбол	16.1	16.1	18.5	20.6	20.8	20.6	20.4	n/a
България	17.5	17.6	17.9	18.2	18.1	18.6	18.7	n/a
<i>Качество на пътната настилка, % в добро състояние</i>								
Ямбол	48.0	54.6	54.0	50.3	51.7	52.1	40.7	42.5
България	30.9	33.4	40.3	39.6	40.5	40.7	41.5	39.7

Източник: НСИ

Въпреки че гъстотата на железопътната мрежа в областта е двойно по-ниска от средната за страната (област Ямбол разполага с 52 км железопътни линии, по-малко единствено от област Смолян, която не разполага в ЖП инфраструктура), гъстотата на пътната мрежа остава по-висока. По-висок е и делът на автомагистралите и първокласните пътища – 20,4% при 18,7% в страната, което обяснява и сравнително доброто качество на пътищата. Въпреки това голям дял от пътищата в областта са третокласни (66%).

През 2017 г. както достъпът до интернет, така и неговото използване от жителите на областта се повишават значително, което разширява възможностите за използване на електронни услуги.

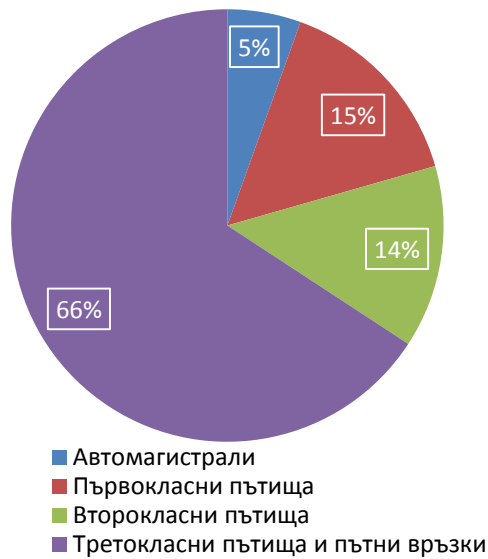
Графика 12. Относителен дял на домакинствата с достъп до интернет, %



Източник: НСИ

Разстоянията в областта са основен фактор за избор на местонахождение на съдилища. Разстоянието между Ямбол и Тополовград е 54,5 км., между Ямбол и Елхово – 82,9 км., а между Елхово и Тополовград – 26,2 км. Град Лесово, който е най-отдалеченият на юг град в областта близо до турската граница, се намира на 24,6 км. от Елхово и на 37,5 км. от Тополовград.

Графика 13. Структура на пътната инфраструктура в област Ямбол през 2017 г.

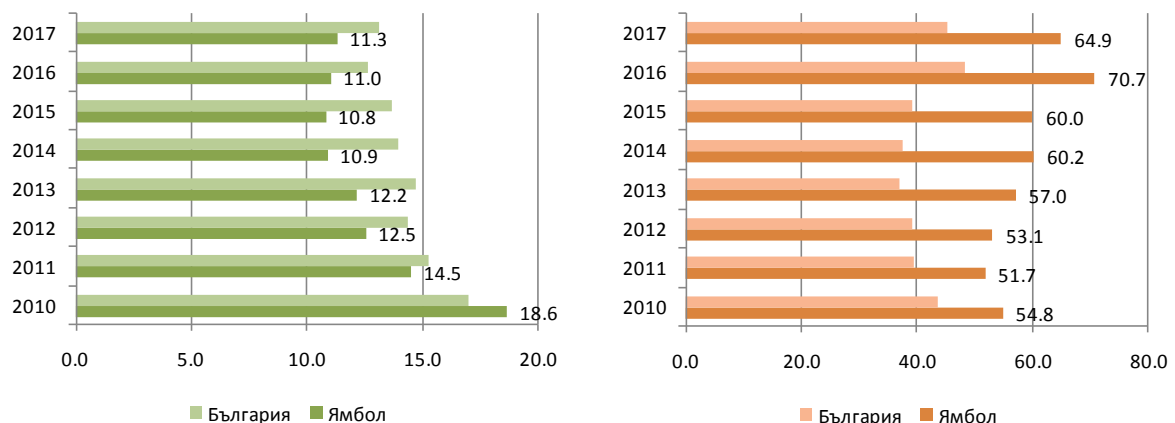


Източник: НСИ

(3) Сравнително благоприятна криминогенна обстановка и работа на съдебната система

В отделна част на настоящия анализ ще бъде разгледана работата на съдебната система в съдебен район Ямбол, особено що се отнася до натовареността на съдилищата и спецификата при съдебните дела. Тук само ще отбележим, че относителният брой на регистрираните престъпления срещу личността и собствеността в област Ямбол остава сравнително нисък, а разкриваемостта – значително по-висока от средната в страната. През 2017 г. в областта са регистрирани 11 престъпления на хиляда души от населението (при 13 на хиляда души в страната), а разкритите са 65% (при 45% в страната).

Графика 14. Регистрирани и разкрити престъпления



Източник: НСИ

Таблица 6. Брой на съдиите в съдебен окръг Ямбол

Съд	Брой съдии по щат
Административен съд Ямбол	6
Окръжен съд Ямбол	12
Районен съд Ямбол	14
Районен съд Елхово	4
Районен съд Тополовград	2

Източник: ВСС

Структурата на системата от съдилища в окръга показва, че Ямболският окръг разполага с 38 съдии, от които 32 са в гр. Ямбол (84%).

На практика и трите районни съдилища в областта са с натовареност под средната за 2017 г.⁴³ В Административния съд в Ямбол натовареността на съдиите също е една от най-ниските.⁴⁴ Един съдия в окръжния съд в Ямбол разглежда средно по 6 дела месечно при средно 10 дела месечно на съдия в страната, като делът на делата приключили в тримесечен срок и този на висящите дела са идентични в областта и в страната – съответно 91% и 9%.

Обобщение на прегледа на съдебен район Ямбол. Икономически профил на област Ямбол

Изводите от икономическото, демографското и социалното развитие на област Ямбол, които имат отношение към бъдещето на съдебната карта:

- Областта изостава в икономическо отношение от средното в страната по отношение както на произведения продукт, така и на доходите. Населението намалява, застарява и се изселва, като се очаква тези процеси да се задълбочат. Нуждите от правосъдие в бъдеще най-вероятно ще бъдат по-ниски поради намаляващото население.
- Престъпността е на сравнително ниско ниво, като съдебната система работи с висока разкриваемост. Същевременно ресурсът, с който тя разполага (голям брой съдии с ниска натовареност), е висок, което намалява ефективността ѝ.
- Нивата на бедност са относително ниски, инфраструктурата е добре развита, като релефът на областта не изисква специфични корекции за теренна разчлененост поради липса на високи планински вериги. Разстоянията са малки и позволяват оптимизиране на мрежата от съдилища без това да се отрази на качеството и достъпа на населението до правосъдие.

⁴³ ВСС, „Анализ на натовареността на съдилищата през 2017 г.“, наличен тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/19/Analiz-2017.pdf>

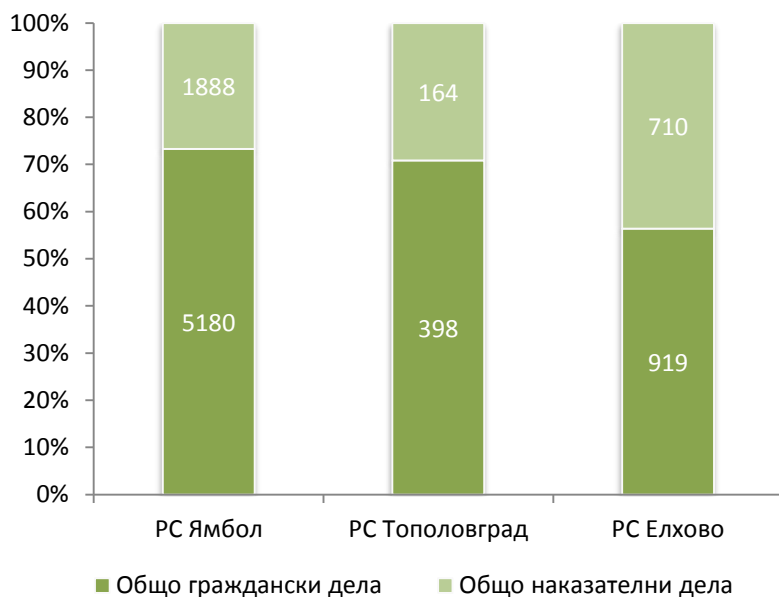
⁴⁴ „Анализ на данните, събирани чрез Системата за изчисляване на натовареността на съдиите,“ наличен тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/17/Analiz-SINS-2017-prilojenia.pdf>

Х. Какво ни предстои да направим – стъпки към част 2

Настоящият анализ следва да претърпи своето развитие с посещения на място в съдебния район на Окръжен съд Ямбол и провеждане на срещи със заинтересованите страни.

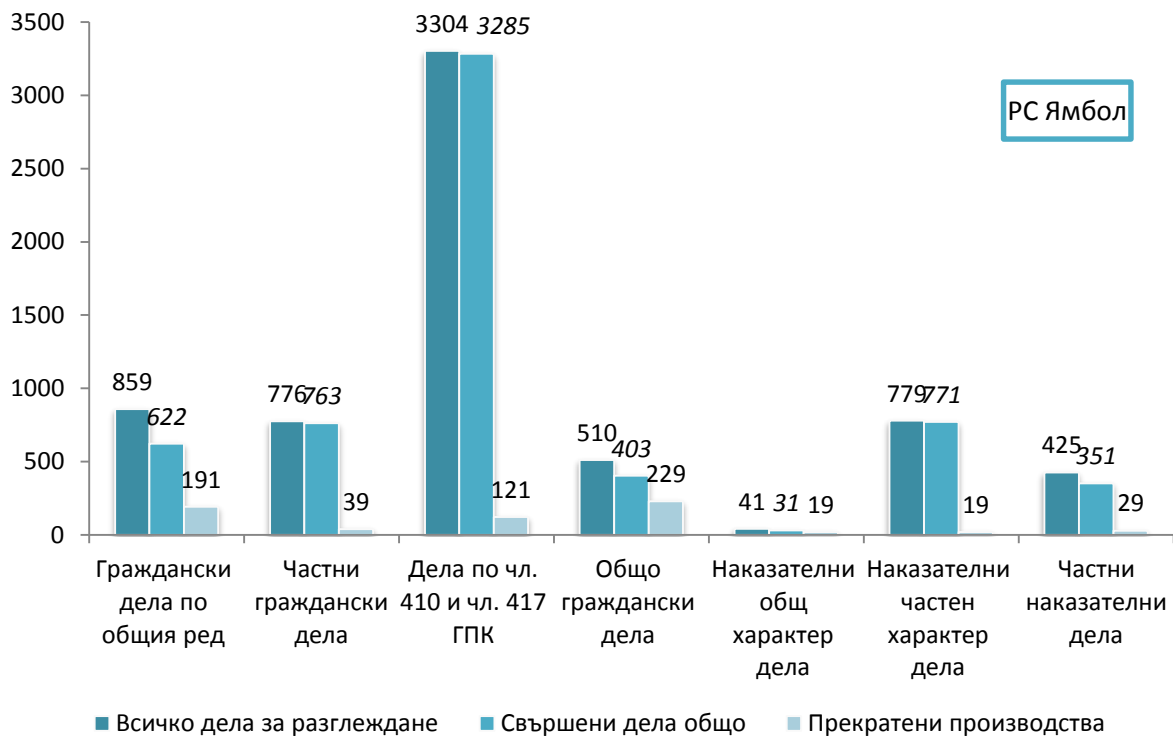
Към настоящия момент екипът на ИПИ е анализирал в детайли броя и вида на делата за съдилищата в съдебния район, видно от приложените в тази част на анализа графики. След извършените срещи екипът на ИПИ ще представи модел на реформа на съдебната карта в района.

Графика 15. Структура на делата в районните съдилища в съдебен окръг Ямбол за 2017 г.



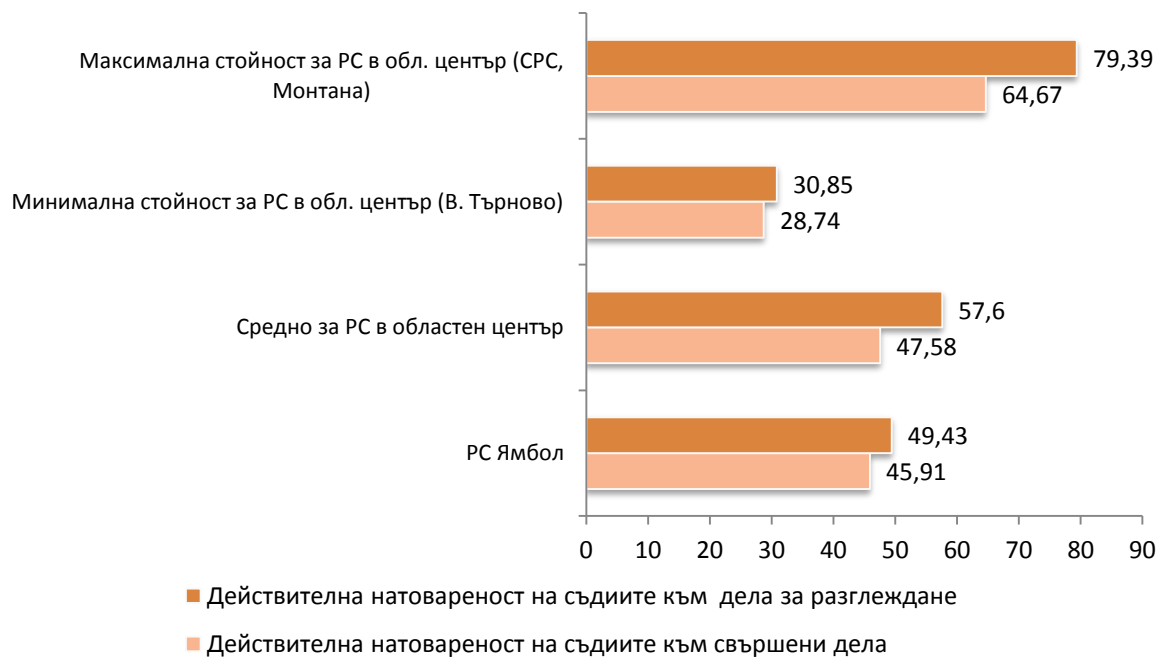
Източник: ВСС

Графика 16. Дела в РС Ямбол за 2017 г.



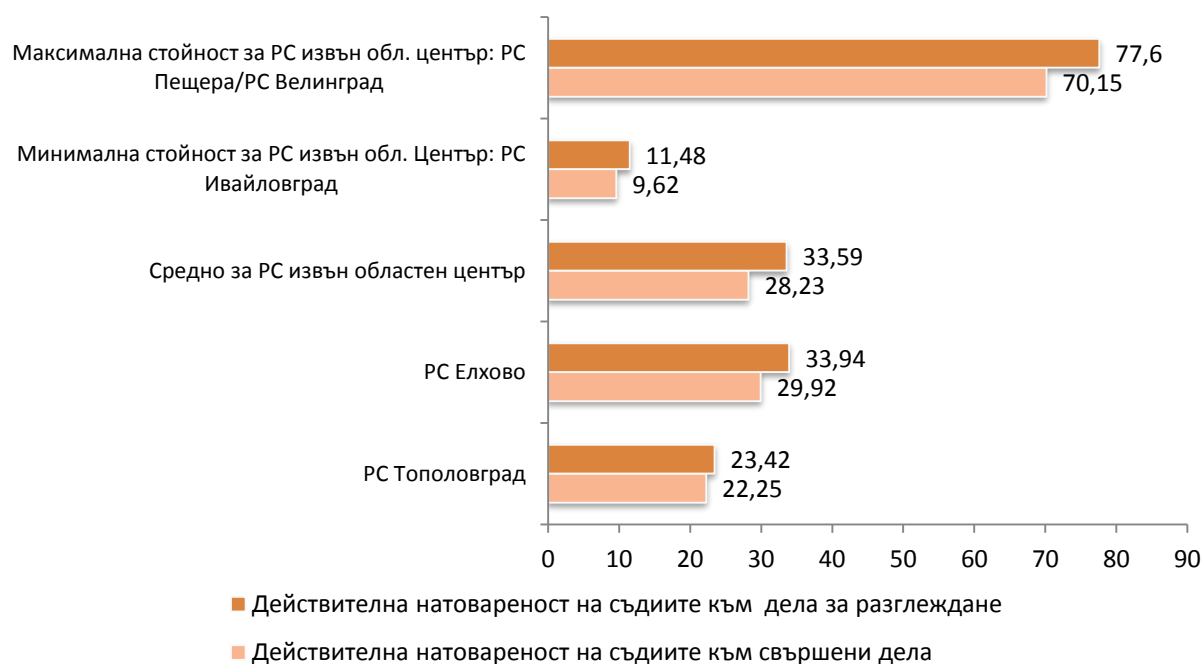
Източник: ВСС

Графика 17. Натовареност на съдиите в РС Ямбол спрямо районните съдилища в областни центрове за 2017 г.



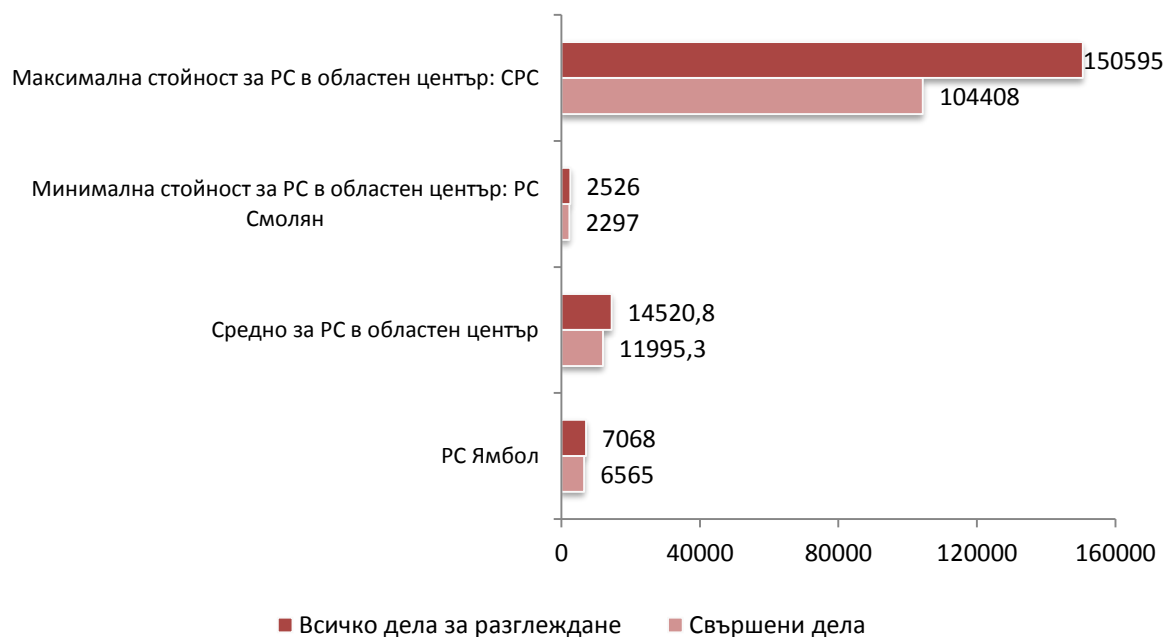
Източник: ВСС

Графика 18. Действителна натовареност на РС Елхово и РС Тополовград спрямо натовареността на РС извън областен център за 2017 г.



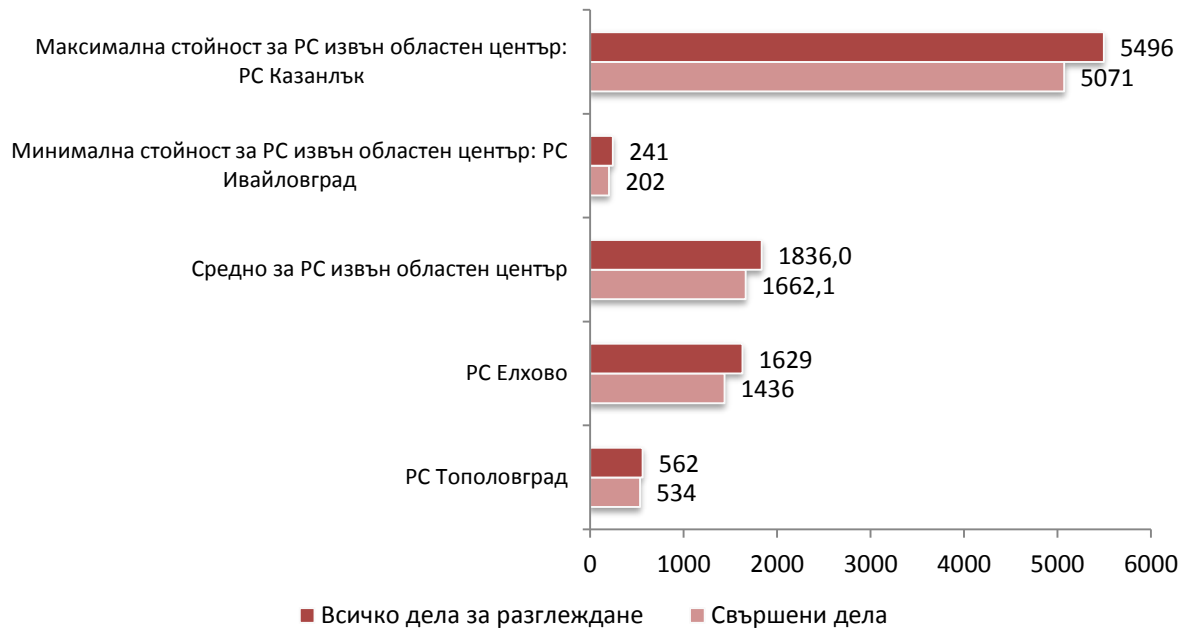
Източник: ВСС

Графика 19. Дела за разглеждане и свършени дела в РС Ямбол спрямо РС в областните центрове за 2017 г.



Източник: ВСС

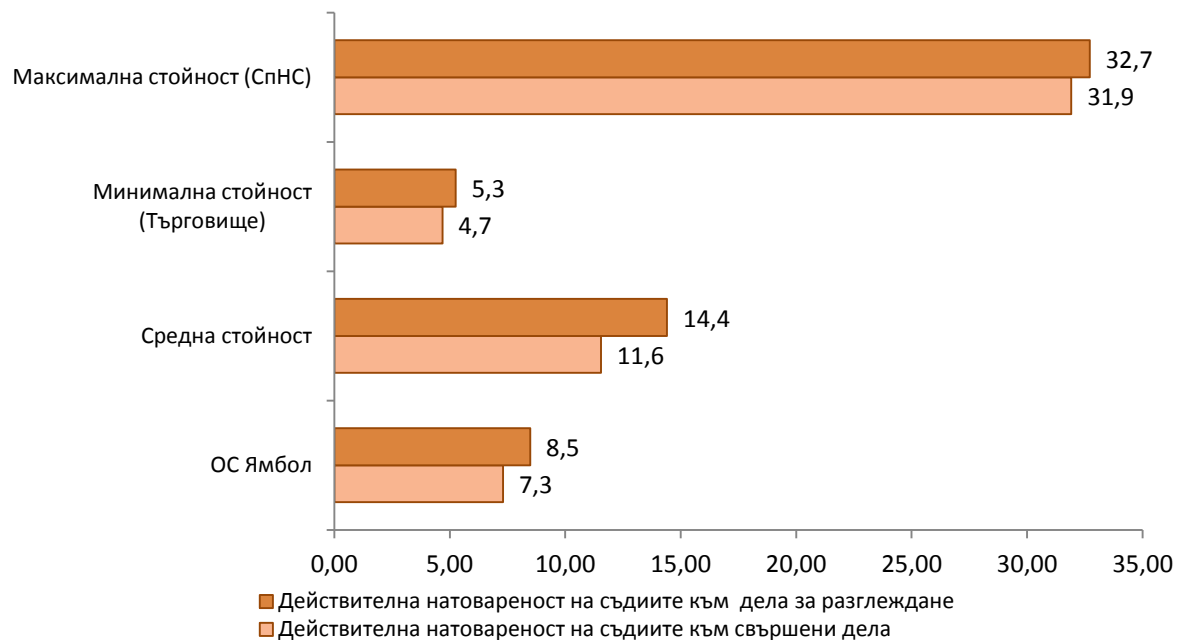
Графика 20. Дела за разглеждане и свършени дела в РС Елхово и РС Тополовград спрямо РС извън областните центрове за 2017 г.



Източник: ВСС

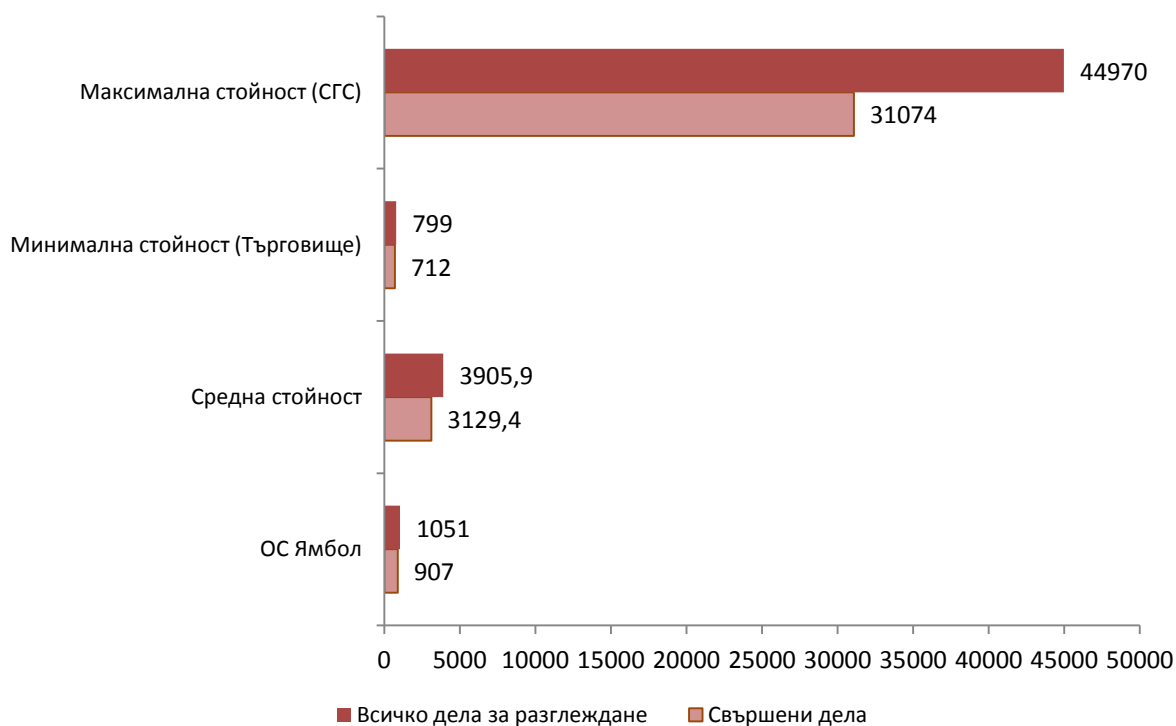
Окръжен съд Ямбол

Графика 21. Действителна натовареност на съдиите в ОС Ямбол за 2017 г



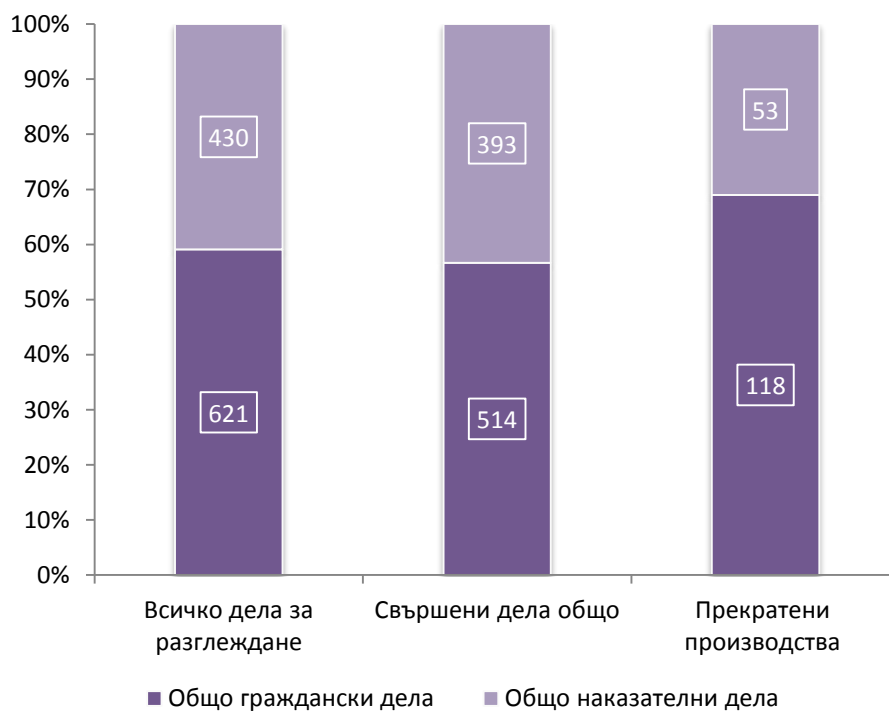
Източник: ВСС

Графика 22. Дела за разглеждане и свършени дела в ОС Ямбол за 2017 г.



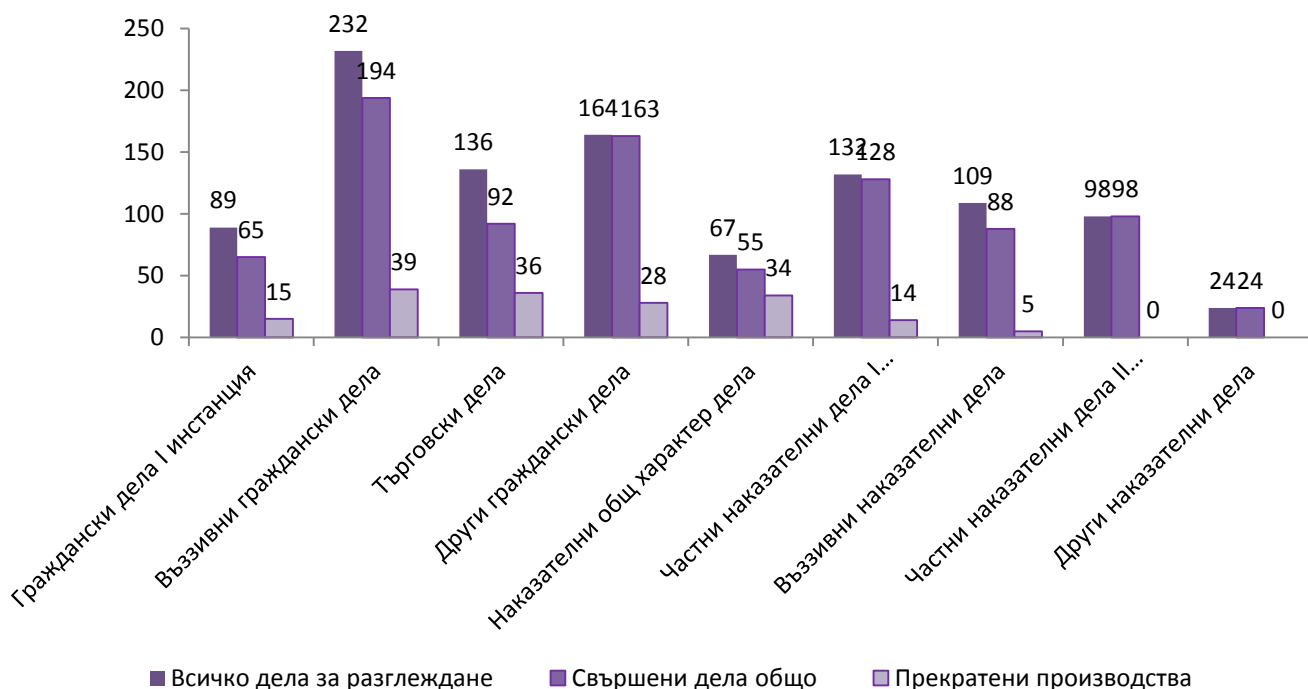
Източник: ВСС

Графика 23. Структура на делата в ОС Ямбол за 2017 г.



Източник: ВСС

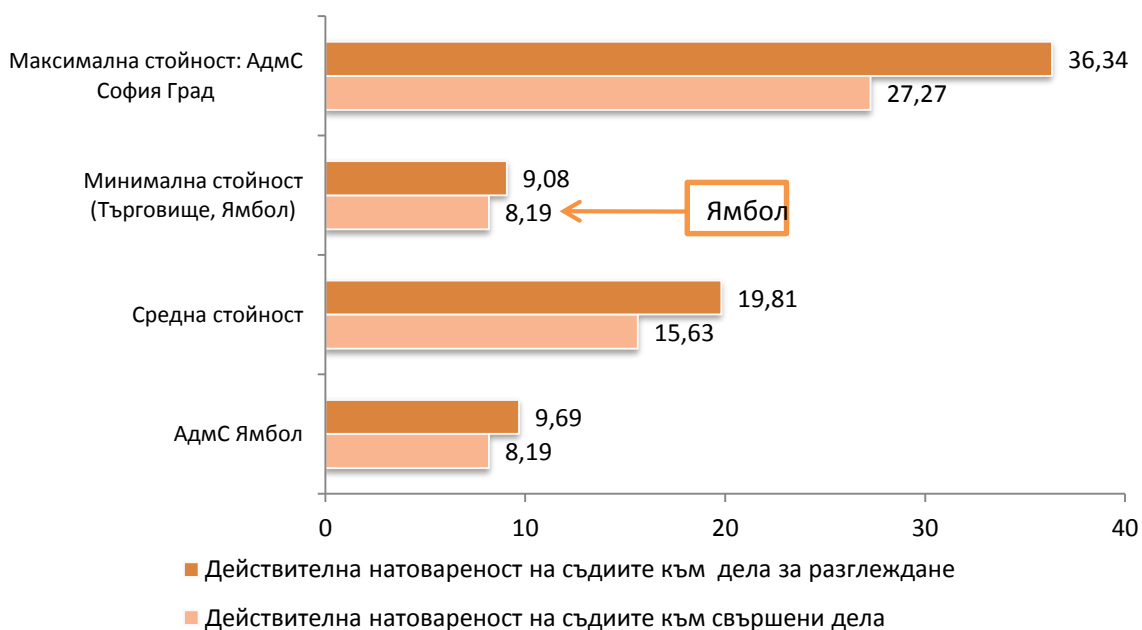
Графика 24. Видове дела, гледани в ОС Ямбол за 2017 г.



Източник: ВСС

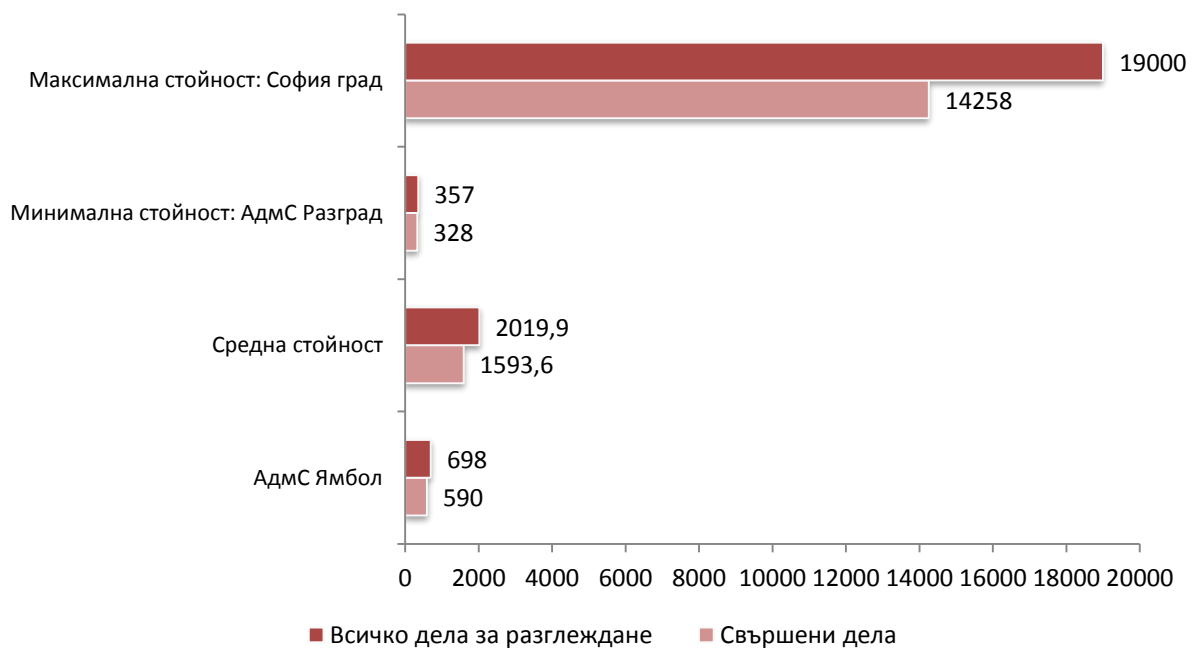
Административен съд – Ямбол

Графика 25. Действителна натовареност на съдиите в АдМС Ямбол за 2017 г.



Източник: ВСС

Графика 26. Дела за разглеждане и свършени дела в АдмС Ямбол за 2017 г.



Източник: ВСС

XI. Използвана литература

Bartolomeo, F. (2016) *Recent Review of the Judicial Map in Italy*, presentation in Zagreb, November 25th, 2016

CEPEJ (2013) *Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System*

Contini, F. (2017) *Handle with Care: Assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice*, IRSIG-CNR. Bologna

De Rechtspraak (2008) *Quality of the judicial system in the Netherlands*

De Rechtspraak (2014) *Judicial Reform in the Netherlands Change in broad outline*

De Rechtspraak (2017) *The Financing System of the Netherlands Judiciary*

Dias, P., C. Gomes (2018) *Judicial Reforms 'Under Pressure': The New Map/Organisation of the Portuguese Judicial System*, The Utrecht Law Review, Volume 14, Issue 1, 2018

European Commission (2012) *THE 2016 EU JUSTICE SCOREBOARD*

European Network of Councils for the Judiciary ENCJ (2013) *Judicial Reform in Europe, Report 2011-2012*

European Network of Councils for the Judiciary ENCJ (2013) *Judicial Reform in Europe - part II Guidelines for effective justice delivery*

Fajnzylber, P., D. Lederman, N. Loyaza (2002) *Inequality and violent crime*, Journal of Law and Economics, vol. XLV

Gould, E. et al. (2002) *Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the united states: 1979–1997* The Review of Economics and Statistics, February 2002, 84(1): 45–61

Hamzah, S, E. Lau (2013) *The role of social factors in explaining crime*

Kleiman, M. et. al. (2017) *Case Weighting as a Common Yardstick: A Comparative Review of Current Uses and Future Directions*, Oñati Socio-legal Series, v. 7, n. 4 (2017)

Levitt, S. (2014) *Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Sixth at Do Not*, Journal of Economic Perspectives—Volume18, Number1—Winter2004—Pages163–190

Lochner, L. et. al. (2003) *The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports*

O’Ryan, S., Lansdell, T. (2002) *Benchmarking and Productivity of the Judiciary*, AIJA conference “Judicial Accountability”

OECD (2013) *Judicial Performance and its determinants: a cross country perspective*, OECD Economic Policy Papers N:50

Sciences Po Strasbourg Consulting (2012) *Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe*

USAID, Ministry of Justice (2015) *Feasibility Study for Court Optimization in the Republic of Moldova*

Van den Emster, E., E. van Amelsfort, F. van Dijk (2013) *Re-structuring of the judicial map Quality through collaboration*

Van der Laan, R. (2015) *The effects of the reform of the judicial system in The Netherlands*, General presentation of the judicial map reform evaluation system

Van Dijk, F. (2014) *Improved Performance of The Netherlands Judiciary: Assessment Of The Gains For Society*, International Journal For Court Administration, June 2014

Van Dijk, F., H. Dumbrava (2013) *Judiciary in Times of Scarcity: Retrenchment And Reform International Journal For Court Administration*, February 2013

Баламезов, С. (1941), Място и роля на съдебната власт в българската държава, 60 години българско правосъдие (1878-1941). Юбилеен сборник. С., Министерство на правосъдието, 1941.

ВСС (2013) Концепция за СИНС на Калин Калпакчиев

ВСС (2015) *Доклад за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната система и критериите за промяна в териториалната структура на районните прокуратури*

ВСС (2015) *Значението на районните съдилища в структурата на съдебната система. критерии за промяна в съдебната карта на районните съдилища*

ВСС (2017) *Анализ на натовареността на съдилищата през 2017 година*

ВСС (2017) *Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата за 2017 г.*

ВСС (2017) *Правила за оценка на натовареността на съдиите*

Галев, Т. (2015) *Социално – икономически фактори и натовареност на районните съдилища*, Център за икономическо развитие

ДЗЗД „Глобал Иконометрика“ (2018) *Анализ на събраните чрез ЕИСПП данни, идентифициране на ключови криминогенни фактори и тенденции и дефиниране на актуалната картина на криминологичната среда*, Проект по ОПДУ

Йочев, Е. (2016) *Няколко думи за Законите за устройството на съдилищата, съдебните райони и териториалното разположение на съдилищата в България (1878-1944 г.)*, Съдебно право, С., 2016.

НСИ (2018) *Престъпления и осъдени лица 2017*

ОС Ямбол (2017) *Отчетен доклад за дейността на съдилищата в съдебния район на окръжен съд – Ямбол през 2017 година*

Световна банка (2015) *България Функциониране на съдебната система, натовареност с дела и преглед на разходите (2008 - 2014 г.)*

ССБ (2016) *Ролята на районните съдилища в живота на местните общности*

Интернет сайтове:

<http://www.vss.justice.bg/>

<https://www.rechtspraak.nl/English>

<https://www.coe.int/en/web/cepej>

https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-nl-en.do?member=1