

Институт «Отворено общество» София

ДОКЛАД

**ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА ЗА
РЕФОРМА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА В БЪЛГАРИЯ
2003 – 2008 ГОДИНА**



София, Май 2009 година

Изследването е осъществено по проект «Оценка на изпълнението на стратегията за реформа на съдебната система в България» на Правна програма на Институт «Отворено общество» - София през 2008 година от екип в състав:

Биляна Гяурова – Вегертседер, адвокат и медиатор, председател на УС на Български институт за правни инициативи

Велислава Делчева - експерт Правосъдие и вътрешен ред, Институт «Отворено общество» - София

Диана Ковачева – юрист, изпълнителен директор на Фондация “Прозрачност без граници”

Иванка Иванова – директор на Правна програма на Институт «Отворено общество» - София, ръководител на проекта

Мария Тодорова – експерт Правосъдие и вътрешен ред, Институт “Отворено общество” - София

Рада Смедовска – Тонева - юрист, Фондация «РискМонитор»

Тодор Дочев – адвокат, член на УС на Български институт за правни инициативи

© Институт «Отворено общество» София. Всички права запазени.

Никоя част от това издание не може да бъде възпроизвеждана или излъчвана под никаква форма и чрез никакви средства, без предварителното писмено съгласие на Институт «Отворено общество» София.

За запитвания:

Институт «Отворено общество» София

София 1000, ул. Солунска 56

Интернет: <http://www.osi.bg>

Електронна поща info@osi.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

- Част 1 – Общ преглед и препоръки – стр.4
- Част 2 – Управление на човешки ресурси и професионална квалификация – стр.8
- Част 3 – Прилагане на правото на ЕС – стр. 26
- Част 4 – Статистика, обслужване на граждани и материални ресурси на системата – стр. 31
- Част 5 – Борба с корупцията в съдебната система – стр.43
- Част 6 – Конституционни промени – стр. 56
- Част 7 – Обществен образ на съдебната система – стр. 64
- Част 8 – Въвеждане на алтернативни начини за решаване на спорове – стр. 67
- Част 9 – Усъвършенстване на системата за съдебно изпълнение – стр. 77
- Част 10 – Някои законодателни промени – стр. 86

ЧАСТ 1 – ОБЩ ПРЕГЛЕД И ПРЕПОРЪКИ

Иванка Иванова

Този доклад обобщава изпълнението на основните мерки по Актуализираната стратегия за реформа на българската съдебна система, която е приета с Решение №260 на Министерски съвет от 21 април 2003 година и действа за периода до 2008 година включително.

Над 80% от планираните в стратегията мерки са определени като изпълнени или по-скоро изпълнени; стратегията е постигнала основните си цели за успешна европейска интеграция на страната и ресурсното обезпечаване на системата. Въпреки това не може да се твърди, че съдебната реформа е приключила.

Основните достижения на провежданата реформа са подобряване на условията на труд в съдебната власт, увеличаване на възнагражденията и възстановяване на привлекателността на магистратската професия. Поставени са основите за изграждане на надеждно и качествено професионално образование на магистратите и има създадени определени организационни и материални условия за подобряване на ефективността на правосъдието, в сравнение с ранните години на реформата.

За периода на изпълнение на стратегията (2003 – 2008) бюджетът на съдебната власт е нараснал значително, с темпове далеч над средните за нарастване на публичните разходи. На практика обаче подобреното материално положение на магистратурата не води до по-добро, качествено и достъпно правосъдие за гражданите. Гражданите все още се обръщат към съда за решаване на правен спор само в краен случай, а бизнесът счита, че съдът е използван като инструмент за нелоялна конкуренция.

За периода на изпълнение на стратегията за съдебна реформа доверието на гражданите в органите на съдебна власт спада, а обществените представи за корупция в системата се увеличават многократно. Съдиите, прокурорите и адвокатите са възприемани от обществото като едни от най-корумпираните професионални общности; всъщност единствено митничарите биват възприемани като по-корумпирани от тях. Самата стратегия съдържа малко, декларативни и повърхности мерки за борба с корупцията в съдебната власт, а не истинска програма за реформа.

Основна причина за това противоречие между обема на вложените ресурси и получените резултати е, че приоритетите на реформата са определени за да решават външно-политически проблеми на страната (присъединяването към Европейския съюз чрез приемане на достиженията на правото на ЕС) и вътрешно-кастови проблеми на самата съдебна власт - стратегията за реформа е изработена и се прилага в условията на активна интеграция на България към ЕС и с водещото участие на магистратурата. Този подход е бил оправдан в началото на това десетилетие, защото стратегията е изготвена в условията на намаляващ интерес на

юристите към магистратските професии, ниско заплащане, много лоши битови условия на труд, особено в големите съдилища и напълно отсъстващи системи за професионална квалификация. Целите на стратегията са определени на първо място за да отговорят на специфичните проблеми на магистратските професии. Макар, че изборът на тези две основни насоки на стратегията да е бил оправдан по време на нейната подготовка, важно е да се подчертае, че нито една от двете не води до пряко и непосредствено решаване на конкретните правни проблеми на българските граждани. Това е една възможна обяснителна хипотеза за отлива на доверие в институциите на съдебната власт, който характеризира наблюдавания период.

Проведените до сега реформи далеч не решават изцяло проблемите с материалната база и натовареността на магистратите – за периода на изпълнение на стратегията се е задълбочила огромната разлика в натовареността между съдилищата от София и големите градове от една страна и провинцията от друга, както и между отделните видове съдилища, а в същото време се запазва приблизителното равенство на възнагражденията. Това вече оказва негативно влияние на мотивацията на магистратите и в дългосрочен план най-вероятно този проблем ще продължава да се задълбочава.

До сега реформата не е послужила за разрешаване на основните проблеми, които гражданите имат със съдебната власт. Много малко изследвания има в тази област, но известните правни проблеми в гражданско-правната област са свързани основно с потреблението на стоки и услуги (некачествени стоки и разваляне на договори), между-съседски спорове и достъпа до социални помощи. Достъпът на гражданите до различни видове социални плащания е затруднен, поради твърде сложни процедури и нормативна база и факта, че администрацията предоставя само оскъдна и повърхностна правна информация.

В същото време съществуващата система за предоставяне на правна помощ за гражданите е развита само по наказателни дела, в случаите на задължителна защита. Правна помощ извън воденето на дела и по отношение на административни, трудови и граждански дела, почти не се предоставя, което допълнително затруднява достъпа на граждани до правосъдие.

Въпреки, че борбата с корупцията в съдебната система е декларирана цел на реформата, колкото повече напредва изпълнението на стратегията, толкова по-често проблемът с корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност заема място във външни оценки (основно ЕС) и вътрешни коментари върху ефективността на правосъдието. В тази връзка липсата на ефективно наказателно преследване на корупцията вътре в съдебната власт и бавно развиващите се механизми за вътрешна и външна отчетност на прокуратурата продължават да бъдат сериозни проблеми и изискват спешни мерки.

Тежестта на професионалната квалификация на магистратите е прехвърлена от университета – върху подготовка след постъпване в професията (Национален

институт на правосъдието, НИП). Създаването на НИП може да бъде оценено като едно от основните достижения на реформата до сега. Важно е да се подчертае обаче, че такъв вид обучение само допълва, а не замества качествено и практически-ориентирано правно образование в Университетите, което все още липсва.

Има области, които са много важни за функциониране на правосъдието, но изобщо не са залегнали в приоритетите за съдебна реформа, като затворното дело и правосъдието спрямо непълнолетни.

Стратегията използва законодателни промени като основен инструмент за реформи, но далеч не всички новоприети закони постигат целите, които са им били вменени първоначално. Законодателните промени рядко водят до очакваните от тях резултати, защото самият регулаторен процес на първо място има нужда от модернизация и рационализация. Проектите за закони се изготвят набързо, повърхностно и без публично участие; дори тези от тях, които са добре планирани предварително, се провалят в Народното събрание заради отделни самостоятелни инициативи на депутати. Като правило промените в законите влизат в сила преди съответните административни промени да бъдат въведени и персоналът да бъде обучен. Това допълнително компрометира очакваните резултати от законодателните промени.

Капацитетът на Министерството на правосъдието (МП) да следи, управлява и отчита процеса на реформа е проблематичен. Няма създадено вътрешно специализирано звено – задачата се възлага на дирекции, които имат други основни функции. На практика огромна част от планираните мерки са извън правомощията на МП и зависят от решенията на ВСС, които не винаги са последователни. Отделно от това – проблематиката на до-съдебната фаза на наказателния процес е основно в ресора на МВР, а правителството никога не е подготвило звено за цялостно планиране и управление на тази конкретна реформа. Изграждането на някакъв вид между-институционално партньорство между МП, МВР, Прокуратурата и ВСС за съвместно определяне на проблемните области ще е от ключово значение за продължаване на процеса на реформи.

Мерките в оценяваната стратегия са повече насочени към укрепване на институциите, които в повечето случаи са всъщност част от проблема. Едва през последните години и то извън стратегията, са предприети мерки за осигуряване на предпоставките, които гарантират независимостта и компетентността в системата; например мерките за създаване на Инспектората към ВСС и публикуване на текста на съдебните актове в Интернет са мерки извън стратегията, но имат потенциална сила да гарантират продължаване и оптимизиране на темповете на модернизация в правосъдието.

ПРЕПОРЪКИ

- a) Основен приоритет за продължаване на реформата трябва да бъде промяна на съотношението между леки и тежки дела - разтоварването на съда от рутинни административни дейности и леки дела, чието решаване изисква малко правни знания, за да се даде възможност за разглеждане основно на значими спорове, които съдържат изявена правна проблематика.
 - i. Засилване на ролята и приложното поле на алтернативни начини за решаване на спорове, включително медиация.
 - ii. Създаване на стимули за страните да се насочват към медиация.
- b) Паралелно с това като основен приоритет в краткосрочен план трябва да се изведе борбата с корупцията в съдебната система – анализ на причините за липса на наказателни производства и отстраняване на пречките;
- c) Отговорността и отчетността на прокуратурата в това отношение, както и общо по отношение на наказателната политика, трябва да бъде задълбочена.
- d) Подобряване на капацитета на публичната администрация да предоставя правна информация на гражданите, особено във връзка с предоставянето на социални услуги и помощи. Потенциално това би довело до ограничаване на правните спорове в тази връзка.
- e) Анализ на регионалното разпределение на натовареността, материалните и човешки ресурси на системата и мерки за съответно реструктуриране.
- f) Реформа на регулаторните режими – въвеждане на ясни правила за предвидимост, необходимост и обоснованост на промените в законодателството и подзаконовата нормативна база.
- g) Укрепване на капацитета на МП за извършване на първоначална и последваща оценка на въздействието на промени в законодателството.
- h) Системата за правна помощ да се отвори за ползване от социални групи в неравностойно положение и за граждански, административни и трудовоправни спорове, при съответни гаранции за подобряване на качеството на предоставяната правна помощ.
- i) Реформа на правното образование в университетите – увеличаване на значението на практическо правно образование и стимулиране на приложните правни изследвания.
- j) Въвеждане на практика на принципа за програмно бюджетизиране при управлението на разходите за правосъдие.
- k) От гледна точка на планиране на последващи стратегически инструменти – Изграждането на една обща рамка на “Стратегия за съдебна реформа” има недостатък на прекалено общото дефиниране на проблемните области и целите, както и на прекалено широк кръг от заинтересовани субекти, което прави процеса на управление и отчитане трудно управляем. Най-удачно е да се разработват отделни планови инструменти, съобразно конкретните проблеми, които трябва да се решават и конкретния кръг заинтересовани субекти. От предметна гледна точка и важно всяка планирана законодателна промяна да бъде съответно обвързана с конкретен пакет от административни мерки и бюджет, които да позволяват практическото ѝ осъществяване.

ЧАСТ 2 – УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ И ПРОФЕСИОНАЛНА КВАЛИФИКАЦИЯ

Мария Тодорова

Цел - Укрепване на правоприлагащия капацитет на съдебната система

1. Изработване и приемане на единни критерии за подбор и назначаване на магистрати

Съгласно чл. 162 от Закона за съдебната власт за съдия, прокурор и следовател може да се назначи лице, което има само българско гражданство, висше образование по специалността "Право", преминало е стажа, определен в ЗСВ, и е придобило юридическа правоспособност, притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на правилата за професионална етика за съдиите, прокурорите и следователите, не е осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо от реабилитацията и не страда от психическо заболяване.

Освен тези минимални условия, на които трябва да отговарят кандидатите за магистрати, не са изработени и приети детайлни единни критерии за подбор и назначаване на магистрати.

Според Доклад на Световната банка от юли 2008 г. "България: Ресурси за функционирането и отчетността на съдебната система" фактите показват необясними разлики в подхода към назначаването на нови хора. От данните се налага изводът, че нови работни места за съдии в съдилищата се разкриват, където управлението не е добро, а увеличаването на щата не влияе особено върху резултатите.

Състояние: Мярката е по-скоро не изпълнена.

2. Изработване на критерии за провеждане на конкурси за съдии, прокурори и следователи

В изпълнение на Стратегията за съдебна реформа през 2006 г. е въведено конкурсното начало при заемане на магистратска длъжност. Редът и организацията за провеждане на конкурсите са регламентирани в ЗСВ, както и в Наредба №2 за провеждане на конкурси за съдии, прокурори и следователи(обн. ДВ. бр.61 от 28 юли 2006 г., изм. ДВ. бр.17 от 23 февруари 2007 г., отм. ДВ. бр.2 от 8 януари 2008г.), заменена от Наредба № 1 от 19 декември 2007 г. относно реда и организацията по провеждане на конкурси за назначаване, повишаване в длъжност и преместване на съдия, прокурор и следовател.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

3. Изработване и въвеждане на задължителна предварителна оценка във връзка с придобиване статут на несменяемост на магистратите

Несменяемостта на магистратите е въведена с изменението на чл. 129, ал.3 от Конституцията (ДВ, бр. 85 от 2003 г.) като се предвижда, че с навършване на петгодишен стаж като съдия, прокурор или следовател и след атестиране, с решение на Висшия съдебен съвет, съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми.

В изпълнение на тази мярка от стратегията в ЗСВ е въведено изискване за оценка на работата на магистратите при придобиването на статут на несменяемост. Критериите за оценка са регламентирани първоначално в чл. 30б на отменения Закон за съдебната власт, който предвижда, че при провеждане на атестирането се вземат предвид мненията на административния ръководител; брой, вид, сложност и тежест на разглежданите преписки и дела; спазване на законовите и инструктивните срокове; брой потвърдени и отменени актове и основанията за това; поощрения и наказания през разглеждания период; преценка относно необходимите нравствени и професионални качества; участие в квалификационни курсове, програми и научни конференции. Детайлно критериите и реда за атестиране на магистратите са уредени в Наредба за реда за атестиране на съдии, прокурори и следователи (Обн. ДВ. бр.61 от 28 юли 2006 г., изм. ДВ. бр.101 от 15 декември 2006 г., отм. ДВ. бр.2 от 8 януари 2008 г.).

През 2007 г. е приет новият Закон за съдебната власт в който е предвидено, че съответният магистрат става несменяем след навършване на стажа, определен в чл. 129, ал. 3 от Конституцията на Република България, и при получена положителна комплексна оценка от атестирането.

Съгласно приетата нормативна уредба атестиране се провежда:

1. за придобиване на несменяемост;
2. за повишаване в длъжност или за преместване;
3. за повишаване в ранг;
4. периодично - на всеки 5 години от последното атестиране до навършване на 60-годишна възраст;
5. за назначаване на административен ръководител или заместник на административен ръководител.

Атестирането на квалификацията на съдия, прокурор или следовател се провежда въз основа на общи и специфични критерии, предвидени в глава девета, раздел IV от ЗСВ. Общите критерии за атестиране на съдия, прокурор или следовател са:

1. брой, вид, сложност и тежест на преписките и делата;
2. спазване на сроковете;
3. брой потвърдени и отменени актове и основанията за това;
4. разбираемо и обосновано мотивиране на актовете;
5. резултати от проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет;
6. поощрения и наказания през периода, за който се извършва атестирането;

7. спазване правилата за професионална етика на съдиите, прокурорите и следователите.

При атестирането се отчита и общата натовареност на съответния съдебен район и орган на съдебната власт, както и натовареността на атестирания съдия, прокурор или следовател в сравнение с другите съдии, прокурори или следователи от същия орган на съдебната власт.

Специфичните критерии за атестиране на съдия са:

1. спазване на графика за провеждане на съдебни заседания;
2. умение за водене на съдебно заседание и съставяне на протокол.

Специфичните критерии за атестиране на прокурор са:

1. умения за планиране и структуриране на действията в досъдебното и съдебното производство;
2. изпълнение на писмените указания и разпореждания на по-горестоящия прокурор;
3. способност за организиране на работата и ръководство на разследващите органи и екипите, които участват в досъдебното производство.

Специфичните критерии за атестиране на следовател са:

1. умения за планиране и структуриране на действията в досъдебното производство;
2. изпълнение на писмените указания и разпореждания на прокурора.

Законът предвижда, че комплексната оценка от атестирането може да е положителна или отрицателна. Степените на положителната комплексна оценка са:

1. задоволителна;
2. добра;
3. много добра.

На 11 януари 2008 г. ВСС приема и Методика за атестиране на съдии, прокурори и следователи, административни ръководители и заместници на административните ръководители. Голяма част от магистратите¹ критикуват методиката като заявяват, че тя повтаря текстовете от закона, без да постига функциите на методика за атестиране. Това, според тях открива възможност за субективизъм, формализъм и регионални кадрови практики. Критики са отправени и към липсата на прецизна и обмислена регламентация относно изискванията към членовете на помощните атестационни комисии.

¹ Становище на съдиите от ВКС Капка Костова и Елена Авдева; Становище, изготвено от група съдии от Софийските съдилища, което е подписано от над 40 съдии от Софийския районен, Софийския градски, Софийския окръжен и Софийския апелативен съд, както и от съдии от ВКС; Становище на председателя на Софийски апелативен съд и др.

Не е регламентиран и начинът, по който ще се отчита общата натовареност на съответния съдебен район и на атестирания съдия. Методиката не съдържа указание за сравнителния критерий за обща натовареност.

Критикува се и подходът, предвиден в методиката, според който се дава изключителна тежест на фактори, независещи от качествата и усилията на атестирания съдия, като брой, вид, сложност и тежест на делата. Отбелязва се, че при разпределение на делата на случаен принцип тези обстоятелства са фактор, върху който атестираният не упражнява влияние и те не би следвало да рефлектират върху оценката на работата му в посочената в методиката степен.

Според изразените критики методиката не посочва никакви обективни показатели за оценка на правните знания, професионалните умения, аналитичното мислене, способността за вземане на решения и др. на съдиите и административните ръководители.

Състояние: Мярката е изпълнена.

4. Изработване на критерии за оценка натовареността на съдиите

В изпълнение на тази мярка с Решение на ВСС по протокол № 42/18.11.2003 г. е утвърден коефициент за отчитане натовареността на магистратите като приложение към Наредбата за атестиране на съдии, прокурори и следователи. С решение по протокол № 1/26 януари 2005 г. Висшият съдебен съвет приема Временни правила относно реда за атестиране на съдии, прокурори и следователи, в които се съдържат качествени и количествени показатели за оценка на тяхната дейност и натовареност, в съответствие с новите разпоредби на ЗСВ. Съгласно чл. 15 от Временните правила, показателите за формиране на комплексна оценка при атестиране на съдиите включват следните критерии за оценка на натовареността:

т.1. Времетраене на съдебното производство - включва времето от образуване на съдебното производство до обявяването му за решаване от съда.

1.1. подготовка за разглеждане на делото от съдията-докладчик - включва се времето от постъпване на делото до първото по делото заседание;

1.2. брой висящи дела:

а/ до шест месеца;

б/ от шест месеца до една година;

в/ над една година.

т.2. Сложност и тежест на разглежданите дела.

През 2005 г. към Висшия съдебен съвет е създадена Временна щатна комисия. При вземане на решение за отпускане на нови щатни бройки комисията прилага като критерий съотношението на средната натовареност по щат, изчислена на база брой свършени дела. Когато средната натовареност по щат на съответния съд е по-

голяма от средната за страната /за същия вид съдилища/, следва да се отпускат нови бройки до достигане на средната натовареност за страната.

В сега действащия ЗСВ се предвижда, че при атестирането се отчита общата натовареност на съответния съдебен район и орган на съдебната власт, както и натовареността на атестирания съдия, прокурор или следовател в сравнение с другите съдии, прокурори или следователи от същия орган на съдебната власт.

През януари 2008 г. ВСС приема Методика за атестиране на съдии, прокурори и следователи, административни ръководители и заместници на административните ръководители. Отправени са критики към липсата на регламентация в методиката относно начинът, по който ще се отчита общата натовареност на съответния съдебен район и на атестирания съдия и липсата. Методиката не съдържа указание за сравнителния критерий за обща натовареност.

В утвърдените от Висшият съдебен съвет през 2008 г. статистически форми се разделя натовареността на един магистрат на натовареност по граждански дела и натовареност по наказателни дела. Изработени са нови статистически таблици за работата на съдиите във всеки един съд, които дават пълна информация за видовете дела, разглеждани и свършени от един магистрат, обжалваните дела, както и резултатите от върнатите от по-горна инстанция такива.² На Интернет-страницата на Висшия съдебен съвет: www.vss.justice.bg са публикувани статистически данни относно натовареността на магистратите през 2005 г., 2006 г. и 2007 г.

В Доклада на Световната банка от юли 2008 г. "България: Ресурси за функционирането и отчетността на съдебната система" е отбелязано, че за да се прецени дали съществува необходимост от по-нататъшно увеличение на щата в правосъдния сектор следва да се проведе изследване на разходите за човешки ресурси, необходими за придвижване на различните категории дела. Такова изследване би установило подходящото нормирано натоварване, което би предоставило ясна представа за подходящите равнища на численост на персонала в съдебния сектор. В съответствие със статистическата информация за обема и структурата на натоварването на всеки отделен съд, нормите на натоварването биха спомогнали за по-стратегическото разпределяне на щатни места в съдилищата, насочено към намаляване на старите дела и повишаване на ефективността на правораздаването.

В доклада се отбелязва още, че средните стойности на натовареността на съдиите варират в съдилищата от различните етажи на съдебната система, както и между отделни съдилища. Освен това са налице големи различия в показателите за средната натовареност на съдия сред съдилищата от една и съща категория, дори сред съдилища от един и същи съдебен район, което показва неефективност на разпределението на щатните бройки. Наблюдават се несъответствия по отношение

² ДОКЛАД за постигнатия напредък на България по изпълнението на специфичните показатели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност 1 януари 2007 г. – 1 март 2008 г.

натовареността на различните съдилища. Докато 65% от новите щатни бройки през 2006 г. са действително открити в съдилища с натовареност, по-висока от средната за страната, има и случаи, в които нови места се откриват в съдилища с относително слаба натовареност, независимо че в тях има свободни места. Набирането на голям брой бивши следователи в прокуратурата през 2006 г. е довело до намаляване на средното натоварване на един прокурор, но се наблюдават големи несъответствия между средната натовареност на прокурорите в различните окръжни прокуратури.

Във връзка са направените констатации в доклада се отбелязва, че има спешна нужда от разработване на методика за балансирана оценка и анализ на натовареността, която да формулира подходящи показатели за дейността на съдебната система. Различията в сложността на делата, разглеждани от различните видове съдилища и звена на прокуратурата, предполагат вариации в данните за натовареност. Липсата обаче на балансиран анализ на натовареността, който да предложи подходящи времеви рамки за приключване на различните категории дела в зависимост от тяхната сложност, не позволява да се определи относителната важност на този фактор за ефективността на съдилищата.

В края на 2008 г. е одобрен едногодишен проект "Компетентни и мотивирани магистрати и съдебни служители" на Висшият съдебен съвет. Партньори на ВСС в този проект са Върховният касационен съд и Върховният административен съд. Една от специфичните цели на проекта е постигане на оптимална натовареност на магистратите и съдебните служители чрез създаване на единна система за оценка на натовареността на магистратите и съдебните служители. Предвидено е да бъде направен анализ на досега използваните подходи за оценка на натовареността на магистратите и съдебните служители и на опита в държавите от Европейския съюз. След като ВСС към края на 2008 година отчита необходимостта от продължаване на работата в тази посока, очевидно определената от Стратегията задача все още не е постигната.

Състояние: Мярката е по-скоро не изпълнена.

5. Въвеждане на конкурсното начало при заемане на магистратска длъжност

Във връзка с изпълнението на тази мярка през 2006 г. Народното събрание приема Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн. ДВ бр. 39 от 12.05.2006 г.), чиито основни промени се отнасят до конкурсното начало при заемането на магистратска длъжност. Приетата регламентация предвижда издържалите конкурс кандидати да постъпват на задължително шестмесечно обучение в Националния институт на правосъдието. В чл.127б от отменения ЗСВ е въведено изискване за провеждането на конкурс при първоначално назначаване на длъжност в органите на съдебната власт. Условието за провеждане на конкурс са уеднаквени при назначаването на младши съдии, младши прокурори и младши следователи и при първоначалното назначаване на длъжност в органите на съдебната власт.

Съгласно въведената правна уредба, редът за провеждане на конкурсите за назначаване на младши съдии, младши прокурори и младши следователи се определя с наредба на Висшия съдебен съвет, а провеждането на конкурсите се организира от администрацията на съвета. В тази връзка ВСС приема Наредба № 2 относно реда за провеждане на конкурси за съдии, прокурори и следователи (обн. ДВ. бр.61 от 28 юли 2006 г., изм. ДВ. бр.17 от 23 февруари 2007г., отм. ДВ. бр.2 от 8 януари 2008 г.)

В сега действащата нормативна уредба конкурсното начало при заемане на магистратска длъжност е регламентирано в глава девета от новия Закон за съдебната власт. Регламентирани са и конкурси чрез атестиране при повишаване в длъжност и преместване на действащите магистрати. На 19 декември 2007 г. ВСС приема Наредба № 1 относно реда и организацията по провеждане на конкурси за назначаване, повишаване в длъжност и преместване на съдия, прокурор и следовател (обн. ДВ. бр.2 от 8 януари 2008 г.), която отменя Наредба № 2 от 2006 г. относно реда за провеждане на конкурси за съдии, прокурори и следователи. В нея се предвижда реда:

- за провеждане на конкурси за назначаване на младши съдии, младши прокурори и младши следователи;
- за провеждане на конкурси за първоначално назначаване на съдия, прокурор и следовател;
- за провеждане на конкурс чрез атестиране за повишаване в длъжност и преместване на съдия, прокурор и следовател;
- за назначаване на административни ръководители и техни заместници, с изключение на лицата по чл. 167, ал. 1, т. 1, ЗСВ.

Състояние: Мярката е изпълнена.

6. Изработване и приемане на критерии за оценка при повишаване и понижаване на магистрати в ранг и в длъжност

С оглед изпълнението на тази мярка от Стратегията за съдебна реформа в законодателството е регламентирана оценка на работата на магистратите при повишаването им ранг или длъжност.

Подробно критериите за оценка са разгледани в “Изработване и въвеждане на задължителна предварителна оценка във връзка с придобиване статут на несменяемост на магистратите”.

Състояние: Мярката е изпълнена.

7. Приемане на критерии и процедура за поощряване

В изпълнение на тази мярка в глава четринадесета на отменения Закон за съдебната власт са приети разпоредби, регламентиращи поощренията на съдиите, прокурорите и следователите. Предвидена е възможност Висшият съдебен съвет да

прави следните поощрения:

1. служебна благодарност и грамота;
2. личен почетен знак - сребърен и златен;
3. предсрочно повишаване в ранг при условията на чл. 142 – 144 от ЗСВ.

В сега действащата нормативна уредба глава петнадесета от Закона за съдебната власт регламентира поощренията на магистратите. Висшият съдебен съвет може да предлага на президента на Република България да награждава с ордени или медали съдии, прокурори и следователи за изключителни или за големи заслуги за осъществяване на съдебната власт.

Предвижда се, че Висшият съдебен съвет може да поощрява съдия, прокурор и следовател с отличие или награда за проявени висок професионализъм, образцово изпълнение на служебните задължения и високи нравствени качества. Министърът на правосъдието може да поощрява с отличие или награда държавен съдебен изпълнител и съдия по вписванията за проявени висок професионализъм, образцово изпълнение на служебните задължения и високи нравствени качества в обществото.

Отличията са:

1. служебна благодарност и грамота;
2. личен почетен знак:
 - а) първа степен - златен;
 - б) втора степен - сребърен;
3. предсрочно повишаване в ранг.

Наградата в размер до основното месечно възнаграждение е:

1. парична;
2. предметна.

Отличието може да бъде съчетано с награда.

Съгласно приетата процедура предложение за поощрение до Висшия съдебен съвет се прави от министъра на правосъдието, председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд, главния прокурор, директора на Националната следствена служба, председател на апелативен, военно-апелативен, окръжен и административен съд, от апелативен, военно-апелативен, окръжен и военно-окръжен прокурор, от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет и от съответната съсловна организация. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет може да прави предложение за поощрение до съответния административен ръководител. Предложенията за поощрение до министъра на правосъдието се правят от председателя на съответния районен съд или от главния инспектор от Инспектората към министъра на правосъдието.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

8. Въвеждане на мандатност за ръководни длъжности в съдебната система

В изпълнение на тази мярка през 2003 г. е изменена Конституцията на България като се въвежда мандатността за ръководни длъжности в съдебната система. В чл.129 от Конституцията е предвидено, че административните ръководители в органите на съдебната власт, с изключение на Председателя на Върховния касационен съд, Председателя на Върховния административен съд и Главния прокурор, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване. Разпоредби относно мандатността на административните ръководители и техните заместници са въведени и в Закона за съдебната власт. През 2004 г. за първи път са назначени административни ръководители в съдебната система с предвидения в Конституцията и ЗСВ мандат от 5 години.

Състояние: Мярката е изпълнена.

9. Утвърждаване на конкурсното начало и вътрешни критерии за назначаване на магистрати

След въвеждането на конкурсното начало през 2006 г. регулярно се провеждат конкурси за заемане на магистратска длъжност.

В Обобщения годишен доклад за дейността на Висшия съдебен съвет през 2007 година е отбелязано, че от началото на 2007 г. с решения на ВСС са били обявени седем конкурса за назначаване на магистрати – на ниво окръжни съдилища – граждански и наказателни съдии, районни съдилища – граждански и наказателни съдии, конкурс за назначения в прокуратурата, в следствието и за младши съдии. От общо обявените 128 щатни бройки до 30.09.07 г. по проведените конкурси ВСС е назначил общо 109 магистрати.

В Отчета на МП за реализирането на програмата за изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебна система за 2007 г. са публикувани следните статистически данни:

За централизиран конкурс през 2007 година:

обявени места	магистратска длъжност	брой кандидати
8 щ.бр.	съдии във ВАС	33
8 щ.бр.	съдии във ВАС	33
1 щ.бр.	съдия в АС-гр.Пловдив	10
20 щ.бр.	младши съдии	380
29 щ.бр.	прокурори	239
6 щ.бр.	съдии в Окръжен съд- “наказателно право”	56
21 щ.бр.	съдии в Окръжен съд-	177

19 щ.бр.	“гражданско право” съдии в Районен съд-	253
31 щ.бр.	“наказателно право” съдии в Районен съд-	301
4 щ.бр.	“гражданско право” следователи	41
139 щ. бр. – заети		1490

На Интернет-страницата на ВСС: www.vss.justice.bg се публикуват условията, списък на кандидатите и резултатите от конкурсите.

В *СОМ(2008) 495 окончателен* на Европейската комисия се отбелязва, че за разлика от оценката на работата на магистратите, която среща многобройни критики, конкурсите за работа в съдебната власт се възприемат положително. Въпреки общата позитивна оценка, не рядко резултатите от конкурсите се обжалват от участниците в тях.

Състояние: Мярката е изпълнена.

Цел - Укрепване на професионалната квалификация на правоприлагащите органи

10. Въвеждане на задължително обучение на новопостъпили магистрати

В изпълнение на тази мярка в чл.35ж от отменения Закон за съдебната власт е въведено задължително шестмесечното първоначално обучение в Националния институт на правосъдието. В чл.258 от новия ЗСВ е предвидено, че непосредствено след встъпването им в длъжност младшите съдии, младшите прокурори и младшите следователи преминават задължителен курс на първоначално обучение в Националния институт на правосъдието. Курсът на обучение е с продължителност 6 месеца. Той включва общи и специални дисциплини по професии – съдии, прокурори, следователи. Разпоредби относно задължителното начално обучение се съдържат и в Правилника на Националния институт на правосъдието, Вътрешните правила за реда и организацията на задължителния курс за първоначално обучение на младши магистрати в Националния институт на правосъдието и Вътрешните правила за реда на провеждане на изпити и оценяването на младши магистрати в Националния институт на правосъдието в края на задължителния курс на първоначално обучение

През март 2005 г. за първи път в НИП се провежда задължителният шестмесечен курс за начално обучение на спечелилите конкурса през 2004 г. младши магистрати.

Националният институт на правосъдието провежда и курс за повишаване на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, които постъпват за първи път в органите на съдебната власт, съгласно чл. 259 от ЗСВ. Курсът е

задължителен и се провежда през първата година след встъпването в длъжност на магистратите. Първото обучение за начална квалификация на магистрати, директно назначени на районно ниво без конкурс е проведено в края на 2005 г.

След завършване курса на задължително първоначално обучение в Националния институт на правосъдието, младшите съдии, младшите прокурори и младшите следователи продължават професионалното си развитие, подпомагани от съдии, прокурори или следователи-наставници по смисъла на чл. 242 от Закона за съдебната власт. Институтът на магистрата-наставник е въведен с измененията в Закона за съдебната власт през 2006 г., а детайлна уредба се съдържа в Правилата за статута и дейността на съдиите и прокурорите-наставници, приети от Управителният съвет на Националния институт на правосъдието. Наставниците периодично оценяват младшите магистрати посредством образци на доклади за оценка, одобрени от Управителния съвет на НИП.

Състояние: Мярката е изпълнена.

11. Разработване на последващи квалификационни програми за обучение на магистрати

В изпълнение на тази мярка в Закона за съдебната власт са приети разпоредби, възлагащи на Националния институт на правосъдието поддържането и повишаването на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, на държавните съдебни изпълнители, съдиите по вписванията, съдебните служители, на инспекторите от Инспектората към министъра на правосъдието и на други служители от Министерството на правосъдието. Разпоредби относно текущата квалификация на магистратите са предвидени и в глава V, раздел IV от Правилника за организацията на дейността на Националния институт на правосъдието.

Във връзка с това, със съдействието на Инициативата за укрепване на съдебната система на Американската агенция за международно развитие, е разработена дългосрочна програма за текуща квалификация на магистратите.

Текущото обучение на магистрати включва квалификационни курсове за всички действащи магистрати. Разглеждат се промените в законодателството, проблемите, свързани с прилагането на хармонизираното българско законодателство в практиката, измененията в законодателството и съдебната практика, както и правото на ЕС и защита правата на човека. През 2007 г. със съдействието на Инициативата за укрепване на съдебната система на Американската агенция за международно развитие стартира и програма за регионално обучение по съдебни райони. Предстои осъществяването на туининг проект за разработването на устойчив модел за осъществяване на регионални обучения.

Състояние: Мярката е изпълнена.

12. Въвеждане на задължителна последваща квалификация на магистрати

Повишаването и поддържането на текущата квалификация на магистратите няма задължителен характер. Това е тяхно право, гарантирано от закона. В чл. 261 от Закона за съдебната власт е предвидено, че ВСС може да реши определени курсове да са задължителни за магистратите в следните случаи:

1. повишаване в длъжност;
2. назначаване за административен ръководител;
3. специализация.

С решение на ВСС от ноември 2008 г. е въведена задължителна текуща квалификация на магистратите, преминаващи в по-висока инстанция – от районен съд/ районна прокуратура в окръжен съд/прокуратура.

В Стратегията за развитие на НИП за 2006 – 2009 г. се предвижда въвеждането на задължителни квалификационни курсове за магистрати, резултатите от които да се вземат предвид при атестацията на действащите магистрати.

Състояние: Мярката е по-скоро не изпълнена.

13. Изготвяне на система за обучение на магистратите по международноправни актове и право на ЕС

В изпълнение на тази мярка НИП осъществява обучение на магистратите по международноправни актове и право на ЕС.

В контекста на членството на България в ЕС обучението по право на ЕС е свързано с организирането на квалификационни курсове и подготовката на практически материали с цел подпомагане на българските магистрати в ефективното прилагане на правото на ЕС.

Обучението по право на ЕС е част от текущата квалификация на магистратите и е организирано на две нива - основен курс по право на Европейския съюз и специализирани семинари. Основният курс представлява въведение в правото на ЕС, което дава най-обща познания за нормативната и институционалната рамка на Европейския съюз. Институтът е развил четири специализирани програми в областта на европейското право:

- Съдебна практика на Съда на Европейските общности. Преюдициално заключение;
- Съдебно сътрудничество по наказателни дела в ЕС. Европейска заповед за арест;
- Съдебно сътрудничество по граждански дела в ЕС;
- Право на интелектуалната собственост в ЕС.

Участието на магистратите в основния курс е предпоставка за включването им в специализираните семинари.

Освен тези програми по европейско право, в учебния календар на института присъстват и обучителни курсове, покриващи различни аспекти на общностното право, които са организирани в рамките на двустранно сътрудничество с различни партньорски организации.

НИП осъществява обучения и в рамките на квалификационна програма по права на човека. През периода 2004 – 2006 година институтът е организирал курсове по права на човека за магистрати съвместно с Фондация “Български адвокати за правата на човека” в рамките на програма МАТРА на холандското правителство. На базата на натрупания опит е разработена дългосрочна програма за обучение на магистрати в областта на Европейската конвенция по правата на човека и основните свободи, която включва серия от квалификационни курсове по отделни текстове на конвенцията.

Състояние: Марката е изпълнена.

14. Прилагане на европейското право и европейските стандарти в правораздаването

Не е ясно какви точно действия е следвало да бъдат предприети за изпълняването на тази мярка.

Състояние: Мярката не е изпълнена.

15. Предоставяне от Министерството на правосъдието на материална база и оборудване за продължаване на дейността на НИП

Официалното откриване на сградата на Националния институт на правосъдието (НИП) е направено на 1 ноември 2004 г. През 2006 г. завършва основният ремонт на сградата на НИП, предназначена за учебно-информационен център, а през 2007г. са извършени довършителни работи, оборудване и обзавеждане на сградата.

Състояние: Мярката е изпълнена.

16. Законодателно уреждане дейността на НИП

Законодателната уредба на НИП е въведена с изменение (ДВ, бр. 74 от 2002 г., в сила от 01.01.2003 г.) на отменения Закон за съдебната власт. Националният институт на правосъдието е публична институция за обучение на кадрите в съдебната система. Институтът функционира от 1 януари 2004 г. Той се изгражда на основата на Центъра за обучение на магистрати, неправителствена организация, създадена през 1999 г.

Действащата правна уредба на дейността на НИП се съдържа в глава единадесета от новия ЗСВ и Правилника за организацията на дейността на Националния институт на правосъдието (Издаден от Висшия съдебен съвет, Обн. ДВ. бр.76 от 21 септември 2007 г.). Съгласно нормативната уредба, Националният институт на правосъдието е самостоятелно юридическо лице, но се намира във функционална връзка с Висшия съдебен съвет и с Министерството на правосъдието, като двете институции имат представители в Управителния съвет на института. Финансирането на Националния институт на правосъдието се осъществява от бюджета на съдебната власт, от програми и проекти, от дарения и от собствена дейност, свързана с обучение. Висшият съдебен съвет осигурява по бюджета на Националния институт на правосъдието средствата, необходими за провеждане на всички предвидени в закона обучения.

От декември 2005 г. Националният институт на правосъдието има статут на наблюдател в EJTN (European Judicial Training Network) – организацията на институтите за обучение на държавите-членки на Европейския съюз.

Състояние: Мярката е изпълнена.

17. Продължаване на текущото обучение по специализирани програми /Право на Европейския съюз, Пазарна икономика, Информационни технологии, Ново законодателство и др./

НИП продължава и разширява обучението по специализирани програми като част от текущото обучение на магистратите.

Информация за проведените от НИП обучения е достъпна на Интернет-страницата на института: www.nij.bg.

Състояние: Мярката е изпълнена.

18. Разширяване дейността на НИП с програми за обучение на прокурори и следователи

Предвидените в Закона за съдебната власт и Правилника за организацията на дейността на Националния институт на правосъдието начални и текущи обучения се отнасят и за прокурорите и следователите.

На 20 декември 2007 г., Националният институт на правосъдието, Министерство на правосъдието на САЩ и Прокуратура на Република България подписват Меморандум за разбирателство, за разработването и осъществяването на устойчиви учебни програми за прокурори. Тези програми се съставят с оглед нуждите на прокуратурата на Република България и на НИП, а в следствие се предвижда да станат част от постоянната учебна програма на НИП.

Съвместно договорената програма за 2008 г. включва четири пилотни курса:

- Пране на пари. Престъпления против данъчната, финансовата и осигурителните системи;
- Престъпления против паричната и кредитната система. Престъпления против кредиторите. Присвоявания. Измами;
- Обществени поръчки - наказателно-правни аспекти;
- Доказателства и доказателствени средства.

През месец февруари 2008 г. е проведен първият курс от учебната програма за прокурори: “Обучение на обучители - разработване на учебна програма за професионално обучение”.

Състояние: Мярката е изпълнена.

19. Въвеждане на програма за обучение на всички магистрати при заемане на административна длъжност, както и при преминаване в по-горна инстанция

С решение на ВСС от ноември 2008 г. е въведена задължителна текуща квалификация на магистратите, преминаващи от районен съд/ районна прокуратура в окръжен съд/прокуратура. В останалите случаи на повишаване в по-горна инстанция или заемане на административна длъжност не е въведено задължително обучение на магистратите.

Националният институт на правосъдието е разработил следните курсове за повишение на управленските умения на административните ръководители на съдилищата:

- Управление на човешки ресурси;
- Лидерство и стратегическо планиране.

В процес на разработване е и специален курс „Ръководство и лидерство в системата на прокуратурата”, предназначен за административните ръководители в системата на прокуратурата.

Състояние: Мярката е по-скоро не изпълнена.

20. Разработване и въвеждане на програма за задължително обучение на съдебната администрация

През 2005 г., като част от единната програма за обучение на Националния институт на правосъдието, стартира обучението на администрацията на съдебната власт. Основните учебни програми, с които през 2005 г. започва обучението на съдебни служители в Националния институт на правосъдието, са разработени от Инициативата за укрепване на съдебната система на Американската агенция за международно развитие, в сътрудничество с Националното сдружение на

съдебните служители. В последствие НИП организира разработването и на нови учебни програми за съдебните служители.

Програмите за обучение на съдебната администрация до юни 2007 г. се осъществяват изцяло с финансовата подкрепа на Инициативата за укрепване на съдебната система на USAID.

През периода 2005 – 2007 г., в който НИП осъществява обучение на служителите от съдебната администрация, през обучителните програми са преминали общо 1258 съдебни служители от всички видове съдилища. През този период са организирани общо 61 обучения по 16 учебни програми.

Основните цели при осъществяване обучението на съдебната администрация са: подобряване професионалните познания и практическите умения на съдебните служители за ефективно изпълнение на служебните им задължения, уеднаквяване на работните практики в администрацията на отделните съдилища и изграждане на висока административна култура, ориентирана към качествено обслужване на обществото. Обучението на съдебната администрация няма задължителен характер.

През 2006 г. започва осъществяването на програма за начално обучение на съдебни служители. Основната цел на началното обучение е да осигури първоначална обща подготовка на новопостъпилите съдебни служители, като обхване най-пълно основните моменти и принципи в тяхната работа. Програмата за начално обучение обхваща общи и специализирани теми, свързани с организацията и функционирането на администрацията на съда. Продължителността на началното обучение е 8 дни, разделени на два модула и се провежда 2 пъти годишно.

Във връзка със законодателните промени, въвеждащи длъжността “съдебен администратор” в съдебните органи и нова система за атестиране и служебно развитие на съдебните служители, през 2006 г. започва да действа програма за обучение на съдебни служители с ръководни функции – съдебни администратори, административни секретари, ръководители на служби. През 2007 г. програмата е доразвита и насочена към смесена аудитория – председатели (административни ръководители) на съдилища и съдебни администратори, и се фокусира върху придобиване на системни познания за управлението на съда и неговите служители, формиране на умения за използване на инструменти, които повишават ефективността на администриране.

Освен обученията, които НИП организира самостоятелно, се провеждат и дейности в изпълнение на международни проекти и програми. Провеждат се и обучения, съвместно с Министерството на правосъдието, в изпълнение на различни европейски проекти.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

21. Включване в държавния бюджет на средства за обучение на магистрати и административен персонал

В чл. 251 от Закона за съдебната власт и чл.63 и 64 от Правилника за организацията на дейността на Националния институт на правосъдието е предвидено, че финансирането на Националния институт на правосъдието се осъществява от бюджета на съдебната власт, от програми и проекти, от дарения и от собствена дейност, свързана с обучение. Висшият съдебен съвет осигурява по бюджета на Националния институт на правосъдието средствата, необходими за провеждане на всички предвидени в закона обучения. Останалите разходи могат да бъдат покривани от международни и други програми и проекти.

В изпълнение на тази мярка НИП разполага с цялостна годишна програма, финансово обезпечена със средства от държавния бюджет.

Състояние: Мярката е изпълнена.

22. Създаване и поетапно въвеждане на единна система за професионално обучение и квалификация на магистрати и административен персонал

Със създаването на НИП през 2004 г. се институционализира системата за професионално обучение и квалификация на магистратите и административния персонал. Като част от основната дейност на института е създадена и въведена единна програма за професионално обучение и квалификация на магистрати и административен персонал, която съдържа семинари, финансирани от бюджета на НИП и семинари, финансирани по проекти.

НИП разполага с публична актуална база данни, съдържаща информация за всички провеждани от създаването на института обучения, която е достъпна чрез неговата Интернет-страница.

Изградена е система за оценка на ефективността на обучението на магистратите и съдебните служители, основана на анонимни анкетни карти, попълвани от участниците след всяко обучение, както и на входящи и изходящи тестове. В *СОМ(2008) 495 окончателен* на Европейската комисия се отбелязва, че качеството на обученията, организирани от Националния институт на правосъдието, се оценява високо от участниците в тях.

Комисията “Професионална квалификация, информационни технологии и статистика” към ВСС е одобрила разработената електронна анкетна форма “Професионално обучение на магистратите”, която съдържа информация за:

- вида обучение, година на обучение, продължителността на обучението;
- темата на обучителното мероприятие;
- обучител /организация;
- имената на участвалите магистрати в обучението;
- оценка на обучението.

Формата е изпратена по служебните електронни страници на всички съдилища и следствени служби, както и на прокуратурата. Комисията е дала указания до административните ръководители два пъти в годината, заедно с представянето на статистическите форми – на шестмесечие и за годината да представят и тази форма.

Годишната програма на НИП за начално, текущо обучение и обучение по европейско право на магистратите и съдебните служители се публикува на Интернет-страницата на института: www.nij.bg. Програмата се изпраща до административните ръководители на окръжните съдилища, прокуратури и следствени служби.

Състояние: Мярката е изпълнена.

23. Развитие на специфични програми за обучение според конкретните нужди

НИП провежда редица семинари по специфични програми за обучение като например: “Способи за извънсъдебно разрешаване на търговски спорове- арбитраж и медиация”, “Проблеми на особените залози”, “Борба срещу изпирането на пари” и др.

Състояние: Мярката е изпълнена.

ЧАСТ 3 – ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВОТО НА ЕС

Мария Тодорова

Цел - Хармонизиране на българското законодателство с правото на ЕС и привеждането му в съответствие с най-добрите стандарти и практики на ЕС.

24. Предприемане на необходимите мерки за гарантиране прилагането на инструментите на Общността в областта на съдебното сътрудничество по наказателно-правни въпроси и по граждански и търговски дела

До 31.12.2006 г. (преди приемането на България за пълноправен член на ЕС) във връзка със задължението за привеждане на националното законодателство в съответствие с *Acquis communautaire* са въведени всички инструменти на общността в областта на съдебното сътрудничество по наказателно-правни въпроси, по граждански и търговски дела и са предприети мерки за гарантиране на тяхното прилагане.

През октомври 2005 г. Министерството на правосъдието започва изпълнението на туининг проект “Съдебно сътрудничество по наказателно-правни и гражданско-правни въпроси” по Програма ФАР с партньори Генералният съвет на съдебната власт на Кралство Испания и Националната съдебна администрация на Кралство Швеция. Основната цел на проекта е укрепване на необходимия административен и съдебен капацитет за прилагането на общностните актове в областта на съдебното сътрудничество по наказателно-правни и гражданско-правни въпроси между държавите-членки посредством: подпомагане на българската страна при създаването на законодателна и практическа база за ефективното прилагане на релевантните правни актове в българската правна система и провеждане на обучения на български експерти и магистрати по новоприети нормативни актове или на такива, които ще се прилагат за първи път.

Състояние: Мярката е изпълнена.

25. Преглед и оценка на действащото законодателство с цел установяване на необходимостта от въвеждане на изменения за ефективно прилагане на инструментите на Общността в областта на съдебното сътрудничество по граждански и наказателни дела.

С оглед въвеждането на общностните инструментите в областта на съдебното сътрудничество по граждански и наказателни дела в рамките на междуведомствени работни групи с участието на заинтересованите страни е извършен преглед на действащото национално законодателство с цел установяване на необходимостта от въвеждане на изменения за ефективно прилагане на съответните инструменти.

Състояние: Мярката е изпълнена.

26. Определяне на приоритети и подготовка на законопроекти за изменение и допълнение на съществуващата нормативна уредба, включително с оглед осигуряване практическото прилагане на европейската заповед за арест

Във връзка с изпълнението на тази мярка са приети редица изменения на действащата правна уредба и нови нормативни актове:

- в гражданско-правната област: ГПК, Закон за търговския регистър, Кодекс на международното частно право и др.;
- в наказателно-правната област: Закон за признаване, изпълнение и постановяване на актове за обезпечаване на имущество или доказателства, Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления, Закон за екстрадицията и европейската заповед за арест.

България е изпълнила поетите в хода на преговорния процес по глава 24 ангажименти за присъединяване към Европейската конвенция за международно признаване на присъдите, (Хага, 1970 г.), Европейската конвенция за трансфер на производства по наказателни дела, (Страсбург, 1972 г.), Допълнителния протокол към Конвенцията за трансфер на осъдени лица (Страсбург, 1997 г.) - ратифицирани от Народното събрание на 28 януари 2004 г. (ДВ, бр. 11 от 10.02.2004 г.), и Втория допълнителен протокол към Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателно-правни въпроси (Страсбург, 2001). Тези международни актове уреждат нови форми на международно правно сътрудничество в наказателната област. С цел създаване на необходимите за прилагането им механизми в българското законодателство, през октомври 2004 г. е изменен Наказателно-процесуалния кодекс.

На 18 февруари 2005 г. Народното събрание приема Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 18 от 25 февруари 2005 г.). Една от промените се отнася до предаването на български гражданин на чужда държава във връзка със задължението за правно сътрудничество по наказателни въпроси и по специално за изпълнение на Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 г. за европейската заповед за арест и процедурите по предаване между държавите-членки. С изменението се отменя абсолютната забрана на чл. 25, ал. 4 от Конституцията за предаване на български граждани на чужда държава, като се допусна такова предаване, когато това е предвидено във влязъл в сила за България международен договор.

Законът за екстрадицията и европейската заповед за арест е приет на 20 май 2005 г. В него е уредено предаването на лица между държавите-членки на Европейския съюз въз основа на Европейска заповед за арест. Предаването по нея е предвидено да се извършва съобразно специфичните разпоредби на Рамковото решение от 13 юни 2002 г. на Съвета на Европейския съюз относно Европейската заповед за арест и процедурите по предаване на лица между държавите-членки. Определени са характерът, съдържанието и формата на Европейската заповед за арест, кои органи и в кои случаи могат да я издават, процедурите, свързани с нейното изпращане, предаване, изпълнение и последиците от предаване на исканото лице.

През юни 2008 г. е изменен Законът за екстрадицията и европейската заповед за арест. Целта на измененията е да бъдат преодолені някои практически проблеми за правоприлагащите органи в областта на изпълнението на Европейската заповед за арест в края на 2008 г.

Във връзка с прилагането на Европейската заповед за арест са проведени обучения и семинари.

Състояние: Мярката е изпълнена.

27. Определяне на компетентни национални съдилища, които ще осъществяват дейности във връзка със съдебното сътрудничество по граждански и наказателни дела, и създаване на условия за ефективно изпълнение на тези дейности.

В изпълнение на тази мярка съответните нормативни актове предвиждат органите и процедурата за осъществяване на съдебното сътрудничество:

- в Гражданския процесуален кодекс са предвидени компетентните органи, които ще осъществяват дейности във връзка със съдебното сътрудничество по граждански дела;
- в Наказателно-процесуалния кодекс са предвидени компетентните органи, които ще осъществяват дейности във връзка със съдебното сътрудничество по наказателни дела;
- в Закона за екстрадицията и европейската заповед за арест са определени компетентни национални органи, които ще осъществяват дейности във връзка с изпълнението на европейската заповед за арест;
- в Закона за признаване, изпълнение и постановяване на актове за обезпечаване на имущество или доказателства са определени компетентни национални органи, които ще осъществяват дейности по признаване и изпълнение;
- в Закона за ратифициране на Конвенцията, приета от Съвета в съответствие с чл. 34 от Договора за Европейския съюз, за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите - членки на Европейския съюз, и на Протокола, съставен от Съвета в съответствие с чл. 34 от Договора за Европейския съюз към Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите - членки на Европейския съюз са определени компетентните национални органи за осъществяване на сътрудничество по наказателни дела.

Във връзка със съдебното сътрудничество по наказателни и граждански дела са определени представители на България в Европейската съдебна мрежа и Евроджъст. Определено са лице за контакт от България в Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела.

Във връзка със задължението на България като държава-член на ЕС да създаде Националната мрежа за международно съдебно сътрудничество са определени 12 магистрати за членове на мрежата. ВСС със свое решение по Протокол № 20 от 13 юни 2007 г. е утвърдил Правила за организацията и дейността на Националната съдебна мрежа за съдебно правно сътрудничество. На 2-3 октомври 2007 г. е проведен семинар за обучение на членовете на новосформираната Българската национална съдебна мрежа за международно сътрудничество.

Състояние: Мярката е изпълнена.

28. Обучение на магистратите от определените съдилища за прилагане на инструментите на Общността в областта на съдебното сътрудничество по граждански и наказателни дела.

В рамките на текущото обучение на магистрати Националният институт на правосъдието провежда квалификационни курсове, в които са включени специализирани програми “Съдебно сътрудничество по наказателни дела в ЕС. Европейска заповед за арест” и “Съдебно сътрудничество по граждански дела в ЕС”.

Националният институт на правосъдието, съвместно с Министерството на правосъдието провежда и семинари, свързани с правните инструменти за съдебно сътрудничество по граждански и наказателни дела.

В изпълнение на тази мярка са проведени семинари и в рамките на ФАР туининг проект BG-04-IB-JH-02 с партньори Генералния съвет на съдебната власт на Кралство Испания и Националната съдебна администрация на Кралство Испания. Участници в семинарите са магистрати от различни апелативни райони (София, Пловдив, Варна, Велико Търново, Бургас). Организиран са и семинари за съдебни служители, както и за преподаватели в Националният институт на правосъдието, в рамките на програма “Обучение на обучители” относно педагогическите аспекти на въпросите на съдебното сътрудничество по граждански дела в ЕС.

Състояние: Мярката е изпълнена.

29. Уведомяване Европейската комисия относно националните съдилища, които ще осъществяват дейности във връзка със съдебното сътрудничество по граждански и наказателни дела

Изпратени са нотификации до Европейската комисия относно националните съдилища, които ще осъществяват дейности във връзка със съдебното

сътрудничество по граждански и наказателни дела въз основа на предвидената в ГПК, НПК и специалните закони нормативна уредба.

Състояние: Мярката е изпълнена.

30. Предприемане на допълнителни мерки за гарантиране ефективното прилагане на инструментите на Общността в областта на съдебното сътрудничество по гражданско-правни и наказателно-правни въпроси, особено по отношение взаимното признаване и изпълнението на съдебни решения

След приемането на България за пълноправен член на ЕС на 01.01.2007 г. Министерството на правосъдието в сътрудничество със заинтересованите страни е предприело действия за въвеждането на новите инструменти на ЕС (които влизат в сила след 01.01.2007 г.) в областта на съдебното сътрудничество по гражданско-правни и наказателно-правни въпроси. Новите инструменти са въведени в националното законодателство. Изпратени са указания до всички органи на съдебната власт по приложението на актовете на ЕС в областта на съдебното сътрудничество.

Министерството на правосъдието и Националният институт на правосъдието са организирали редица семинари и обучения относно съдебното сътрудничество по гражданско-правни и наказателно-правни въпроси.

В началото на 2006 г. започва действието си проект „Обмен на данни за съдимост”. През юни 2008 г. България е приета за член на проекта. Основната цел на този проект е подобряване на механизмите, свързани с обмена на информация от регистрите за съдимост между страните-членки на ЕС, което е от важно значение при превенцията на престъпността и развитието на пространството на свобода, сигурност и правосъдие в ЕС.

Състояние: Мярката е изпълнена.

ЧАСТ 4 – СТАТИСТИКА, ОБСЛУЖВАНЕ НА ГРАЖДАНИ И МАТЕРИАЛНИ РЕСУРСИ НА СИСТЕМАТА

Велислава Делчева

Цел - Въвеждане на европейски стандарти в работата на съдебната система – принципи на прозрачност и безпристрастност

31. Създаване на работна група по изготвяне на статистически критерии за отчитане работата на различните звена от съдебната система

След запознаване със сегашните формати на статистическите таблици за Районните съдилища, Окръжните съдилища, Административните съдилища, Апелативните съдилища, ВАС и ВКС, Комисията “Професионална квалификация, информационни технологии и статистика” към Висш съдебен съвет проведе разширено заседание, на което са поканени магистрати и съдебни служители от съдилища, прокуратурата и НСС.

Състояние: Мярката е изпълнена.

32. Утвърждаване на единни статистически образци за отчитане на работата на различните звена от съдебната система /съд, следствие и прокуратура/

В *Законът за съдебната власт* е предвидено задължение за административните ръководители на органите на съдебна власт да предоставят годишен доклад за дейността на съда, както и справки и статистически данни в електронна форма по образец, утвърден от министъра на правосъдието. Годишните доклади и справките се предоставят на Висшия съдебен съвет, както и на министъра на правосъдието. В края на всяко шестмесечие административните ръководители подготвят и предоставят на Инспектората към Висшия съдебен съвет обобщена информация за образуването, движението и приключването на преписките и делата на съдиите, както и за окончателно отменените актове от по-горните инстанции, а на министъра на правосъдието - и информация за образуването, движението и приключването на преписките и делата на държавните съдебни изпълнители и на съдиите по вписванията.

През месец февруари 2008 г. Висшият съдебен съвет утвърди изменение на статистическите форми за дейността на окръжните, районните и военните съдилища по приложени образци, с което изменени и осъвременени статистически форми за дейността на апелативните, окръжните, административните, районните и военните съдилища. Те са обнародвани на интернет страницата на ВСС. Утвърдени са нови обхват и структура на годишните доклади за дейността на Прокуратура на Република България, на ВКС и ВАС, както и на съдилищата.³

³ Доклад за постигнатия напредък на България по изпълнението на специфичните показатели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност 1 януари 2007 – 1 март 2008

Структурата и формата на статистическите отчети на прокуратурата се одобряват от Върховна касационна прокуратура и се използват от прокуратурите на всички нива.

Състояние: Мярката е изпълнена.

Цел - Подобряване административната дейност на съдебната система

33. Въвеждане на стандарти за обслужване на граждани

През 2003 г. със съдействието на Проект за развитие на съдебната система, финансиран от Американската агенция за международно развитие, Националното сдружение на съдебните служители разработи и прие Стандарти за обслужване на гражданите. До 2005г. е разработена обучителна програма и са проведени обученията относно изпълнението на тези стандарти. Следи приключване на външното финансиране такива обученията повече не се провеждат.

Няма данни такива стандарти да са приети за служителите на прокуратурата.

Състояние: Мярката е по-скоро не изпълнена.

34. Обучение и квалификация на административния персонал

През периода ноември-декември 2004 г. са проведени 5 семинара за обучение на съдебни служители в рамките на ФАР-проект EuropeAid/113343/D/SV/BG "Техническа помощ за подготовка на стратегия за назначаване и професионална квалификация на магистрати и съдебни служители".

През 2005 г., като част от единната програма за обучение на Националния институт на правосъдието, стартира обучението на администрацията на съдебната власт. Основните учебни програми през 2005 г. са разработени от Инициативата за укрепване на съдебната система на Американската агенция за международно развитие, в сътрудничество с Националното сдружение на съдебните служители. Впоследствие НИП организира разработването и на нови учебни програми за съдебните служители, които успешно се вписват в програмата на Института.

През периода 2005 – 2007 г., в който НИП осъществява обучение на служителите от съдебната администрация, през обучителните програми са преминали общо 1258 съдебни служители от всички видове съдилища. През този период са организирани общо 61 обучения по 16 учебни програми.

Основните цели при осъществяване обучението на съдебната администрация са: подобряване професионалните познания и практическите умения на съдебните служители за ефективно изпълнение на служебните им задължения, уеднаквяване

на работните практики в администрацията на отделните съдилища и изграждане на висока административна култура, ориентирана към качествено обслужване на обществото. Обучителните програми, заедно с разработените към тях учебни помагала се актуализират при промени в законодателството и работните практики.

По отношение на служителите в административните съдилища е разработен програма “Работа по административни дела”, но няма публикувана информация за проведени обучения.

През есента на 2007 г. започва работа по разработване на учебна програма, насочена към администрацията в прокуратурите. По същото време стартира и програма за обучения, насочени към административните ръководители на съдилищата, с фокус върху техните управленски умения.

НИП работи по общ проект с Британски съвет и посолството на Кралство Великобритания, по който се провеждат обучения за съдебни администратори и председатели в областта на управлението на човешките ресурси. Продължава сътрудничеството с Френската школа за съдебни служители. Провеждат се и обучения, съвместно с Министерството на правосъдието, в изпълнение на различни европейски проекти. По туининг-проект с Националната школа за съдебна администрация на Франция се разработва модел за осъществяване на регионални обучения.

В допълнение ВСС, Прокуратурата, Национална следствена служба и Върховен административен съд са бенефициенти на Оперативна програма “Административен капацитет”, които са насочени към обучения и на магистрати и на служителите в различни области.

Състояние: Мярката е изпълнена.

35. Въвеждане на конкурсното начало при подбор и назначаване на административен персонал

По отношение на съдилищата конкурсното начало е въведено с *Правилника за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища* (Обн. , ДВ, бр. 95 от 2004 г., изм., бр. 83 от 2005 г., бр. 16 и бр. 90 от 2006 г. и бр. 33 от 2007 г.), който беше отменен с *Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища* (обн. дв, бр. 9 от 2008 г.)

По отношение на администрацията на прокуратурата това е *Правилника за организацията и дейността на администрацията на Прокуратурата на Република България* (Обн., ДВ, бр3 от 2007 г.), който е отменен с *Правилника за организацията и дейността на администрацията на Прокуратурата на Република България* (Обн., ДВ, бр.9 от 2008 г.)

По отношение на администрацията на Националната следствена служба това става с *Правилника за организацията и дейността на администрацията на националната следствена служба и на окръжните следствени служби*, утвърден с решение на ВСС (Протокол №40 от 16.12.2004 г.), отменен с *Правилника за организацията и дейността на администрацията на националната следствена служба и на окръжните следствени служби* (Обн., ДВ, бр.9 от 2008 г.)

През 2006 г. със съдействието на Инициатива за укрепване на съдебната система, финансирана от Американската агенция за международно развитие, беше изработен и въведен наръчник за използването на Модел за подбор и назначаване на съдебни служители.

Състояние: Мярката е изпълнена.

36. Въвеждане на критерии и процедура за оценка на работата на административния персонал

Критериите и процедура за оценка на работата на административния персонал са въведени с *Правилника за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища* (Обн., ДВ, бр. 95 от 2004 г., изм., бр. 83 от 2005 г., бр. 16 и бр. 90 от 2006 г. и бр. 33 от 2007 г.), който беше отменен с *Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища* (обн. дв, бр. 9 от 2008 г.)

По отношение на администрацията на прокуратурата това е *Правилника за организацията и дейността на администрацията на Прокуратурата на Република България* (Обн., ДВ, бр.3 от 2007 г.), който е отменен с *Правилника за организацията и дейността на администрацията на Прокуратурата на Република България* (Обн., ДВ, бр.9 от 2008 г.)

По отношение на администрацията на Националната следствена служба това става с *Правилника за организацията и дейността на администрацията на националната следствена служба и на окръжните следствени служби*, утвърден с решение на ВСС (Протокол № 40 от 16.12.2004 г.), отменен с *Правилника за организацията и дейността на администрацията на националната следствена служба и на окръжните следствени служби* (Обн., ДВ, бр.9 от 2008 г.)

Състояние: Мярката е изпълнена.

37. Изготвяне на длъжностни характеристики

Типовите длъжностни характеристики за всички органи на съдебна власт представляват приложения в съответните правилници за организация на работата: *Правилник за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища* (Обн., ДВ, бр. 95 от 2004 г., изм., бр. 83 от

2005 г., бр. 16 и бр. 90 от 2006 г. и бр. 33 от 2007 г.), който беше отменен с Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища (обн. дв, бр. 9 от 2008 г.)

Правилник за организацията и дейността на администрацията на Прокуратурата на Република България (Обн., ДВ, бр3 от 2007 г.), който е отменен с Правилника за организацията и дейността на администрацията на Прокуратурата на Република България (Обн., ДВ, бр.9 от 2008 г.)

Правилник за организацията и дейността на администрацията на националната следствена служба и на окръжните следствени служби, утвърден с решение на ВСС (Протокол№40от16.12.2004г.), отменен с Правилника за организацията и дейността на администрацията на националната следствена служба и на окръжните следствени служби (Обн., ДВ, бр.9 от 2008 г.)

Състояние: Мярката е изпълнена.

38. Увеличаване броя на административния персонал

Висшият съдебен съвет приема Единния класификатор на длъжностите в администрацията на органите на съдебната власт. Основен помощен орган в процеса е Комисията "Съдебна администрация". По предложение на Комисията съгласно приетите критерии за отпускане на щатни бройки за съдебни служители, Висшият съдебен съвет прие да увеличи щатни бройки за съдебната администрация в съдилища и прокуратурата – с оглед преценка на нуждите и натовареността на съответния съдебен орган. Комисията "Съдебна администрация" изготви нови критерии за отпускане на щатни бройки за специализираната администрация в органите на съдебната власт, основаващи се не само на средното съотношение между броя на магистратите и броя на съдебните служители, а и на натовареността на органите на съдебната власт от съответното ниво /брой решени дела/. Въз основа на тези критерии ВСС възложи на административните ръководители в срок до 31.12.2007 г. да организират и проведат конкурси за назначаване на съдебни служители на свободните щатни бройки по щатните им разписания за 2007 г.

Състояние: Мярката е изпълнена.

39. Подготовка и въвеждане на специализирани процедурни учебници за администрацията

С помощта на Проект за развитие на съдебната система и Инициатива за укрепване на съдебната система, финансирани от Американската агенция за международно развитие, са разработени пет наръчника за съдебната администрация: Наръчник за гражданско деловодство, Наръчник за наказателно деловодство, Наръчник за призоваване, Наръчник на съдебните секретари и Ръководство за новопостъпили

служители. Тези наръчници са разработени и въведени през 2004 г. и 2005 г. и към момента не са съобразени с приетите наскоро ГПК и НПК, поради което не изпълняват предназначението си.

По отношение на служителите в административните съдилища е разработен Наръчник за работа по административни дела.

Не са намерени данни такива учебници да са разработени за служителите в прокуратурата и следствените служби.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

40. Повишаване ефективността на съдебната администрация чрез въвеждане на задължителни програми за обучение

Съгласно ангажиментите на НИП да обучава администрацията на органите на съдебната власт, учебна програма за 2008 г. включва обучения, насочени основно към длъжностите в специализираната администрация на съдилищата и е съобразена с оценките за нуждите от обучение на съдебните служители. Задължителни програми за обучение има, но дали и доколко те повишават ефективността на администрацията – не е ясно.

Състояние: Мярката е по-скоро не изпълнена.

Цел – Привеждане на бюджета на съдебната власт в съответствие с нуждите

41. Създаване на специализирано звено между Министерството на правосъдието и Висшия съдебен съвет, което изготвя и предлага годишния бюджет на съдебната система

С цел извеждане на звеното за изготвяне на проекта за бюджет на съдебната власт извън общата администрация на МП, приетият от Министерският съвет на 20 март 2008 г. нов Устройствен правилник на Министерство на правосъдието предвиди създаването на самостоятелно звено “Бюджет на съдебната власт” на пряко подчинение на министъра на правосъдието. Функциите на звеното са дефинирани при съблюдаване на принципа за независимост на съдебната власт. Предвидено е то да се състои от трима експерти. Към март 2008 г.⁴ са назначени двама „главни експерти”, които след приемане на новия правилник ще преминат на щат в звеното. Обявен е конкурс за назначаването на „ръководител звено бюджет на съдебната власт”.

⁴ Доклад за постигнатия напредък на България по изпълнението на специфичните показатели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност 1 януари 2007 – 1 март 2008

Състояние: Мярката е изпълнена.

Цел - Приемане и реализиране на Стратегия за компютъризация на съдебната система

42. Изработване на Стратегия за компютъризация на съдебната система

През 2003 г. е приета Информационна стратегия на правораздавателните органи за периода 2003-2007 г. За първи път е актуализирана през 2006 г. (Фар 2003 – PHARE BG 2003/004-937.08.02 „Подкрепа за изпълнението на стратегията за реформа на съдебната система чрез въвеждане на информационни технологии”). На 8 февруари 2008 г., при провеждане на експертна кръгла маса от Съюза на юристите в България, е взето решение Министерство на правосъдието и Висшия съдебен съвет да актуализират Информационната стратегия на правораздавателните органи на Република България, в съответствие с променената нормативна уредба. Към момента такава актуализация не е осъществена.

Изпълнението на Информационната стратегия се осъществява от Дирекция “Информационно обслужване и технологии” към Министерство на правосъдието и се финансиран с помощта на проекти по програма ФАР за сумата от повече от 34 млн. евро.⁵

С това финансиране се изграждат четири основни информационни системи: Система за управление на съдебните дела, Система за управление на работния поток и документите, Система за управление на делата в прокуратурата и ЕИСП.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

43. Електронно правосъдие (I фаза)

Фар 2003 – PHARE BG 2003/004-937.08.02 „Подкрепа за изпълнението на стратегията за реформа на съдебната система чрез въвеждане на информационни технологии”. Целите на този проект за свързани със следните средно-срочни приоритети на Информационната стратегия за реформа на съдебната система – разработка на Система за управление на информацията за затвори и арести, е-Правосъдие (I Фаза), както и разработка на допълнена Информационна стратегия за реформа на съдебната система за периода 2006-2009г.

Разработената концепцията за електронно правосъдието е приета през април 2007 г.

Състояние: Мярката е изпълнена.

44. Единна информационна система за противодействие на престъпността

⁵ Доклад на Световната банка “Ресурси за функционирането и отчетността на съдебната система” – юли 2008 г.

Внедряването, поддържането, експлоатацията и развитието на Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) се регламентира като функция на Министерството на правосъдието в чл.35м, ал.1 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр.74 от 2002 г.; изм., ДВ, бр.61 от 2003 г.) и Наредбата за ЕИСПП, приета с ПМС № 327 от 21.12.2007 г. и обнародвана в ДВ, бр. 2 от 08.01.2008 г. Тя влиза в сила от 09.02.2008 г. На основание чл. 385, ал. 5 от ЗСВ, в началото на месец януари 2008 г. е изработена и Наредба за автоматизираните информационни системи в съдебната власт. Наредбата е обнародвана в държавен вестник бр. 6 от 18 януари 2008 г.;

В изпълнение на задължения по ЗСВ и Наредбата за ЕИСПП, Министерство на правосъдието координира дейността по внедряването, поддържането, експлоатацията и развитието на системата и осигурява условия за работа на Междуведомствения съвет по ЕИСПП, в който участват органите на съдебната власт, Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, Министерството на правосъдието и Министерството на финансите

През 2007 г. модулът за следствието на ЕИСПП е внедрен във всички следствени служби. Създадената “Унифицирана информационна и деловодна система” за прокурорските дела, се адаптира към изискванията на стандартите на ЕИСПП. Не е завършило изграждането на системата по отношение на полицията и тя все още не действа както планирано.

Състояние: Мярката е по-скоро не изпълнена.

45. Електронно правосъдие (II фаза)

Доставен е хардуер и комуникационно оборудване, разработени са приложения и интеграционни решения за Електронно правосъдие в България. Самият портал електронно правосъдие не работи, тъй като техническите спецификации не са актуализирани.

Състояние: Мярката е по-скоро не изпълнена.

46. Информационна система за управление на арестите и затворите

През 2007 г. е разработена Автоматизирана информационна система (АИС) за нуждите на затворите, следствените арести и пробационните служби, финансирана със средства от републиканския бюджет. Внедряването на разработената информационна система приключва през месец април 2008 г.

Състояние: Мярката е изпълнена.

Цел - Подобряване на материалната база и охрана на съдебната система

47. Оценка на съществуващата материална база и идентифициране на приоритетни инвестиции/ремонти

Ежегодно в бюджета на съдебната власт се включват средства за придобиване на нови сгради, ремонт, реконструкция и преоборудване.

През 2003 г. управлението на съдебните сгради е било правомощие на Министерство на правосъдието. С Решение № 4 от 2004 г. на Конституционния съд на Република България, управлението на сградите на органите на съдебната власт премина от Министерство на правосъдието към Висш съдебен съвет. Тогава към неговата администрация бе създадена дирекция "Съдебни сгради и инвестиционна политика" (решение на ВСС от 2.02.2005г.) Съответно с решение на ВСС от 16.03.2005 г. е допълнен и Правилника за организацията на работата на ВСС и неговата администрация, с което се създава дирекция "Съдебни сгради и инвестиционна политика". Още със създаването си, дирекцията изготви паспортизация на сградния фонд, която дава ясна представа за собствеността на сградата, нейното местоположение, адрес, вид и квадратура.

С изменение на Конституцията ДВ, бр. 27 от 2006 г. управлението на съдебните сгради отново се връща в правомощията на Министерство на правосъдието. Тази разпоредба се утвърждава през 2007 при приемането на нов Закон за съдебната власт. В допълнение с ДВ, бр. 21 от 2007 г. се изменя Устройствения правилник на Министерство на правосъдието и тази дейност е възложена на дирекция "Инвестиции, обществени поръчки, управление на собствеността и стопанските дейности".

Преглед и оценка на съществуваща материална база е направена от Световната банка (вж. по-долу, мярка 51). Не може да се намери информация относно начина и критериите, по който се определят приоритетните инвестиции и ремонти в съдебната система. В същият доклад се посочва, че капацитетът за изготвяне на бюджет за капиталови разходи трябва да бъде повишен.

Състояние: Мярката е по-скоро не изпълнена.

48. Оценка на нивото на съдебната сигурност и възможността за развитие и подобряването ѝ съобразно съществуващия сграден фонд

Осигуряването на реда в съдебните сгради и сигурността на органите на съдебната власт при осъществяване на техните правомощия се извършва чрез въвеждане на пропускателен режим и физическо присъствие и охрана в съдебната зала.

Министърът на правосъдието е издал заповед, с която определя Правила за охраната, вътрешния ред и сигурността на сградите на Министерство на правосъдието на Висшия съдебен съвет, Върховен касационен съд, Върховен административен съд, на Главния прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, Национална следствена служба,

Националния институт на правосъдието, административните, апелативните, окръжни и районните съдилища.

До 31.12.2007г. броят на охраняваните обекти е 133. Общият брой на обектите, подлежащи на охрана от Главна дирекция “Охрана”, е 263. Охраната им се осъществява от 448 служители на ГД „Охрана”.

В съответствие с новия Закон за съдебната власт, през 2007 г. са разширени правомощията на служителите от Главната дирекция и Областните звена да извършват проверки и да контролират спазването на правилата и нормите за охрана и безопасност при проектиране, строителство и експлоатация на сградите на съдебната власт; да съгласуват проекти и да дават становища за въвеждане в експлоатация на сгради на съдебната власт; да получават, обработват и съхраняват информация, придобита по повод изпълнение на функциите им; да осъществяват административно-наказателна дейност.

Състояние: Мярката е изпълнена.

49. Изграждане на стратегия за предоставяне на нови сгради

С последните промени в Конституцията необходимите бюджетни средства за придобиване на сгради и извършване на основни ремонти преминаха в бюджета на Министерство на правосъдието. Към момент не могат да се намерят данни за разработването и приемането на цялостна стратегия за предоставяне на нови сгради.

Състояние: Мярката не е изпълнена.

50. Създаване на специализирана структура за охрана на съдебните сгради

Структурата е създадена с приемането на чл.36д от Закона за съдебната власт в сила от 01.01.2003 г. и Наредба № 1 от 31.01.2003 г., издадена от министъра на правосъдието, обн. в ДВ бр.11 от 05.02.2003 г. Правилата за работа, функциите и задачите на Главна дирекция “Охрана” са подробно разписани в Устройствения правилник на Министерството на правосъдието, приет с ПМС № 60 от 27.03.2008 г. (Обн., ДВ, бр. 34 от 01.04.2008 г. - в сила от 01.04.2008 г.)

Състояние: Мярката е изпълнена.

51. Подобряване на сградният фонд

Според изследване на Световната банка “Ресурси за функционирането и отчетността на съдебната система” – юли 2008 г. се посочва, че сградите, с които разполагат с органите на съдебна власт, поставят ограничения по отношение

начина на изпълнение на техните функции. Тези ограничения не позволяват да се използват напълно отпуснатите щатни бройки.

В допълнение се посочват и други проблеми, индетифицирани при работата и на съдилищата и на прокуратурата, а именно: липса на достатъчно място за архивиране на делата, недостатъчно пространство за достъп на гражданите до съдебни документи, недостъпност или трудна достъпност за хората с увреждания, липсата на достатъчно информация за разположението на службите, които работят с граждани, нуждата от текущи ремонти и др.

Като един от най-сериозните проблеми се определя положението на Софийски районен съд. Подобряването на условията на работа в него ще имат сериозно въздействие върху ефективността на работата на магистратите и съдебните служители там.

Направените от Световната банка констатации важат както по отношение на съдилищата, така и по отношение на прокуратурата.

Липсата на съдебни сгради за създадените през 2007 г. административни съдилища забави започването на тяхната дейност. Все още няма данни за цялостен план за трайното им настаняване.

Състояние: Мярката е по-скоро не изпълнена.

ПРЕПОРЪКИ И ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ:

Препоръка 1: Да се разработи и въведе система за следене изпълнението на въведените в съдилища стандарти за обслужване на граждани. Тъй като те са приети от Националното сдружение на съдебните служители, те са органът, който трябва да следи за това изпълнение със съдействието на съответните административни ръководители – председатели и съдебни администратори.

Препоръка 2: Да се разработят и въведат стандарти за обслужване на гражданите в администрацията на прокуратурите в страната.

Препоръка 3: Въвеждане на задължително обучение за Обслужване на гражданите за съдебната администрация.

Показател за изпълнение:

- разработване на програма на обучение за Обслужване на гражданите
- обучени поне 50 % от съдебните служители и поне 50 % от служителите в прокуратурата

Препоръка 4: Да продължи разработването учебни програми и провеждането на обучения за администрацията в прокуратурите.

Показател за изпълнение:

- разработени поне две учебни програми, проведени поне 10 обучения, обучени поне 75 % от служителите в прокуратурите.

Препоръка 5: Да продължи разработването учебни програми и провеждането на обучения за административни ръководители в съдилищата и прокуратурите.

Препоръка 6: Да продължи разработването учебни програми и провеждането на обучения за съдебни администратори.

Препоръка 7: Да се разработят учебни програми и да се проведат обучения за съдебни служители в административните съдилища.

Препоръка 8: Разработване и въвеждане на критерии за увеличаване броя на административния персонал, съобразен с натоварването в съдилищата и прокуратурата, както и определяне на съотношението магистрат – съдебен служител

Препоръка 9: Установяване на обективни показатели за определяне на приоритети за инвестиции и ремонти в съдебната власт.

Препоръка 10: Създаване и поддържане на база данни за сградния фонд.

ЧАСТ 5 – БОРБА С КОРУПЦИЯТА В СЪДЕНАТА СИСТЕМА

Диана Ковачева

Противодействието на корупцията в съдебната система се приема за важен аспект от процеса на цялостното противодействие на корупцията в България. Наблюдава се връзка между високите нива на политическа корупция в страната⁶ и разпространението на корупцията в съдебната система. Зависимостта се обяснява със силния политически натиск върху магистратите, който практически води до блокиране на възможностите им за ефективно разследване и наказване на извършителите на корупционни престъпления по високите етажи на властта. Този факт обяснява и липсата на ефективно разследване и постановени присъди по отношение на корумпираните политици и висши служители в администрацията. От там и невъзможността за реално противодействие на корупцията със средствата на наказателната политика.

Годишното изследване на Transparency International - Индекс за възприятие на корупцията показва за 2008 г. сериозен спад в позицията на България сред 180-те държави, участващи в класацията. Изследването подрежда голям брой страни в зависимост от стойността на техния индекс за корупция (число между 0 и 10, където 0 е индекс за държави с много високи нива на корупция, а 10 е стойност на държави в чиста от корупция среда). Изследването отразява възприятията на бизнеса за нивото на разпространение на корупция сред политиците и държавните чиновници.

През 1998 г., когато страната ни е включена за първи път в тази класация, тя стартира от сравнително ниска позиция, но през годините до 2002 г. постепенно подобрява своето представяне. В продължение на 5 последователни години (между 2002 и 2007 г.) индексът за корупция на България е в диапазона 3,9-4,1, което показва стагнация на въвежданите антикорупционни реформи и неефективност на мерките, предприемани от страна на националните институции. През 2008 г. се отчита съществен спад на индекса и България се оказва държавата с най-ниски стойности на индекса за корупция в сравнение с всички останали държави-членки на ЕС (в това число и Румъния)⁷. При средна стойност на индексите на държавите от ЕС 6,46, България има стойност едва 3,6.

Прегледът на резултатите от класацията на Transparency International за последните 3 години показва, че 10-те нови държави-членки са подобрили съществено показателите си след присъединяването си към ЕС. Този извод не може да бъде направен единствено за България.

⁶ Вж. Индекс за възприятие на корупцията на Transparency International за 2008, www.transparency-bg.org или www.transparency.org

⁷ ibo

В този смисъл Индексът за корупцията показва, че членството в ЕС не може да се приеме като „магическа пръчка” за справяне с проблемите на отделните държави, а по-скоро може да доведе до тяхното задълбочаване.

В контекста на настоящото изследване следва да се отбележи, че основната препоръка на Transparency International към държавите с нисък индекс на корупцията е да повишат ефективността на съдебната система, така че да се постигне силен ефект от налагането на санкции на извършителите на корупционни престъпления, както и превантивен ефект в процеса на противодействие на корупцията.

При оценката на ефективността на противодействието на корупцията в съдебната система следва да се вземат предвид и резултатите от Световния барометър за корупцията. В това годишно изследване на Transparency International гражданите на 38 държави, между които и България, споделят своите възприятия за това кои са институциите, които според тях са най-силно засегнати от корупцията. В продължение на 5 последователни години българските граждани определят съдебната система като институцията, най-силно засегната от корупция, заедно с парламента, следвани от политическите партии.

Този резултат показва ниската степен на доверие на гражданите в съдебната система, което неизменно се отразява и върху независимостта на магистратите – доколкото не се чувстват подкрепени в своите действия от гражданите, те не могат бъдат в достатъчна степен независими и да се стремят да се освободят от нелегитимния натиск от страна на икономически и политически интереси.

52. Изработване и приемане на етичен кодекс на магистратите и правила за прилагането му.

Въвеждането и прилагането на етични стандарти в поведението на магистратите се приема като важна мярка за преодоляване на корупцията в съдебната система. Ясното и еднозначно регулиране на тази материя укрепва независимостта на съдиите, прокурорите и следователите и предоставя възможност за регламентиране на отношения, които трудно се поддават на законова регламентация. Важен ефект от въвеждането на Етични кодекси/Кодекси за поведение на магистратите е осигуряването на единни стандарти за поведение и единен подход при решаването на етични дилеми в работата на магистрата.

Въвеждането на един общ етичен кодекс за магистратите преодолява досегашния подход, при който отделните професионални сдружения (съсловия) и отделните звена в съдебната система имат самостоятелни и различни по съдържание етични кодекси. Тези кодекси се създават независимо едни от други и регулират едни и същи въпроси по различни начини, предимно с норми от пожелателен характер. Изпълнението им рядко е скрепено с каквито и да е санкции. Подобен подход не може да доведе до въвеждането на етични стандарти в поведението на магистратите и не предоставя възможност за единен подход при оценка на това,

доколко поведението на магистрата отговаря на общите изисквания за етично и професионално поведение.

Изработването на Кодекс за етично поведение на българските магистрати е възложено на Комисията „Борба с корупцията и професионална етика” към Висшия съдебен съвет (ВСС). През м. юни 2008 г. е сформирана работна група, в която са поканени за участие и представители на неправителствени организации. Изработването на Кодекса започва ефективно през есента на 2008 г. и проектът е готов към средата м. декември 2008 г.

В резултат на дейността на работната група е изработен проектът на Кодекс за етично поведение на българските магистрати. Текстът на Кодекса е съгласуван с магистратите и с техните професионални сдружения, както и с представители на неправителствения сектор.

Очаква се Етичният кодекс на магистратите да бъде приет от ВСС, което, обаче, предполага промяна в Закона за съдебната власт. Чрез тази промяна се очаква да се регламентира възможността ВСС да приеме единен кодекс за поведение на магистратите и по този начин да се преустанови практиката, при която всяко професионално съсловие приема свой собствен етичен кодекс. Във връзка с това се очаква се Кодексът да бъде приет в началото на 2009 г., след извършване на посоченото изменение в ЗСВ.

Понастоящем не са предприети действия по изработване и приемане на Правилник за приложение на Кодекса за етично поведение на българските магистрати.

Проектът за Кодекс съдържа набор от етични норми, които регулират поведението и дейността на българските магистрати. В него са включени въпроси, свързани с основните принципи на етично поведение на магистратите (независимост, безпристрастност, справедливост и прозрачност, вежливост и толерантност, почтеност и благоприличие, компетентност и квалифицираност и конфиденциалност). Кодексът съдържа и детайлни правила за прилагане на принципите на поведение на магистрата, придружени от дефиниции на самите принципи, както и специален раздел посветен на специфични правила за поведение на административните ръководители. Предвидена е и норма, свързана с недопускането на конфликт на интереси, както и с неговото деклариране и публично оповестяване.

Цялостният контрол по прилагане и спазване на Кодекса е възложен на ВСС. Създават се Комисии за професионална етика към окръжните и апелативни структури на органите на съдебната власт, във Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Върховната касационна прокуратура, Върховната административна прокуратура и Националната следствена служба, чиито функции са да дават съвети, да изразяват мнения и становища във връзка с прилагането на правилата за етично поведение и при конфликт на интереси.

Непосредственият контрол по неговото изпълнение и задължението за изготвяне на предложения за периодичното му обновяване се възлага на Постоянната комисия за борба с корупцията и професионалната етика при Висшия съдебен съвет.

Състояние: Мярката е по-скоро неизпълнена.

Препоръки

Предприемане на мерки за популяризиране сред магистратите на Кодекса след неговото приемане. Предвиждане на обучение на представителите на Комисиите по професионална етика, чиято основна задача ще бъде да предоставят етични съвети, включително и при ситуации, свързани с конфликт на интереси. Обучение на магистратите по професионална етика с цел по-задълбочено разбиране на разпоредбите на Кодекса и по-ефективното му прилагане.

53. Усъвършенстване на критерии и процедура за проверка, налагане на дисциплинарни наказания, обжалване

Дисциплинарната отговорност на магистратите е регламентирана в Глава 16 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). През м. ноември 2007 г. към сега действащия състав на ВСС е сформирана Дисциплинарна комисия, състояща се от 5 члена. Целта на мярката е да се предостави възможност за по-задълбочена проверка на сигналите за нарушения на магистрати, както и да се осигури възможност за ефективно обжалване на решенията на ВСС.

За утвърждаване на прозрачни и ефективни дисциплинарни производства са предприети мерки на нормативно и организационно ниво. С приемането на 1 ноември 2007 г. на Правилника за организацията на дейността на ВСС и неговата администрация се осигурява и подзаконово ниво на нормативно регулиране, установени са правилата за провеждане на дисциплинарните производства в съдебната власт, като ясно са определени и правомощията на органите, които ги осъществяват. В протоколите от заседанията на ВСС, които се публикуват на интернет-страницата му, са включени и решенията на ВСС по дисциплинарните дела срещу магистрати. По този начин се осигурява определена степен на прозрачност на дисциплинарните производства, както и възможност за обществен контрол.

На интернет страницата на ВСС функционира и се поддържа регистър за дисциплинарната практика, който съдържа решенията за наложени дисциплинарни наказания на магистрати. В специален раздел "Дисциплинарна практика" могат да бъдат открити и докладите на Дисциплинарната комисия, които съдържат обобщени данни за дисциплинарните производства и наложените наказания.

С няколко последователни изменения на ЗСВ⁸ са внесени промени, свързани с видовете дисциплинарни нарушения, удължаване на сроковете за образуване на

⁸ Обн. ДВ. бр.64 от 7 Август 2007г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008г.

дисциплинарно производство и с усъвършенстване на дисциплинарната процедура. Измененията засягат и процедурата за проверка, като се предвижда едномесечен срок за приемане на решение от страна на Дисциплинарната комисия. С оглед усъвършенстване на процедурата се удължава и срокът, в който ВСС разглежда предложението на дисциплинарния състав за налагане на дисциплинарно наказание. Изменения са предвидени и по отношение на обжалването - удължава се срокът за обжалване решението на ВСС или заповедта на министъра на правосъдието, с които е наложено дисциплинарно наказание; променя се и уредбата на съдебното производство за обжалване на решенията на ВСС за налагане на дисциплинарни наказания.

С измененията на ЗСВ от м. август 2008 г., както и с разпоредбите на Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация (Глава 5, чл. 52 и сл.)⁹ са внесени промени, които водят до усъвършенстване на критериите за проверка и налагане на дисциплинарни наказания. Подобрени са и възможностите за обжалване на решенията на ВСС, който разполага с по-дълъг срок да се запознае с конкретното предложение на Дисциплинарната комисия.

Състояние: Мярката е изпълнена.

Препоръка

Предоставяне на информация на магистратите по повод на сигнали, които не са били подкрепени от достатъчно доказателства, но остават в досието им за сведение.

54. Приемане на съответната законова уредба, осигуряваща прозрачност в работата на съдебната система

Извършено е допълване и усъвършенстване на законовата уредба. Промените обхващат както изменения и допълнения в ЗСВ, така и приемането на Закон за конфликта на интереси, който да се отнася не само до служителите в държавната администрация, но и до магистратите. Мярката е свързана и с усъвършенстване на разпоредби, свързани с прозрачност и отчетност в дейността на магистратите, предвидени в Правилника за организацията на дейността на ВСС и неговата администрация и вътрешните правилници на Комисии към ВСС.

През 2007 и 2008 г последователно са приети изменения в ЗСВ, които се отнасят до промени в статута и организацията на работа на ВСС, дейността на Инспектората към ВСС и дисциплинарните производства.

Допълнителни промени с оглед повишаване на прозрачността в работата на магистратите и контролът върху тяхната работа са направени и в Правилника за организацията на дейността на ВСС и неговата администрация и вътрешните правилници на Комисии към ВСС.

⁹ ДВ. Бр. 94 от 16 ноември 2007 г.

През м. септември 2008 г. бе приет проектът на Закон за конфликта на интереси, който се отнася и до магистратите. Законът ще влезе в сила от 1 януари 2009 г. Той предвижда проверката на декларациите на магистратите да се осъществява от Сметната палата, а проверките по депозираните декларации са възложени на Инспектората към ВСС. Законът съдържа дефиниция на понятието конфликт на интереси, правила за несъвместимост, отвод и деклариране на имуществото на магистратите. Той включва и разпоредби за контрол върху спазване на разпоредбите на закона, както и процедура за защита на сигнализиращите за корупционни престъпления.

В периода 2007 – 2008 г. са направени сериозни промени в законовата уредба, отнасяща се до повишаване на прозрачността и отчетността в работата на магистратите. В това отношение следва да се отбележат промените в ЗСВ, които се отнасят до работата на Инспектората към ВСС и дисциплинарните производства.

Най-съществено значение за повишаване прозрачността в действията на магистратите има Законът за конфликт на интереси. Липсата на практика по неговото приложение (законът предстои да влезе в сила) не дава възможност да се прецени до каква степен заложените в него механизми за прозрачност, отчетност и контрол са работещи. Това се отнася особено до фактическите проверки на декларациите за конфликта интереси на магистратите, както и за процедурата по защита на сигнализиращите за конфликт на интереси в съдебната система.

Оценката на резултата от изпълнението на мярката може да бъде завършена след като се вземе предвид и практиката по приложение на Кодекса за етично поведение на магистратите, и Правилник за неговото приложение. Етичният кодекс е изработен, съгласуван е с професионалните гилдии на магистратите и с неправителствени организации, но все още не е приет. Все още не е започнала работа по изработване на проект на Правилник за приложение на Кодекса за етично поведение на българските магистрати. През м. декември е изработен и приет Етичен кодекс на съдебните служители.

Следва да се отбележи, че мярката е прекалено общо формулирана, което затруднява ефективното оценяване на нейното изпълнение.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

Препоръки

Оценката по изпълнение на мярката в бъдеще да вземе предвид практиката по приложение на Закона за конфликта на интереси и Етичния кодекс за поведение на магистратите.

55. Създаване на софтуер за безпристрастно разпределение на преписки и дела в съдебната система

Принципът за случайното разпределение на делата е механизъм за противодействие на корупцията, при който се избягва възможността конкретна преписка/дело да бъде поверено на магистрат, който да се е ангажирал с него предварително. Това е начин за пресичане на корупционни схеми в съдебната система, който осигурява по-голяма прозрачност в работата на магистратите. Въвеждането на принципа за случайното разпределение на преписките/делата в съдебната система е свързан с разработването и въвеждането на специален софтуер.

Създаването на софтуер за безпристрастно разпределение на преписки и дела в съдебната система е подпомогнато от конкретни проекти за укрепване на капацитета на съдебната система. Сред тях следва да бъдат споменати следните проекти: ФАР BG 0203.01 "Изпълнение на стратегията за реформа на съдебната система в България", Лот 1 (за разработване, създаване и внедряване на единна система за управление на съдебните дела); ФАР BG 0005.01 „Укрепване капацитета на прокуратурата” (за разработване и внедряване на Унифицирана информационна и деловодна система на прокуратурата); проект на USAID за внедряване на автоматизирана система за управление на съдебните дела.

В резултат на реализацията на проектите към 2006 г. е разработен специален софтуер за безпристрастно разпределение на делата.

Състояние: Мярката е изпълнена.

56. Въвеждане на софтуер за безпристрастно разпределяне на преписки и дела в съдебната система

С въвеждането на разработения софтуер всички преписки/дела, ще бъдат разпределяни на докладчици по автоматизиран електронен път на принципа на случайния подбор.

С решение на Висшия съдебен съвет по Протокол № 27/07.06.2006 г. за въвеждане на принципа на случайния подбор при разпределение на делата и според поредността на постъпването им, със Заповед от 21.06.2006 г. на Председателя на Върховния административен съд (ВАС) е утвърден софтуер за случайно разпределение на делата, разработен в администрацията на Висшия съдебен съвет и модифициран в съответствие със спецификата на административните производства във ВАС. Адаптирането на универсалния за всички други съдилища софтуер се налага поради факта, че по част от делата ВАС е и първа, и касационна инстанция, а съгласно закона, съдиите, участвали в състава на първа инстанция, не могат да участват в състава на втората инстанция.

Постепенно, паралелно с компютъризацията на прокуратурите и съдилищата в страната, софтуер за случайно разпределение на преписките и делата е въведен в цялата съдебна система.

Софтуерът за случайно разпределение на преписките/делата в съдебната система е успешно въведен във всички съдилища и прокуратури в страната.

Състояние: Мярката е изпълнена.

Цел - Повишаване на прозрачността в работата на ВСС и осигуряване на публична информация за дейността на съдебната система и ВСС.

57. Изграждане на уеб страница на ВСС за обнародване на статистическа информация от съдебната система и информация за работата на ВСС

Изработването на уеб страница на ВСС е резултат от дейността по проект BG-04-IB-JH-04 „Усъвършенстване на правния статут на магистратите и укрепване капацитета на Висшия съдебен съвет”, реализиран в периода юли 2005 – юли 2007г.

Интернет страницата има специален раздел „Съдебна статистика”, където могат да бъдат открити Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата през 2007 г., обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата през първото полугодие на 2008 г. и информация за образуването и движението на преписките и делата в Прокуратурата на РБ за първото шестмесечие на 2007 г.

Информацията от прокуратурата се отнася до общия брой на преписките, решените преписки, досъдебни производства, съдебен надзор и натовареност на прокурорите, като съдържа и сравнение с 2006 г.

Информацията за съдилищата обхваща голям бори статистически данни относно дейността на съдилищата, броя дела и натовареността на съдиите.

На уеб страницата има и информация за работата на ВСС. Тя се отнася до заседанията на ВСС и съдържа Обобщен доклад за дейността му през 2007 г. Качени са и доклади на Дисциплинарната комисия, които отразяват дейността ѝ.

Състояние: Мярката е изпълнена.

Препоръки

Своевременно актуализиране на информацията на страницата. Унифициране на стандарта за предоставяне на статистическата информация – статистиката за съдилищата е изцяло в табличен вид, докато информацията за прокуратурите в страната е предоставена под формата на доклад.

58. Приемане на Кодекс за етично поведение на административния персонал.

Мярката има за цел да въведе етични стандарти в работата на административния персонал в съдебната система. Поведението на съдебните служители не може да се

регулира с Етичния кодекс на магистратите, а служителите в съдебната администрация често са изправени пред необходимостта да решават етични дилеми в работата си. Те са в директен контакт с гражданите и фирмите и много често формират тяхното мнение за почтеността на цялата съдебна система.

Комисията за борба с корупцията към ВСС се ангажира с разработване на Кодекс за поведение на служителите в администрацията на съдебната система. Проектът е изработен и приет на 10 декември 2008 г. и е съгласуван със заинтересовани професионални сдружения на съдебните служители.

Състояние: Мярката е изпълнена.

Препоръки

Етичният кодекс на съдебните служители да бъде широко популяризиран сред всички служители в съдебната администрация.

59. Утвърждаване на публичност и прозрачност в действията на Висшия съдебен съвет – изработване на Интернет-страница, отворени срещи и др.

За изработване на интернет страница на ВСС – вж. Информацията по мярка 57.

В съответствие с чл. 27 ал. 3 от Закона за съдебната власт заседанията на ВСС са публични. На интернет страницата на ВСС в раздел „Заседания на ВСС” може да бъде открит дневният ред на всяко заседание, както и протоколите от заседанията.

Интернет сайтът на ВСС съдържа публична информация за дейността на ВСС, за неговите заседания и взети решения. Информацията е достъпна за всеки и се актуализира своевременно.

Състояние: Мярката е изпълнена.

60. Развиване капацитета на Висшия съдебен съвет във връзка с дисциплинарното производство чрез създаване на независима комисия за разследване на неправомерно поведение на магистрати по повод изпълнение на служебните им задължения.

Създаването на независима комисия с компетентност в областта на борбата с корупцията и познания за естеството на корупционните престъпления към ВСС има за цел да координира действията по противодействие на корупцията в съдебната система. Тя притежава и функции за провеждане на вътрешно разследване и проверки на неправомерно поведение на магистрати по повод изпълнение на служебните им задължения.

Комисията за борба с корупцията и професионалната етика е създадена през м. ноември 2007 г. Статутът ѝ е регламентиран в чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на ВСС и неговата администрация¹⁰.

Основната дейност на Комисията е свързана с координиране изпълнението на Стратегията за борба с корупцията в съдебната власт, предприемане на мерки за противодействие на корупцията, както и приемане на сигнали от граждани и държавни органи и сигнализиране на компетентното институции. Комисията може да се самосезира по публикации от медии.

Комисията за борба с корупцията към ВСС разполага с правомощия за разследване на неправомерно поведение на магистрати по повод изпълнение на служебните им задължения.

В съответствие с чл. 24 ал. 1 т. 11 Комисията има компетентност да извършва проверки и анализира обстоятелствата, способствали за извършване на дисциплинарно нарушение, предмет на приключилите дисциплинарни производства по реда на ЗСВ. Наред с това тя има правомощие да изпраща сигнали за извършване на проверки до Инспектората при ВСС с отговор до подателя и до комисията (чл. 24 ал. 1 т. 12).

Комисията публикува отчетите за дейността си на интернет страницата на ВСС¹¹. На същата страница има Образец за сигнал до Комисията за борба с корупцията при Висшия съдебен съвет чрез който граждани могат да подават сигнали до Комисията.

Комисията "Борба с корупцията и професионална етика" е част от механизъм за координиране на действията на трите антикорупционните комисии – Съвет за координация. В рамките на този съвет председателите на трите комисии обменят информация за получени сигнали за корупция и конкретни предприети мерки по тях. Сигналите, които не са в компетентността на Комисията за борба с корупцията към ВСС се преращат до компетентните национални институции.

Състояние: Мярката е изпълнена.

61. Създаване на Инспекторат към ВСС (мярката е извън стратегията)

Инспекторатът към ВСС е създаден с четвъртата поправка на Конституцията на Република България. Съгласно разпоредбите на чл.132а / нов – ДВ, бр.12 от 06.02.2007г. / от Конституцията към ВСС се създава Инспекторат, който се състои от главен инспектор и десет инспектори, избирани с квалифицирано мнозинство от Народното събрание. В новия Закон за съдебната власт /обн. ДВ, бр.64 от 07.08.2007г./ е създадена глава Трета – Инспекторат към ВСС, в която подробно са

¹⁰ ДВ бр. 94/2007 г.

¹¹ Вж. Шестмесечен отчет за дейността на Комисията за борба с корупцията и професионална етика при Висшия съдебен съвет за периода януари-юли 2008 година

регламентирани правомощията на органа¹². Инспекторите са избрани в края на 2007 г. и началото на 2008 г. Приета е програма за действие на Инспектората през 2008 г. на основание на чл. 54 ал. 1 т. 8 от ЗСВ.

Членовете на Инспектората са избрани от Народното събрание и той функционира ефективно. На интернет страницата на ВСС могат да бъдат открити документи, свързани с дейността на Инспектората. Изработена е програма за дейността му за 2008 г. Очаква се в началото на 2009 г. Инспекторатът да публикува на страницата на ВСС своя годишен отчет.

Състояние: Мярката е изпълнена.

Препоръка

Понастоящем информацията за дейността на Инспектората към ВСС се открива и събира трудно поради факта, че отделни материали се намират на различни интернет сайтове. Анализ на Инспектората за върнати първоинстанционни дела през 2007 г., например, може да бъде открит на страницата на ВСС. Програмата за дейността на Инспектората за 2007 г., обаче, понастоящем се намира на интернет страницата на МВР. Препоръчва се цялата информация за дейността на Инспектората да се събира на интернет страницата на ВСС, като се създаде отделен раздел „Инспекторат на ВСС” за по-голяма прегледност. Подобна мярка ще повиши публичността и отчетността на действията на Инспектората към ВСС.

62. Конституционни промени във връзка с имунитета на магистратите

Принципът за независимост на съдебната власт е регламентиран в Конституцията на Република България и доразвит в Закона за съдебната власт. Този принцип се свързва с осъществяване на правомощията на органите на съдебната власт, съобразно действащото законодателство и в условията на ненамеса от страна на законодателната и изпълнителната власт. Иmunитетът на магистратите гарантира тяхната независимост, но абсолютният имунитет се явява пречка срещу наказателното преследване на магистратите, в това число и при извършване на корупционни престъпления. За промяна на имунитета от абсолютен към функционален е въведена промяна в Конституцията.

Въвеждането на функционалния имунитет има значение и за възможността магистратите да носят отговорност за извършването на корупционни престъпления. В този смисъл ограничаването на имунитета на магистратите има отношение към процеса на противодействие на корупцията в България.

Иmunитетът на магистратите е променен и ограничен до функционален през 2003 г., когато е направена първата поправка на Конституцията¹³.

¹² Статутът на Инспектората се регламентира в чл. 40 и сл. от Закона за съдебната власт.

¹³ Изм. ДВ. бр. 85 от 26 септември 2003 г.

Състояние: Мярката е изпълнена.

63. Приемане на специална стратегия¹⁴ за борба с корупцията в съдебната власт

Стратегията за борба с корупцията в съдебната система е приета с Протоколно решение на ВСС № 5/11.02.2004 г. Няколко месеца по-късно е приета и Програма за изпълнение на Стратегията (с Протоколно решение на ВСС № 30/06.10.2004 г.).

Основната цел на Стратегията е да предложи система от мерки за ефективна борба с корупцията в съдебната власт като част от процеса на съдебна реформа. За постигането на тази цел Стратегията предвижда: установяване на съответни правила за поведение и механизми за тяхната реализация чрез бъдещи законодателни и организационни мерки; институционално развитие и укрепване на отделните структурни звена на съдебната власт (съд, прокуратура и следствие) в контекста на превенцията и противодействието на корупционните явления.

По повечето от предвидените в Стратегията приоритети има предприети конкретни мерки. Липсва цялостна информация за изпълнението на Стратегията или за степента, в която предприети по изпълнението на приоритетите мерки са изпълнени (или дали тяхното изпълнение е започнало). В резултат на проведени разговори и срещи с представители на ВСС е установено, че липсват документи от дейността на предишния състав на ВСС и по-конкретно документи за работата на Комисията за борба с корупцията в съдебната система (функционирала по време на мандата на предишния ВСС). По тази причина не може да бъде намерена официална обобщена или детайлна информация за това кои от заложените в Стратегията приоритети са изпълнени и кои не са изпълнени.

Отделна информация може да бъде открита в докладът на ВСС за първото шестмесечие на 2008 г., както и в отчети на Министерство на правосъдието за 2005 и 2006 г. Информация за изпълнението на Стратегията през 2007 година практически не може да бъде намерена, освен по сведения от индиректни източници на информация.

Отделните мерки в самата стратегия са твърде общо и неточно формулирани. Самата Стратегия не съдържа механизъм за реална оценка за изпълнението ѝ, нито предвижда провеждане на периодична или финална оценка за нейното изпълнение. Стратегията не предполага и изработването и прилагането на конкретни индикатори за оценка на изпълнението.

В своя шестмесечен отчет за дейността на Комисията за борба с корупцията и професионална етика при Висшия съдебен съвет за периода януари-юли 2008 година самата Комисия отбелязва по повод на изпълнението на Стратегията за борба с корупцията, че *„независимо от добре заложените в нея мерки, след*

¹⁴ Б.ред. Изследването обхваща периода на действие на стратегията, а именно до края на 2008 година. В началото на 2009 година ВСС прие нова стратегия за борба с корупцията.

внимателното им анализиране и обсъждане, комисията счете, че тази Стратегия за борба с корупцията е формална и обща и поради това не могат да се контролират достатъчно заложените в нея мерки. В тази връзка Комисия "Борба с корупцията и професионална етика" ще предприеме действия за усъвършенстването ѝ и ще ги предложи за утвърждаване от Висшия съдебен съвет".

Състояние: Мярката е изпълнена.

Препоръки

В новата Стратегия за борба с корупцията в съдебната система да бъде предвиден механизъм за периодична (шестмесечна) оценка на нейното изпълнение. Следва да бъдат изработени специфични индикатори за оценка на изпълнението на Стратегията и мерките към нея. Извършването на оценката да бъде възложено на експерти в областта на съдебната система и борбата с корупцията, като за участие бъдат поканени и представители на неправителствения сектор (неправителствени организации с опит в областта на борбата с корупцията и реформата в съдебната система).

64. Мерки за регламентиране на дейността на вещите лица (*мярката е приложена извън стратегията*)

С приемане на Наредба № 1 От 16 януари 2008 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица¹⁵ се регламентира редът и сроковете за предложения за включване и промени на списъците на специалистите, утвърдени за вещи лица; условията, на които трябва да отговарят специалистите, утвърдени за вещи лица; условията и редът за определяне възнагражденията на вещите лица, както и принципите на тяхната дейност.

Състояние: Мярката е изпълнена.

¹⁵ Наредба № 1 от 16 януари 2008 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица, Обн. Дв. Бр.11 от 5 февруари 2008 г.

ЧАСТ 6 – КОНСТИТУЦИОННИ ПРОМЕНИ

Рада Смедовска – Тонева

Цел - Изменение и допълнение на Конституцията на Република България, свързано с приемането ни в НАТО, присъединяване към ЕС и необходимостта във връзка с това от усъвършенстване на съществуващата уредба, включително в Глава VI “Съдебна власт”. Промените на основния закон в тази част следва да гарантират подобряване на работата, отговорностите и взаимодействието между звената в съдебната система; дефиниране на магистратския имунитет; усъвършенстване механизма за търсене на дисциплинарна отговорност при установен статут на несменяемост; усъвършенстване на процедурата за избор на членове на ВСС, ясно дефиниране правомощията на ВСС и т.н.

За периода, в който действа актуализираната стратегия за съдебна реформа 2003 – 2007 г., българската Конституция претърпява сериозни промени. През тези четири години тя е променяна 4 пъти. Разпоредбите от раздел VI на основния закон са засегнати в три от тези изменения – през 2003, 2006 и 2007 г. Последните поправки (2007 г.) се налагат от една страна, защото Конституционният съд обявява част от предшестващите ги като противоконституционни, а от друга - засиленият външен натиск на ЕС принуждава парламента да изработи допълнителни промени, касаещи съдебната власт.

Като цяло мерките на стратегията, свързани с конституционните изменения, са изпълнени. Дори в някои от компонентите се отива отвъд заложените цели, а именно създаването на независимия Инспекторат към ВСС. Това донякъде е разбираемо, тъй като тази институция възниква под егидата на европейските експерти, без наличието на достатъчно осъзнато разбиране в национален план за необходимостта от подобен орган.

През тези четири години конституционният дебат в страната се води в изключително тесен кръг от политици, национални и европейски експерти. Изработването на конституционните поправки обаче изисква прозрачност и въвличане на максимално широк кръг представители на заинтересованите страни, на гражданските организации и медиите. Ако в новата стратегия за съдебна реформа бъдат заложени отново конституционни изменения, те следва да бъдат строго обсъждани и съгласувани с професионалните среди. Опитът от предишните промени показва, че тази практика не е възприета от българския законодател. Предоставянето на възможност за изработване на предложения за промени в основния закон и изпращането им до създадената за целта парламентарна комисия не е достатъчна стъпка. Необходимо е и наличието на задълбочена и продължителна професионална дискусия.

Както бе посочено по-горе основният закон за кратък период от време е изменян три пъти в частта за съдебната власт. Ако в новата стратегия бъдат заложени отново промени в Конституцията, преосмислянето на извършените до този момент и изготвянето на анализ за тяхното приложение и ефекта, който е постигнат чрез тях, е задължителна стъпка. Едва след наличието на подобна оценка, могат да се

положат основите за обсъждане на нови изменения, породени от вътрешно-национална необходимост, а не от външни фактори и чужда намеса.

65. Изготвяне на сравнително-правен анализ на конституционните модели на съдебна власт в държавите-членки на ЕС и в някои от страните-кандидатки за членство в ЕС

В средата на 2002 г. е проведено законодателно проучване на тема "Съдебна власт - органи, функции, взаимоотношения". То е осъществено от „Студентска програма за законодателни проучвания към Народното събрание”, чиято дейност се осъществява във връзка с изготвянето и разглеждането на нови законопроекта, изменения и допълнения на законите. Законодателното проучване изследва следните елементи: а) актове на Съвета на Европа; б) вътрешно законодателство на държави-членки на Европейския съюз; в) законодателство на държави от Централна и Източна Европа, Северна Америка и Азия; г) българско законодателство. Ръководен подход при изготвянето на сравнително-правния анализ е конституционноправната уредба на съдебната власт в Република България. Затова е изследвана нормативната уредба, отнасяща се до съдилищата, прокуратурата и органите на разследване. Актуалността на проучването е обусловена от наличието на вътрешен политически и обществен дебат относно мястото на прокуратурата и следствието в системата на държавната власт, както и от необходимостта от съответни конституционни и законови промени.

В рамките на същата програма е проведено и законодателно проучване на тема „Правна уредба на съдебната власт в страните-членки на ЕС и Румъния”. Изследването е осъществено в следните основни насоки: ниво на нормативната уредба; структура на съдебната власт; органи на управление на съдебната власт; място на прокуратурата в системата на държавните органи; организация на прокуратурата; място на разследващите органи в системата на държавните органи; взаимоотношения между прокурорските и следствените органи.

Състояние: Мярката е изпълнена.

66. Създаване на работна група, която да предложи необходимите промени в Конституцията

Няма конкретни данни за създаване на работна група, различна от Временната парламентарна комисия за промени в Конституцията, сформирана през април 2003 г. На интернет страницата на Министерство на правосъдието може да бъде намерено становище на Работна група „Необходимост от промени в Конституцията”, но в него няма данни за това каква е била тази работна група, кога е била създадена, за каква цел и какви са били нейните членове.

Тази мярка присъства в краткосрочните приоритети на Стратегията и може да се окачестви по-скоро като дублираща се с мярката, която предвижда създаването на национална експертна група за промени в основния закон (Временната комисия към Народното събрание).

Състояние: Мярката е изпълнена.

67. Изработване на концепция за алтернативни решения за изменение и допълнение на Конституцията в частта ѝ “Съдебна власт”

Не могат да бъдат намерени никакви данни дали е изработена концепция за алтернативни решения за промени в Конституцията. На интернет страницата на Министерство на правосъдието (преди нейното актуализиране) е намерено становище на работна група „Необходимост от промени в Конституцията”, което отразява измененията на основния закон (предимно глава втора от Конституцията), които се налагат, за да се осигури съответствието ѝ с Хартата за основните права на гражданите в ЕС, приета в края на 2001 г.

Състояние: Мярката е по-скоро неизпълнена.

68. Създаване на национална експертна група за изготвяне на цялостни промени в Конституцията, свързани с членството на България в НАТО и ЕС, както и по отношение на съдебната власт, включително имунитета на магистратите, ролята и мястото на следствието и прокуратурата

На основание чл. 79, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 31 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, с решение на Народното събрание от 23 април 2003 г. (обн., ДВ, бр. 42 от 2003 г.) е създадена Временна комисия за подготовка на предложения за промени в Конституцията. Първоначално нейният мандат е за срок от три месеца, но с решение на Парламента той е продължен до изчерпване на предмета на дейността ѝ, посочен в решението за нейното създаване.

Комисията се състои от седемнадесет народни представители: председател и членове, избрани от Народното събрание. През м. януари 2004 г. към Комисията е създадена експертна група от специалисти от различни правни сфери.

Предметът на дейност на Комисията е обсъждане и подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България, отнасящи се до реформата в съдебната система и членството на Република България в Европейския съюз и НАТО.

Комисията разглежда предложенията за конституционните изменения в следната последователност: реформа на съдебната система; членство на Република България в НАТО; членство на Република България в Европейския съюз.

През 2006 г., по повод третата поправка на основния закон, с решение на Народното събрание отново се създава Временна комисия за обсъждане на проекта и предложения за промени в Конституцията (обн. ДВ, бр. 84 от 2006 г.). Тя се състои от 19 народни представители, от които 7 от Парламентарната група на Коалиция за България, 4 от Парламентарната група на Национално движение Симеон Втори, 3 от Парламентарната група на Движение за права и свободи, 1 от

Парламентарната група на Коалиция "Атака", 1 от Парламентарната група на Обединени демократични сили, 1 от Парламентарната група на Демократи за силна България, 1 от Парламентарната група на Български народен съюз и един независим народен представител. Временната комисия изпълнява функциите на водеща комисия по законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията.

Състояние: Мярката е изпълнена.

69. Инициране на професионален дебат по предложените изменения на Конституцията

Към двете Временни комисии за промени в Конституцията са привлечени експерти от различни правни сфери, които присъстват на работните заседания и участват в обсъждането на текстовете. Отделно от това, Комисиите предоставят възможност да им се изпращат предложения за конституционни промени от професионалните и неправителствени организации. Тези предложения са публикувани на съответните им интернет страници.

На практика обаче може да се каже, че конституционният дебат се води в изключително тесен кръг от политици, национални и европейски експерти. Стесеният кръг на обсъждане е особено силно изразен по време на последните конституционни промени от февруари 2007 г., характеризиращи се с доста ниска прозрачност. Липсата на широко обсъждане и въвличане на голям кръг представители на заинтересованите страни, граждански организации и медии рискува да не доведе до желаните положителен резултат. Пример за това са част от третите изменения на Конституцията относно съдебната власт, които малко след приемането им през март 2006 г., са обявени от Конституционния съд за противоконституционни. Тези изменения предизвикват сериозни критики както от страна на европейските ни партньори, така и сред българските професионални среди, което налага преосмислянето на тези текстове и изготвянето на нов законопроект за изменение и допълнение на Конституцията (четвъртата поправка).

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

70. Промяна на Конституцията на Република България

Първата поправка на Конституцията (Обн. ДВ. бр. 85 от 26 септември 2003 г.) се приема от 39-то НС на 24.09.2003 (230 гласа "за", без "против" и "въздържали се"). Измененията са свързани с мандатността, имунитета и несменяемостта на магистратите. Магистратите стават несменяеми след 5-годишен стаж и след атестация от ВСС. Те могат да бъдат освобождавани от длъжност след навършване на 65 г., подаване на оставка, при влязла в сила присъда, трайна невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от 1 година и при тежки нарушения и действия, накърняващи престижа на съдебната власт. Главният прокурор и председателите на ВКС и ВАС също биват освобождавани от длъжност след навършване на 65 г., макар и 7-годишния им мандат да не е изтекъл. Всички ръководители от средния ешелон имат 5-годишен мандат с право на повторен.

Магистратите вече имат функционален имунитет, т.е. те няма да носят гражданска и наказателна отговорност за действията си по служба и постановените актове. Те могат да бъдат задържани за тежко престъпление, и то с разрешение на ВСС. Срещу тях не може да бъде повдигано обвинение без разрешение на съвета. Освен главният прокурор сваляне на имунитета могат да искат и 1/5 от ВСС.

Втората поправка на Конституцията (Обн., ДВ. бр. 18 от 25 февруари 2005 г.) се приема от НС на 18 февруари 2005 г. (226 гласа "за" и 5 гласа "против").

Приетите промени предвиждат чужденци и чуждестранни юридически лица да могат да придобиват право на собственост върху земя при условията, произтичащи от присъединяването на България към ЕС, или по силата на международен договор, ратифициран и влязъл в сила за България.

Народното събрание ще ратифицира с мнозинство от две трети от всички народни представители международните договори, които предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от българската конституция.

В измененията е записано още, че със закон ще се уреждат изборите за членове на Европейския парламент, както и участието на граждани на ЕС в изборите за местни органи в България.

Предвидено е също Министерският съвет да информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за България от нейното членство в ЕС. Когато участва в разработването и приемането на актове на ЕС, правителството трябва да информира предварително Народното събрание и да дава отчет.

Изменена е и забраната за предаване на български граждани за съдене на друга държава. Предаването е вече възможно, ако това е предвидено в международен договор, влязъл в сила за България.

Третата поправка на Конституцията (Обн. ДВ бр. 27 от 31.03.2006 г.) е приета от НС на 30 март 2006 г. Промените включват няколко нови решения.

Ограничава се депутатския имунитет чрез предвиждане на възможност той да бъде снеман не само за тежки, но за всякакви престъпления от общ характер и възможност за отказ на народния представител от предоставения му имунитет, след което не е необходимо разрешение на Народното събрание за наказателно преследване.

Въвежда се конституционна регламентация на институцията на Омбудсмана. Дава му се правото да сезира Конституционния съд за нарушения на човешките права и свободи.

Прави се промяна на Глава шеста от Конституцията - "Съдебна власт". Изменена е конституционната регламентация за прокуратурата, а именно: създадени са нови правомощия за прокуратурата – тя ръководи и може да извършва разследване, упражнява надзор за законосъобразното му провеждане. С промените, законодателят потвърждава, че следствените органи са в системата на съдебната власт, но уточнява, че те осъществяват разследване по наказателни дела само в случаите, предвидени в закон. С третата поправка на Конституцията се регламентират изчерпателно конституционните правомощия на министъра на правосъдието по отношение на съдебната власт: Министърът на правосъдието

внося във ВСС проект за бюджет на съдебната власт. Министерският съвет внася приетия от ВСС бюджет в парламента; Министърът на правосъдието прави предложение за назначаване, повишаване, преместване и пр., но и занапред ВСС е органът, който взема решенията; Министърът на правосъдието проверява организацията по образуването и движението на съдебните дела; Министърът участва в организирането на квалификацията на магистратите и управлява имуществото на съдебната власт.

Промените въвеждат и правомощие на Народното събрание да изслушва и приема годишните доклади на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи.

Няколко месеца след приемането на третите конституционни промени, Конституционният съд излиза с две решения по делата, образувани по искане на Пленума на Върховния касационен съд за обявяване на противоконституционност на текстове от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България . С решение № 7 от 13.09.2006 г. КС обявява за противоконституционен параграф 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, с който е създадена нова ал. 4 на чл. 129, именно: "председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се освобождават от президента на републиката по предложение и на една четвърт от народните представители, прието с мнозинство две трети от народните представители. Президентът не може да откаже освобождаването при повторно направено предложение".

С решение № 8 от 13.09.2006 г. КС отхвърля искането на ВКС за установяване противоконституционността на чл. 130а, т. 3 от Конституцията, който се отнася до правомощията на министъра на правосъдието.

Четвъртата поправка на Конституцията (Обн. ДВ бр. 12 от 06.02.2007 г.) е приета от НС на 2 февруари 2007 г.(192 гласа "за", 28 "против" и шестима въздържащи). Тя включва изменения в няколко насоки.

С цел подобряване функционирането на Народното събрание като законодателен орган и орган, който упражнява парламентарен контрол е предвидено изменение на определени текстове. Промените постановяват самостоятелен бюджет за НС. Приети са и изменения за работата на депутатите с цел да се премахне гласуването с чужди карти. В Конституцията вече е записано, че парламентът открива заседанията си и приема своите актове в присъствието на повече от половината народни представители. Така отпада изискването за кворум по време на заседанията на парламента, с изключение на откриването им и при гласуването на актовете. Начинът на гласуване трябва да бъде уреден с изменения в правилника на НС, където официално трябва да бъде въведен час за гласуване.

Предвижда се правомощие на НС да изслушва и приема годишните доклади на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор.

Създава се Инспекторат към Висшия съдебен съвет (ВСС), който ще проверява работата на всички органи на съдебната власт. Той действа по инициатива на

граждани, юридически лица или държавни органи, включително по сигнали на съдии, прокурори и следователи. Инспекторатът представя годишен доклад за дейността си пред ВСС. Съставът на Инспектората е от председател и 10 инспектори. Главният инспектор се избира от парламента с мнозинство от две трети от депутатите за срок от 5 г. По същия ред се избират и инспекторите, но те действат 4 години. Те могат да бъдат избирани повторно, но не за два последователни мандата. Начинът на избор ще бъде уреден в специален закон. Бюджетът на инспектората се утвърждава от НС в рамките на бюджета на ВСС.

С промените е премахнат имунитетът на магистратите. Срещу тях може да бъде повдигано обвинение без разрешение на ВСС, което досега беше забранено в конституцията. Съдиите, прокурорите и следователите могат да бъдат задържани.

С цел отпадане на наборната военна служба и професионализация на армията се изменят текстовете, в които на конституционно равнище се уреждат дейността на въоръжените сили и професионализацията на армията.

Местните власти определят размера на местните данъци и такси. Изменението се прави в улеснение на управлението на общините и насочването на повече финанси към тях.

Състояние: Мярката е изпълнена.

71. Нов Закон за съдебната власт

В изпълнение на Програмата за изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебна система за периода 2006-2007 г.е изготвен нов Закон за съдебната власт (ЗСВ) с цел постигане на систематичност на нормативната уредба и въвеждането на пълни гаранции за независимостта на съдебната власт. Новият ЗСВ е приет от Народното събрание на 24 юли 2007 г. (обн., ДВ. бр. 64 от 7 август 2007 г.).

Законът е в съответствие с измененията на Конституцията и отразява препоръките на експертите от партньорската проверка и на Европейската комисия. Чрез него се гарантира независимостта на съдебната власт и се осигурява отчетността и ефективността на нейната работа посредством подробно уреждане на:

- статута и правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС);
- статута и правомощията на Инспектората към ВСС;
- статута и правомощията на Инспектората към министъра на правосъдието, който ще проверява дейността на държавните и частните съдебни изпълнители, на нотариусите, както и дейността по делата по вписванията;
- критериите и процедурата за атестиране на магистратите;
- тълкувателните функции на върховните съдилища;
- функциите на прокуратурата съобразно новия НПК;
- конкурсното начало при назначаване в органите на съдебната власт;
- дисциплинарната отговорност на магистратите; ограничаването на правомощията на административните ръководители на съдилищата като посредник между магистратите и ВСС.

- Преодолява се дублирането на правомощията на Инспектората към МП и Инспектората към ВСС;

Състояние: Мярката е изпълнена.

72. Приемане на правила за работа на ВСС с оглед новите му правомощия.

С четвъртата поправка на Конституцията (обн., ДВ, бр.12 от 2007 г.) статутът на Висшия съдебен съвет се променя, а с приемането на новия Закон за съдебната власт Висшият съдебен съвет (ВСС) бе превърнат в постоянно действащ орган, който представлява съдебната власт и осигурява нейната независимост. Новият ВСС е напълно действащ от 3 октомври 2007 г. Приети са Стратегическият план за административното изграждане и институционалното укрепване на ВСС за периода 2007-2010 г., както и Правилникът за организация на дейността на ВСС и неговата администрация (обн., ДВ бр. 94 от 2007 г.). Непосредствено след това са конституирани и всички постоянни комисии към съвета.

Състояние: Мярката е изпълнена.

ЧАСТ 7 – ОБЩЕСТВЕН ОБРАЗ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Велислава Делчева

Цел - Повишаване на обществения имидж на съдебната система

73. Обучаване на служители за връзки с обществеността

Първоначално Сдружение ПИОР, с подкрепата на Институт “Отворено общество” – София, а след това и Инициатива за укрепване на съдебната система, финансирана от Американската агенция за международно развитие, в периода 2005-2007 г. организира обучения за специалистите по връзки с обществеността в съдилищата, както и обученията за пресата, работа със съдилищата за изграждане на общественото доверие и насърчаване на отразяването в медиите на дейността на съдилищата.

Подобно обучение е осъществено и за прокурори, които отговарят за връзки с медиите.

Няма информация за организирането на такъв вид обучения след оттеглянето на външната помощ.

Състояние: Мярката е по-скоро неизпълнена.

74. Разработване на концепция за работа с медиите и за взаимодействие със законодателната власт по въпросите, засягащи съдебната система

През 2007 г. Прокуратурата прие своя медийна стратегия.

Част от съдилищата в страната също имат разработени медийни стратегии и стратегии за връзки с обществеността. Няма данни колко от съдилищата в страната имат разработени такива стратегически документи. Със съдействието на Инициатива за укрепване на съдебната система поне 36 съдилища в страната имат разработени и приети както стратегия за работа с медиите, така и стратегия за връзки с обществеността.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

75. Разработване на програми, информационни брошури и уеб страници за представяне дейността на съдебните органи

През месец юли 2008 г. ВСС предприе необходимите действия като даде указания на административните ръководители на органите на съдебната власт и осигури финансови средства за Интернет страници на всички звена и закупуване на софтуер за система за управление на делата. Към 1 ноември 2008 г. всички 180 съдилища в страната имат Интернет страници, на които се публикуват съдебните актове.

Прокуратурата на Република България има отделна интернет страница, от която гражданите могат да направят справка все още само за преписки на прокуратури от

апелативни райони София, Велико Търново и Варна (с изключение на окръжната и районна прокуратура във Варна). Разработен е и действа модул за молби, жалби и сигнали за районите на АП София и В. Търново. В допълнение функционира вътрешен информационен сайт чрез който прокурорите обменят служебна информация.¹⁶

Разработването на програми и информационни брошури за представяне на дейността на съдебните органи не се извършва на централно ниво. Инициативи за това се реализират предимно на местно ниво от отделни административни ръководители на съответния орган на съдебна власт.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

76. Приемане на цялостна концепция за работа с медиите

Единната медийна стратегия на съдебната власт е приета на заседание на ВСС с протокол №25/25.06.2003г. Тя цели създаване на позитивен обществен облик на съдебната система и повишаване на правната култура на обществото като цяло. При нейното съставяне се отстоява принципа, че гражданите имат право да бъдат информирани, освен в случаите, когато законът забранява достъп до даден вид информация.

Състояние: Мярката е изпълнена.

77. Разработване на критерии за “оценка на влиянието” на новите нормативни актове върху работата на съдебната система

С решение на правителството е одобрена Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове (ЗНА). Създаването на Концепцията цели да се избегнат съществуващите недостатъци в действащата правна рамка и практиката по изготвянето и прилагането на нормативни актове в България.

Тя поставя нова основа на нормотворческия процес и в трите му основни фази: планиране, подготовка и приемане от Народното събрание. В текстовете за пръв път се отделя специално внимание на Оценката за въздействие, както и на контрола за обратната връзка между законодателния процес и дейността по правоприлагането. Регламентират се реда и сроковете за обществено обсъждане на законопроектите и предварителната оценка за въздействие. Проектите за нормативни актове се внасят в Министерски съвет в цялостен пакет - Досие на проекта, което е публично и трябва да съдържа всички изискващи се документи.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

78. Установяване на трайна политика за взаимодействие със законодателната власт относно въпросите, засягащи съдебната система

¹⁶ Доклад за прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи през 2007 г.

Взаимодействието между законодателната и съдебната власт, се извършва в няколко насоки:

- приемане на нормативни актове при спазване на реда, установен в Закона на нормативните актове;
- гласуване на бюджета на съдебната власт;
- изслушване и приемане от страна на Народното събрание на годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи;

При разработването на законопроекти се спазват изискванията на ЗНА за междуведомствено съгласуване. Въпреки това повечето участници в работни групи твърдят, че на практика не се взема предвид професионалното мнение на магистратите, което нарушава баланса между тях и политическите приоритети.

До голяма степен такава е положението и по отношение дебатите и гласуването на Закона за държавния бюджет в частта му относно бюджета на съдебната власт.

Изменението в Конституцията, с което се предвижда годишните доклади на органите на съдебната власт да бъдат изслушвани и приемани от Народното събрание, е прието през 2006 г. Последният доклад за прилагането на закона и за дейността на съдилищата през 2007 г. е внесен от ВСС на 11 юли 2008 г. След връщане от страна на Правната комисия, докладът е одобрен от НС с решение Обн. ДВ. бр.104 от 5 Декември 2008г.

Докладът за прилагането на закона и дейността на Прокуратурата и разследващите органи през 2007 г. е внесен на 30 май 2008 г.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

ЧАСТ 8 – ВЪВЕЖДАНЕ НА АЛТЕРНАТИВНИ СПОСОБИ ЗА РЕШАВАНЕ НА СПОРОВЕ

Биляна Гяурова – Вегертседер

79. Изготвяне и приемане на законодателна уредба за алтернативно решаване на спорове в областта на семейното и трудово право и защитата на потребителите

Законът за медиацията бе приет в края на 2004г. (Обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.2004 г., изм. и доп., бр. 86 от 24.10.2006 г.). В член 3, ал. 1, уреждащ предмета на медиацията изрично е разписано, че “Предмет на медиация могат да бъдат граждански, търговски, трудови, семейни и административни спорове, свързани с права на потребители, и други спорове между физически и/или юридически лица.”

Въпреки че не говорят изрично за процедура по медиация, Законът за защита на потребителите (ЗЗП) (Обн., ДВ, бр. 99 от 9.12.2005 г., в сила от 10.06.2006 г., последно изм. и доп., бр. 102 от 28.11.2008 г.) и Законът за уреждане на колективните трудови спорове (ЗУКТС) (Обн., ДВ, бр. 21 от 13.03.1990 г., изм., бр. 27 от 5.04.1991 г., бр. 57 от 14.07.2000 г., изм. и доп., бр. 25 от 16.03.2001 г., в сила от 31.03.2001 г., бр. 87 от 27.10.2006 г.) също предоставят възможност за разрешаване на потребителски и колективни трудови спорове чрез алтернативни методи. В ЗЗП, в Глава 9 Потребителски спорове, Раздел II Помирнителни комисии, е уредена помирнителна процедура, при която помирнителни комисии разрешават спорове между потребители и търговци.

В ЗУКТС, в Глава втора Преговори и доброволен арбитраж е предоставена възможност за уреждане на колективни трудови спорове чрез посредничество и/или доброволен арбитраж от синдикални и работодателски организации и/или от Националния институт за помирение и арбитраж.

За първи път в новия Гражданско процесуален кодекс (ГПК) (Обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., изм. и доп., бр. 50 от 30.05.2008 г., в сила от 1.03.2008 г.; Решение № 3 на Конституционния съд на РБ от 8.07.2008 г. - бр. 63 от 15.07.2008 г.; изм., бр. 69 от 5.08.2008 г.) използването на процедурата по медиация е закрепено като процесуална възможност, с която разполагат страните и към която съдията може да насочи. Специално по отношение на производството по брачни дела (Глава 26 от ГПК) напътването на страните към медиация или друг способ за доброволно уреждане на спора е въздигнато в задължение за съда. Наред с това, медиаторите са включени в кръга от лица, които могат да откажат да свидетелстват (ГПК, чл. 166, ал. 1, т. 1). Напътването към процедура по медиация или друг способ за доброволно уреждане на спора е изрично посочено и при производството по търговски спорове (ГПК, чл. 374, ал. 2).

Административнопроцесуалният кодекс (Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., бр. 64 от 7.08.2007

г., бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г.) също за първи път урежда възможността в производството пред административния орган страните да могат да сключват споразумение (чл. 9, ал. 4, 20, чл. и др.). Очакванията от тази допълнителна възможност са за положителни резултати в няколко насоки – разрешаването на специфични административни спорове да става преимуществено по този начин, производството да бъде ускорено и да намалее броя на случаите, които стигат до съда.

Състояние: мярката е изпълнена.

Препоръки

От формална гледна точка, мярката се приема за изпълнена като конкретните препоръки се отнасят до ефективното прилагане на законовите текстове. Предлагане на услугата има, но търсенето е минимално. За целта е необходимо провеждането на повсеместна и масирана кампания с цел информиране не само на обществеността, но и на съда, и на останалите специализирани органи за възможността да използват процедурата по медиация и останалите алтернативни способности за разрешаване на спорове. Ангажираността на държавните институции – МП, МТСП, Комисия за защита на потребителите, ВСС и НИП, а също и на адвокатурата в лицето на Висшия адвокатски съвет в тази кампания, би допринесло до повишено търсене и прилагане на алтернативните способности за разрешаване на спорове.

Наред с гореспоменатите спорове, в Законът за медиацията има текст (чл. 3, ал. 2), който дава възможност за прилагане на процедурата и в случаите, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс. Прилагането на медиацията по наказателни спорове ще създаде един допълнителен механизъм в българския наказателен процес, който в голяма степен ще облекчи работата не само на прокуратурата, но и на съда.

На 9.12.2004 г. Министерски съвет на Република България прие Национална концепция за реформа на наказателното правораздаване, която между другото включваше и въвеждане на нови алтернативни процедури като наказателна заповед, медиация, транзакция и др. и законово закрепване на идеята за ранно решаване на делото, без да се преминава през всички процесуални стадии, като се отдава приоритет на алтернативни процедури. През 2008 г. към Националната асоциация на медиаторите (НАМ) беше създадена работна група, която изготви законопроект за изменение и допълнение на НПК, предвиждаш уредба на процедурата по медиация по определен вид наказателни дела, който беше предоставен на МП. Приетите наскоро последни промени в НПК обаче, не включват въвеждането на процедура по медиация за разрешаване на наказателноправни спорове. Препоръчва се мярката да бъде разширена в този смисъл и това да се отрази в новата Стратегия за съдебна реформа.

Новият ГПК, въпреки че за първи урежда легално препращането към процедура по медиация, не предвижда споразумение, постигнато чрез медиация, да бъде основание за издаване на изпълнителен лист. Такова споразумение може да бъде потвърдено в съдебно или арбитражно решение и тогава то ще представлява

изпълнително основание, при положение, че не излиза извън предмета на делото. Въвеждането на подобна формулировка в новия ГПК, би разширила прилагането на процедурата по медиация в значителна степен.

Показатели за изпълнение

Събирането на статистическа информация и публичното ѝ оповестяване биха послужили като естествен двигател за по-широко приложение на алтернативните методи за разрешаване на спорове.

- брой разрешени чрез медиация или друг алтернативен метод спорове (по отношение на медиацията, информацията би могла да се изпраща на Националната асоциация на медиаторите, която от своя страна да я предоставя на МП; информацията може да се помещава на страниците в интернет на МП и НАМ);
- брой препратени от съда към медиация спорове;
- брой постигнати чрез медиация споразумения;
- процент на удовлетвореност от процедурата – от участващите в процедурата страни;
- брой на прекратените дела, поради постигнато чрез медиация споразумение;
- време, с което се съкращава производството поради използван алтернативен метод;
- средства спестени в резултат на използването на алтернативни методи за разрешаване на спорове.

80. Разработване на програми за обучение на медиатори

През 2007 г. Министерът на правосъдието прие НАРЕДБА № 2 от 15 март 2007 г. за условията и реда за одобряване на организациите, които обучават медиатори; за изискванията за обучение на медиатори; за реда за вписване, отписване и заличаване на медиатори от Единния регистър на медиаторите и за процедурните и етични правила за поведение на медиатора, (Обн., ДВ, бр. 26 от 27.03.2007 г. - в сила от 26.04.2007 г.).

Текстовете в Наредбата се припокриват почти изцяло с първоначално приетите Стандарти за обучение на медиатора - Заповед № ЛС-04-363 на Министъра на правосъдието от 17.06.2005 г.

Обучението на медиаторите се провежда в рамките на минимум 60 учебни часа и включва практическа и теоретическа част, като практическата част е минимум половината от учебните часове.

В Приложение 2 към Наредбата е дадена програмата минимум за обучение на медиатори. В нея са залегнали минималните изисквания, на които трябва да отговарят обучителните програми на организациите предоставящи обучение за медиатори. Няма пречка отделни организации да разработват разширени програми за обучение, включващи допълнителни модули и практически занимания.

Съгласно чл. 10 от Наредбата “Обучението на медиатори приключва с изпит, който се провежда от комисия към съответната обучаваща организация и включва тест за проверка на придобитите знания, участие в симулирана процедура по медиация и

събеседване.” На успешно издържалите изпита се издава удостоверение по одобрен образец (Приложение 3 към Наредбата).

Състояние: мярката е изпълнена.

Препоръки

В Наредба № 2 липсват текстове, които да предвиждат на какви условия трябва да отговарят специалистите, които осъществяват дейност като обучители. За разлика от заповедта, където това беше уредено, в Наредбата липсват текстове закрепващи и т.нар. последващо/продължаващо обучение, което може да се отнася и до профилиране в разрешаването на определен вид спорове. Не се води и официална статистика за броя на обучените за медиатори лица¹⁷. Въвеждането на критерии за обучителите и на задължение за осъществяване/участие в последващо обучение, би допринесло до подобряване качеството на предоставяната услуга и изграждането на доверие и уважение към специалистите занимаващи се с медиация.

Показатели за изпълнение

- наличие на критерии за обучителите по медиация;
- разработени програми за последващо обучение;
- разработени програми за специализирано обучение в определени области на правото.

81. Въвеждане института на омбудсмана

Институтът на омбудсмана беше въведен в България през 2004 г. със Закон за Омбудсмана (ЗО), (Обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г., в сила от 1.01.2004 г., изм., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм. и доп., бр. 68 от 22.08.2006 г.). Функционирането на института е уредено с Правилник за организацията и дейността на омбудсмана (Обн. ДВ. бр.45 от 31 Май 2005г.).

Отделни елементи свързани с работата на омбудсмана са уредени и в Конституцията на Република България (Обн., ДВ, бр. от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. от 26.09.2003 г., бр. от 25.02.2005 г., бр. от 31.03.2006 г.; Решение № 7 на Конституционния съд на РБ от 13.9.2006 г. – бр. 78 от 26.09.2006 г.; бр. 12 от 6.02.2007 г.) - чл. 91а и чл. 150, ал. 3.

Въз основа на тази нормативна база е изградена и структурата на омбудсмана, която се състои от омбудсман, заместник омбудсман, главен секретар и четири дирекции.

За първи национален омбудсман на РБ, НС избира на 13.04.2005 г. г-н Гиньо Ганев. Заместник омбудсманът е избран през юни месец 2008 г. По силата на чл. 22, ал. 1 от ЗО, омбудсманът е задължен да внесе в Народното събрание до 31 март всяка година, ежегоден доклад за своята дейност. Докладите за 2005, 2006 и 2007 г. могат

¹⁷ Броят на обучените лица е по-голям от броя на вписаните медиатори, защото не всички преминали обучение по медиация след това се вписват в ЕРМ.

да бъдат намерени на страницата на омбудсмана в интернет – www.ombudsman.bg. Създадена е възможност за подаване на жалби по електронен път.

Трябва да се отбележи и законово закрепената възможност на местно ниво да бъдат избирани т.нар. обществени посредници – чл. 21а от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), (Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., в сила от 17.09.1991 г., изм., бр. 24 от 14.03.1995 г., изм. и доп., бр. 49 от 30.05.1995 г., бр. 65 от 21.07.1995 г., изм., бр. 90 от 24.10.1996 г., доп., бр. 122 от 19.12.1997 г., изм., бр. 33 от 24.03.1998 г., бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г., изм. и доп., бр. 154 от 28.12.1998 г., доп., бр. 67 от 27.07.1999 г., изм. и доп., бр. 69 от 3.08.1999 г., в сила от 3.08.1999 г., изм., бр. 26 от 29.03.2000 г., изм. и доп., бр. 85 от 17.10.2000 г., в сила от 17.10.2000 г., изм., бр. 1 от 2.01.2001 г., в сила от 31.03.2001 г., доп., бр. 28 от 19.03.2002 г., изм., бр. 45 от 30.04.2002 г., бр. 119 от 27.12.2002 г., в сила от 1.01.2003 г., изм. и доп., бр. 69 от 5.08.2003 г., в сила от 27.10.2003 г., бр. 19 от 1.03.2005 г., изм., бр. 34 от 19.04.2005 г., в сила от 1.06.2005 г., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 1.03.2007 г., изм. и доп., бр. 69 от 25.08.2006 г., бр. 61 от 27.07.2007 г., бр. 63 от 3.08.2007 г., в сила от 3.08.2007 г., бр. 54 от 13.06.2008 г.). Организацията и дейността на тези обществени посредници се регламентира в правилник приет от общинския съвет на съответната община.

Освен националният омбудсман и обществените посредници, съществуват и специализирани омбудсмани, фокусиращи работата си в конкретна област. В България такива има към няколко висши учебни заведения. Това са т.нар. академични или университетски омбудсмани.

Състояние: мярката е изпълнена.

Препоръки за подобрене

През изминалите четири години от съществуването си, институцията на омбудсмана натрупа значителен капацитет и вече е в състояние да разглежда жалби по най-различни въпроси. Омбудсманът взема отношение по наболели за гражданите теми и фокусира общественото внимание върху повишаване на отчетността, етичността и прозрачността в работата на държавната администрация, както на национално, така и на местно ниво. Допълнителни усилия могат да бъдат инвестирани в повишаване на видимостта и информираността относно функциите на институцията. Определени дефицити съществуват и по отношение на разпределяне и координиране на работата между омбудсмана и обществените посредници на общинско ниво. Уреждането на правната материя за посредниците в ЗМСМА не се приема за удачно, тъй като не може да гарантира пълна безпристрастност и независимост в тяхната работа. Това налага нуждата от определени законодателни промени, които да напълнят със съдържание институцията на обществения посредник и тя да намери своето подходящо място в обществото. Ангажираността на омбудсмана на Република България на местно ниво също работи в посока изглаждане на законовите противоречия и превръщане на обществения посредник в коректив на местната власт.

Показатели за изпълнение

- брой жалби на граждани срещу поведение на служители;
- брой жалби отправени към обществените посредници на местно ниво;
- брой сезирания на КС;
- брой информационни кампании и материали.

82. Увеличаване броя на арбитражните съдилища

Мярката е неясно формулирана. Арбитражът спада към алтернативните способи за разрешаване на спорове, но за разлика от процедурата по медиация, той е широко познат и използван метод за разрешаване на спорове, чието законодателно закрепване в българското правно пространство датира още от 70-те години на миналия век.

Увеличаване на броя на арбитражните съдилища има, дотолкова, доколкото редица неправителствени организации са създали такива по силата на своите учредителни актове. Това увеличение обаче е резултат по-скоро на инициатива от страна на представители на структурите на гражданското общество, а не е част от целенасочена държавна политика в тази област.

Препоръки: отпадане на мярката от новата Стратегия за реформа в съдебната система.

83. Обучение на медиатори за прилагане на алтернативните механизми за решаване на спорове

Преди приемането на Наредба № 2, обучението на медиатори се провеждаше от различни, предимно неправителствени организации, работещи в сферата на достъп до правосъдие и алтернативни методи за разрешаване на спорове. С изготвянето на Наредба № 2 от 15.03.2008 г. на Министерърът на правосъдието, се легализираха стандартите и принципите за провеждане на обучение за медиатори. Само организации, които са надлежно регистрирани в Министерство на правосъдието по съответния ред, могат да предоставят обучение по медиаторски умения. Трябва да се обърне внимание на факта, че това могат да бъдат както неправителствени организации, така и формации, регистрирани като търговски дружества по смисъла на ТЗ¹⁸. От момента на влизане в сила на Наредба № 2 (26.4.2007 г.) регистрираните организации провеждат обучения в цялата страна.

Състояние: мярката е изпълнена.

Препоръки

Наредбата предвижда осъществяването на проверки от страна на Министерство на правосъдието на организациите предоставящи обучение по медиация. Целта на

¹⁸ За повече информация относно регистрираните организации, вж.

<http://www.justice.government.bg/new/Pages/Registers/Default.aspx?evntid=eq0G%2bPC%2bawg%3d>

проверките е да се наблюдава дали се спазват изискванията за обучение и къде е възможно тези изисквания да бъдат подобрени. Извършването на подобни проверки на регулярна основа и публично оповестяване на резултатите от тях, би спомогнало за подобряване качеството на предлаганото обучение и създаване на конкурентна среда между обучаващите организации. Още веднъж трябва да бъде отбелязана и нуждата от изработване на критерии по отношение на учителите и разработването на програми за обучение фокусирани върху конкретна област от правото.

Показатели

Брой проведени обучения – към момента организациите, регистрирани да обучават медиатори нямат задължение да съобщават за броя на проведените от тях обучения; брой проведени специализирани обучения; брой обучени; брой извършени от МП проверки; брой вписани в Единния регистър на медиаторите (ЕРМ).

84. Изготвяне на Етичен кодекс на поведение на медиаторите

Процедурните и етични правила за поведение на медиатора бяха приети от министъра на правосъдието със заповед № ЛС-04-364 от 17.06.2005 г. След последните промени в Закона за медиацията от 2006 г. и приемането на Наредба № 2 от 15.03.2007 г. на министъра на правосъдието, тези правила станаха част от наредбата и са уредени в глава четвърта със същото заглавие. Етичните правила уреждат основните моменти свързани с поведението на медиатора по време и след провеждане на процедурата по медиация като поверителност, безпристрастност, информираност, конфликт на интереси. Трябва да се уточни, че няма изработен и приет самостоятелен етичен кодекс за поведение на медиаторите. Въпреки това, наличието на етични правила за поведение, макар и не обособени в самостоятелен акт, може да се тълкува в посока изпълнение на мярката.

Състояние: мярката е по-скоро изпълнена.

Препоръки

Запазен е пожелателният характер на тези правила и тяхното накърняване не е скрепено с никаква санкция. Медиаторът нито носи дисциплинарна отговорност, нито може да бъде отписан от ЕРМ при констатирано нарушение/неизпълнение на някои от правилата по Глава четвърта от Наредба № 2. Медиацията все още не е въздигната в професия, което не трябва да означава, че едно неетично и непрофесионално поведение от страна на медиатора, трябва да бъде оставено без последствия. Създаването на релевантни в това отношение текстове несъмнено би резултирало в повишаване качеството на услугата медиация и осъществяването на естествен подбор по отношение на лицата/организациите, които я предлагат. В дългосрочен план, обособяването на дейността медиация в професия може да бъде свързано и със задължението за сключване от медиатора на застраховка “професионална отговорност”, практика, която е възприета от редица държави.

85. Създаване на регистър на медиаторите към Министерството на правосъдието

С последните промени в Закона за медиацията от 2006 г., основните моменти свързани със създаването и работата на Единния регистър на медиаторите (ЕРМ), са уредени в Глава трета Правно положение на медиатора, чл. 8а. Преди законодателят да приеме тези промени, Правилата за условията и реда за вписване в Единния регистър на медиаторите бяха приети със Заповед № ЛС-04-365 от 17.06.2005 г. на министъра на правосъдието на основание §1 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за медиацията. В началото на 2007 г. тези правила заедно с процедурните и етични правила за поведение на медиатора и стандартите за обучение на медиатора, бяха обединени в Наредба № 2 от 15.03.2007 г. на Министъра на правосъдието. Съгласно чл. 13, ал. 3 от Наредба № 2, “Регистърът е публичен и се води на хартиен и електронен носител. Информацията от него се публикува в интернет страницата на Министерството на правосъдието...”

Новото правомощие на министъра на правосъдието за създаване и поддържане на Единен регистър на медиаторите бе вписано и в Устройствения правилник на Министерство на правосъдието (обн. ДВ, бр. 67 от 16 август 2005 г.). Техническата дейност по вписването в Единния регистър на медиаторите е възложена на дирекция “Съдебна дейност” (чл. 25, т. 8). Във връзка с тази нова функция, числеността на дирекция «Съдебна дейност» е увеличена с две щатни бройки. Към настоящия момент в регистъра има вписани 627 медиатора от цялата страна¹⁹.

Състояние – мярката е изпълнена.

Препоръки

Законът за медиацията и Наредба № 2 на Министъра на правосъдието създават една относително добра правна рамка за функциониране на Единния регистър на медиаторите. Подобрене е възможно в посока усъвършенстване на разпоредбите свързани с вписването в ЕРМ на чужди граждани, в частност на такива, които не са от държави членки на ЕС и от държави, които не са част от Европейското икономическо пространство. От техническа гледна точка, може да бъде създадена възможност за подаване на документите за вписване в ЕРМ по електронен път.

Показатели за изпълнение

създадена възможност за вписване в ЕРМ на чужди граждани извън ЕС и ЕИП; създадена възможност за регистрация в ЕРМ по електронен път.

86. Създаване на цялостна система за алтернативно решаване на спорове (АРС)

¹⁹ Справката е актуална към 19.12.2008г. За повече информация - <http://www.justice.government.bg/MPPublicWeb/default.aspx?id=2>

Изграждането на цялостна система за алтернативно разрешаване на спорове предполага наличието на четири основни елемента: законодателна рамка; ефективно приложение, единна политика и взаимодействие между представители на изпълнителната и съдебната власт и на структурите на гражданското общество. По отношение на законодателната рамка има постигнат значителен напредък. Налице е самостоятелен Закон за медиацията, процедурата по медиация както и други алтернативни способи за разрешаване на спорове са уредени в различни закони и подзаконовни нормативни актове. За първи път в новия ГПК е предвидена възможността съдът да напътва към медиация. В АПК също има текстове закрепващи сключването на споразумение.

След приемането на Закона за медиацията, Министерство на правосъдието започна да полага определени усилия в посока повишаване на информираността относно процедурата – поддръжка на ЕРМ, създаване на специализирана страница в интернет посветена на медиацията, организирането на различни мероприятия включващи и теми от областта на алтернативните способи за разрешаване на спорове, предстои издаване и на информационни брошури.

Въпреки това, липсва единна, ефективна и устойчива държавна политика, насочена към популяризиране и подпомагане приложението на медиацията и на другите алтернативни способи за разрешаване на спорове. Описаните по-горе инициативи на МП (с изключение на поддръжката на ЕРМ, която му е възложена по закон) могат да се определят като спорадични, дейности ad hoc, чийто ефект не може да бъде измерен в дългосрочен план. Липсва и взаимодействие между отделните институции. Министерство на правосъдието към момента е единственото ведомство, което осъществява някаква дейност в тази област.

Състояние: мярката е по-скоро неизпълнена.

Препоръки

Постигането на реални резултати в областта на извънсъдебното разрешаване на спорове (ИРС) е пряко обвързано с един по-сериозен ангажимент (включително и финансов) от страна на изпълнителната и съдебната власти, които са длъжни да гарантират широк достъп до правосъдие.

Тук трябва да се отбележи и съществената роля, която може да играе адвокатурата. В Етичния кодекс на адвоката ((Приет с Решение № 324 от 8 юли 2005 г.) (Обн., ДВ, бр. 60 от 22.07.2005 г.)), в чл. 18 изрично е разписано, че адвокатът „... информира и консултира клиента относно възможностите за постигане на спогодба, споразумение, помирение и/или за наличието на алтернативни способи за разрешаване на спора”.

По-голямата част от вписаните в ЕРМ медиатори са адвокати, факт, който може да бъде използван при разработването на програма за създаването на цялостна система за алтернативно разрешаване на спорове. По отношение на

законодателната инициатива, мярката трябва да бъде разширена в посока на конкретни промени в ГПК и в НПК (вж. Препоръките към мярка 1).

През май месец 2008 г. Европейският парламент прие Директива 2008/52/ЕО относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси. Срокът за транспонирането ѝ в националното законодателство на държавите-членки е преди 21 май 2011 г. като по отношение на компетентните местни съдилища и органи, срокът е 21 ноември 2010 г.

В тази връзка е удачно в новата Стратегия за реформа в съдебната система да залегне нарочна мярка свързана с осъществяването на необходимите законодателни промени и допълнения в Закона за медиацията (например предоставянето на възможност за съдиите също да бъдат медиатори) и останалите релевантни законови и подзаконови нормативни актове, които да бъдат съобразени с изискванията на директивата.

Разработването на програма за създаването на цялостна система за АРС може да бъде осъществено съвместно от МП и НАМ, и с участието на останалите заинтересовани институции (вж. Препоръките към мярка 1) като акцентът трябва да бъде поставен върху изграждане на конкретни механизми за ефективно прилагане на услугата медиация като: създаване на модел за осъществяване на медиация по препратени от съда дела; изготвяне на специална програма за прилагане на процедура по медиация по наказателни дела; въвеждане на т.нар. училищна медиация; организиране на специализирани обучения за съдии и др. Изпълнението на тази програма следва да се осъществява в тясна връзка със структурите на гражданското общество

Показатели за изпълнение

- приети и влезли в сила законодателни промени в ГПК, АПК, НПК;
- синхронизиране на релевантни законови и подзаконови НА с изискванията на Директива 2008/52/ЕО;
- изработена програма за цялостна система за АРС с предвидени краткосрочни, средносрочни и дългосрочни приоритети.

ЧАСТ 9 – УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА СЪДЕБНО ИЗПЪЛНЕНИЕ

Тодор Дочев

87. Изготвяне на концепция за законодателни промени в контекста на европейските стандарти в съдебното изпълнение

В рамките на Програма ФАР-2002, Проект „Изпълнение на Стратегията за реформа на съдебната система в България”, Част А „Подобряване на достъпа до правосъдие и изпълнението на съдебните решения” (BG/02/IB/JH/01-A) експерти на МП работят в сътрудничество с представители на австрийското федерално министерство на правосъдието и Центъра за подпомагане на правната компетентност. Проектът стъпва върху оценката на изпълнителния процес в България и сравнително-правното изследване на съществуващите европейски модели, проведени през 2002г. от работна група „Съдебно изпълнение” на МП.

Изготвени са подробен Анализ на моментното състояние на изпълнителното производство, както и Списък с препоръки и Обобщено предложение за конкретни нормативни промени с оглед повишаване ефективността на принудителното изпълнение и привеждането му в съответствие с европейските стандарти.

Констатира се значителна неефикасност на системата на принудително изпълнение в България. Като алтернативи за ново организационно и институционално структуриране на изпълнителния процес се обсъждат реформиране на съществуващата към момента държавна система (съпътствана от промени в устройствените закони и процесуалното право) и преминаване към частно съдебно изпълнение.

Все пак, основните препоръки са в насока запазване на съществуващата публична система; уреждане на правното положение на съдебните изпълнители чрез разработване на нов модел на организация на принудителното производство; регламентиране на процесуалните въпроси на съдебното изпълнение; подобряване на материалните условия на работа.

Работата на МП в областта на изпълнение на съдебните решения продължава в рамките на Програма ФАР-2003, Проект „Реформа на гражданското и наказателното производство”, Част А „Реформа на гражданското производство” (BG/03/IB/JH/01-A). Партньор отново е австрийското федерално министерство на правосъдието, съвместно с Центъра за подпомагане на правната компетентност.

В резултат на дейността по проекта са изготвени анализ “Принципи на реформата на гражданското съдопроизводство”, Анализ на моментното състояние (заедно с проект на препоръки за законодателни промени) и съвместна концепция, формираща базата за по-нататъшната работа за реформа на гражданския процес, включително в частта му за принудителното изпълнение. Експертите на екипа

предлагат детайлни бележки по проектозакона за частните съдебни изпълнители и съпътстващия го проект за изменение на ГПК. В рамките на същата програма е разработен и изцяло нов проект за ГПК, включващ до голяма степен предложенията за повишаване на ефективността и оптимизиране на изпълнителното производство, изготвени от работната група по ФАР-2002. При подготовката на проекта са взети предвид най-новите развития в гражданско-процесуалното законодателство на редица държави-членки на Европейския съюз. Основните нови моменти, касаещи изпълнителното производство са свързани с ограничаване на обжалваемостта; разширяване на достъпа до информация относно имуществото на длъжника; оптимизиране на процедурата за продажба.

Наред с усилията на МП, Проектът за реформа на търговското право на Американската агенция за международно развитие подпомага създаването на работна група, включваща български и холандски експерти, имаща за цел изработването на нов устройствен закон за съдебните изпълнители и последваща застъпническа кампания за приемането му от народното събрание. Законодателната концепция предвижда либерализиране на професията, като в много отношения се базира на системата на частно принудително изпълнение в Холандия. Законопроектът урежда правното положение и правомощията на частния изпълнител, както и организацията и контрола върху новосъздадената система на частно изпълнение. Проектът е внесен в Народното събрание през есента на 2004г. от тогавашния му председател Огнян Герджиков и група народни представители.

Години наред основна характеристика на съдебното изпълнение в България е неговата неефективност, резултираща в натрупване на висящи дела и растяща сума на несъбрани вземания. Две са основните причини за неработещото изпълнение: бавен изпълнителен процес като законодателна уредба и недобро правоприлагане поради неотговаряща на променящите се икономически условия институционална система. В резултат на съвместните усилия на МП, чуждестранни донори и местни експерти се провежда качествена реформа, насочена към едновременно разрешаване на идентифицираните проблемни области – промяна в статута и организацията на съдебните изпълнители и формулиране на качествени изменения на процесуалното производство в частта му за съдебното изпълнение.

Състояние: Мярката е изпълнена.

88. Извършване на законодателни промени в съдебното изпълнение и въвеждане на възможност за възлагане на функциите по съдебното изпълнение на независими лица

Извършените в периода законодателни промени в областта на съдебното изпълнение са в две насоки – изцяло нов и самостоятелен устройствен закон и изменения на процесуално-правната рамка за осъществяване на дейността на съдебните изпълнители.

Законът за частните съдебни изпълнители (ЗЧСИ) е приет на 10 май 2005 г. (Обн., ДВ, бр. 43 от 20.05.2005 г., изм., бр. 39 от 12.05.2006 г., изм. и доп., бр. 31 от 13.04.2007 г., изм., бр. 59 от 20.07.2007 г., бр. 64 от 7.08.2007 г., бр. 69 от 5.08.2008 г.). С влизането му в сила от 1 септември 2005г. се създава правна и институционална възможност принудителното съдебно изпълнение в България да се възлага на частни съдебни изпълнители (ЧСИ)²⁰. Последните са независими лица, които са оправомощени от държавата да събират частни вземания, а при изрично възлагане от административни органи – и публични такива. Законът въвежда смесена система на съдебно изпълнение, като запазва съществуващата към момента система на държавни съдебно-изпълнителни служби към районните съдилища. Изборът дали да се обърне към държавен или частен съдебен изпълнител е предоставен на вискателя. Новият Закон за съдебната власт, приет през 2007г. не въвежда институционални или организационни промени в статута на държавните съдебни изпълнители.

В 6-месечен срок след влизането на ЗЧСИ в сила са изготвени и приети от Министъра на правосъдието и повечето подзаконовите актове, регулиращи дейността на частното съдебно изпълнение, а именно: НАРЕДБА № 1/6.02.2006 г. за условията и реда за провеждане на конкурс за частни съдебни изпълнители (обн., ДВ, бр. 16 от 21.02.2006 г.); Наредба № 2/06.02.2006 г. за задължителното застраховане на частните съдебни изпълнители (обн., ДВ, бр. 16 от 21.02.2006 г.); Наредба № 3/06.02.2006 г. за годишните отчети на частните съдебни изпълнители (обн., ДВ, бр. 16 от 21.02.2006 г.); Наредба № 4/06.02.2006 г. за служебния архив на частните съдебни изпълнители (обн., ДВ, бр. 16 от 21.02.2006г.). В края на месец май е приета съвместно от Министъра на правосъдието и управителя на БНБ НАРЕДБА № 6 /30.05.2006 г. за начина на изчисляване и плащане на лихвата върху паричните средства по специалните сметки на частните съдебни изпълнители (обн., ДВ, бр. 47 от 9.06.2006 г.). Тарифата за таксите и разноските към закона за частните съдебни изпълнители (обн., ДВ, бр. 35 от 28.04.2006 г.) е утвърдена от Министерски съвет с ПМС № 92 от 19.04.2006 г. Министърът на правосъдието приема на 11.12.2007г. Наредба № 3 за реда за провеждане на изпити за помощник частни съдебни изпълнители (обн. ДВ., бр.108/19.12.2007г.).

Новият Граждански процесуален кодекс (Обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г., изм. и доп., бр. 50 от 30.05.2008 г., в сила от 1.03.2008 г.; Решение № 3 на Конституционния съд на РБ от 8.07.2008 г. - бр. 63 от 15.07.2008 г.; изм., бр. 69 от 5.08.2008 г.) е приет от Народното събрание на 6.07.2007г. и влиза в сила на 1.03.2008г. Той въвежда нови законодателни разрешения в изпълнителното производство, целящи повишаване на неговата бързина и ефективност.

²⁰ В изпълнение на ЗЧСИ, на 26.11.2005г., е създадена Камарата на частните съдебни изпълнители (КЧСИ). Към 20.12.2008г. в нея членуват 163 частни съдебни изпълнители, от които 84 (назначени на основание § 1 от ПЗР на ЗЧСИ) по право и 79 назначени с конкурс.

С приемането на ЗЧСИ и реализирането на съпътстващата инициатива по приемането на нов ГПК реално се въвежда възможността за възлагане на функции по съдебно изпълнение на лица с независим статут, като същевременно е подобрена процесуалната рамка, в условията на която функционират съдебните изпълнители.

Състояние: Мярката е изпълнена.

89. Изготвяне на етични правила за съдия-изпълнители

Правилата за професионално поведение на ЧСИ се приемат от Общото събрание на КЧСИ на 9.09.2006 г. Документът съдържа 17 разпоредби, обхващащи професионални, етични и дисциплинарни норми. Документът въвежда професионални правила за упражняване на професията, изискващи от членовете на професията почтеност, компетентност, ефективност, финансова дисциплина, спазване на поверителност и съблюдаване на стандартите за добра практика в управлението и организацията на работата. На основата на приетите норми за професионално поведение работна група от експерти на КЧСИ следва да изготви до края на 2008 г. проект на Етичен кодекс на ЧСИ. Последният е насочен към по-детайлно и обширно разписване на етичните и професионални стандарти за поведение, както и на дисциплинарната отговорност на ЧСИ. Очаква се новите правила да бъдат обсъдени и приети на следващото редовно Общо събрание на КЧСИ, което ще се проведе през м. януари 2009г.

За разлика от частните си колеги, ДСИ не са обвързани от собствени етични норми към настоящия момент. Новият ЗСВ, подобно на стария, не предвижда създаването на подобни правила за държавното изпълнение. Все пак, към момента на изготвяне на настоящия доклад експерти на Асоциацията на държавните съдебни изпълнители в България (АДСИБ) са в процес на разработване на проект на етичен кодекс на ДСИ. Няма яснота обаче кога ще завърши изработването и утвърждаването на въпросните правила.

Състояние: Мярката е по-скоро неизпълнена.

Препоръки

Отсъствието на норми за професионално поведение на ДСИ може да подкопае в немалка степен общественото уважение и доверие към съсловието. Макар и новият ЗСВ да предвижда нарушаването на етичните правила като основание за търсене на дисциплинарна отговорност, поради липсата на подобни правила ДСИ не могат да бъдат понастоящем субект на дисциплинарно производство за неспазване на професионални стандарти. Ето защо е необходимо Министерът на правосъдието, като орган упражняващ дисциплинарна власт по отношение на ДСИ, и АДСИБ, като представителна съсловна организация, да работят в посока създаване и приемане на етичен кодекс на ДСИ. По подобен начин и КЧСИ трябва да осигури приемане на новия етичен кодекс на ЧСИ в разумен срок.

В светлината на сработването на новата смесена изпълнителна система, въпросите свързани с професионалната етика ще получат централно място. Ето защо е важно след приемане на новите правила КЧСИ и МП/АДСИБ да започнат работа в насока на възприемането им като главен източник на стандарти за професионално поведение. Публикуването на коментари относно етичните правила, както и предлагането на задълбочено обучение по тяхното прилагане ще помогне на съсловието по-добре да осмисли задълженията, произтичащи от тях. На следващо място, важно е да се следи за практическото приложение на етичните правила и за ефективно функциониране на механизмите за дисциплинарна отговорност. Трябва да се подчертае, че практиката от въвеждането на правила за професионално поведение при другите правни професии показва, че номиналното приемане на етични норми не води до автоматично акцептиране от техните адресати.

Показатели за изпълнение:

- Приемане на Етични кодекси на ЧСИ и ДСИ;
- Провеждане на съответна законодателна промяна в ЗСВ;
- Изготвяне на коментари на етичните правила;
- Разработване и провеждане на обучителни курсове.

90. Повишаване ефективността на съдебното изпълнение

Измерването на ефективността на съдебното изпълнение предполага изследване в три основни направления. Наред със сравнителен анализ на новата и старата нормативни уредби, необходимо е да се изследват и възприятията и оценките на институции, имащи отношение към реформата, както и наличните статистически данни и показатели.

ЗЧСИ въвежда концептуално различна система на организация, функциониране и контрол на принудителното изпълнение. Съществен фактор за повишаване на неговата ефективност и бързина е обвързването на възнаграждението на ЧСИ с крайния резултат – удовлетворяване на вискателя. Нещо повече, въвеждането на възможност за паралелно функциониране на частни и държавни изпълнители създава условия за реална конкуренция между двете съсловия на професията и подобряване на предлаганото качество. Новият ГПК от своя страна оптимизира инструментариума и процедурата на принудителното производство посредством ограничаване на обжалваемостта; нововъведения при правилата за продажба; разширяване на достъпа до информация относно имуществото на длъжника и въвеждане на задължение за последния да го декларира; въвеждане на ново основание за прекратяване на изпълнението при липсва длъжничково имущество.

Положителни сигнали за работата на новата смесена система идват и от различни заинтересовани институции: МП, Световна банка. Мониторингов доклад на МП от 2007г относно прилагането на ЗЧСИ констатира реален напредък по отношение повишаване на ефективността и бързината на принудителното изпълнение. Отчитат

се положителни тенденции в насока подобряване на процесуалната оперативност на ЧСИ, включително съкращаване на сроковете за предприемане на изпълнителни действия и повишаване на активността по установяване на длъжниковото имущество. Основен извод е, че въвеждането на института на ЧСИ ускорява удовлетворението на вискателите и спомага за увеличаване на събираемостта по изпълнителните дела, като значително допринася за подобряване качеството на съдебно-изпълнителната дейност. Въвеждането на системата на частното съдебно изпълнение е оценена положително и от Световната банка. Публикуваният от институцията доклад "Правенето на бизнес" за 2006г. оценява стъпката като една от десетте най-успешни реформи в света. Обновеното издание на доклада за 2008г. отчита важната роля на частното изпълнение за съществено намаляване на продължителността на времето, необходимо за принудително изпълнение на договор (от 150 дни през 2006г. на 125 дни през 2007г.)²¹. В допълнение, докладът на Световната банка "България – Ресурси за функционирането и отчетността на съдебната система," публикуван през м. юли 2008г. включва сред ключовите правни реформи в България значителното подобрене на изпълнението на съдебните решения вследствие въвеждането на института на ЧСИ. Анализът отчита нарастващо удовлетворение от работата на ЧСИ от страна на обществото и бизнеса, водещо до засилено търсене на техните услуги.

Статистиката²² относно движението и събираемостта по изпълнителни дела също показва по безспорен начин повишаване на ефективността на изпълнителното производство като цяло. От една страна, наблюдава се тенденция на повишаване събираемостта на парични суми в рамките на принудителното изпълнение. Така например, докато през 2006г. ЧСИ реализират 26,3% събираемост по отношение на паричните притезания, то през 2007г. това число нараства до 33.5%. Подобно е положението и при ДСИ, които през 2006г. са удовлетворили 25% от паричните вземания, а през 2007г. – 64%²³. От друга страна, налице е движение в положителна посока и на съотношението между постъпили и прекратени дела. Ако през първата година на своята дейност (2006г.) ЧСИ приключват едва 14,7% от образуваните дела, то същият параметър нараства до 26,9% за 2007г. и 43% за първите шест месеца на 2008г. В положителна насока се развиват нещата и при ДСИ, за които статистиката отчита 1,36 пъти повече приключени дела от новообразуваните за 2006г., и 2,24 пъти повече прекратени дела за 2007г.

Сравнителен статистически анализ на наличните данни потвърждава констатираното от МП и Световната банка преимущество на частната пред държавната изпълнителна система. Средният брой новообразувани от ЧСИ дела превишава тези поети от държавния му колега 2,3 пъти през 2006г. и приблизително 3,5 пъти през 2007г. Според статистиката за 2007г. (първата пълна

²¹ Докладът за 2009г. отчита запазване на нивата на ефективност, с продължителност на принудителното изпълнение отново от средно 125 дни.

²² Статистическите данни за работата на ЧСИ и ДСИ са получени от Министерство на правосъдието и Камарата на частните съдебни изпълнители.

²³ В края на 2007г. несъбраната сума по изпълнителни листове по дела на ДСИ намалява спрямо началото на годината с 98 млн.лв. За сравнение, в периода между 2004г. и 2006г. същата стойност нараства с около 500 млн. лв.

финансова година в рамките, на която работят паралелно частната и държавната система) средната сума на вземанията, събрани от един ЧСИ превишава около 2,5 пъти тази събрана от един ДСИ. Нещо повече, абсолютната стойност на възложените изпълнителни дела на ЧСИ нараства почти двойно за периода 2006г.–2007г. – от 339,5 млн. лв. до 679 млн. лв. За сравнение, за същия период общата сума на възложените дела на ДСИ намалява 2,4 пъти – от 541 млн.лв. до 214 млн.лв.²⁴. Следва обаче да се отбележи, че ЧСИ отчитат по-нисък процент събираемост в сравнение с ДСИ. Не бива да се пренебрегва също така и обезпокоителната тенденция в работата на ЧСИ към натрупване на несвършени дела и увеличаване на сумата на несъбрани вземания по изпълнителни дела²⁵.

Координираната промяна на структурите и процедурите на принудителното изпълнение в разглеждания период създава реални условия за повишаване на неговата ефективност. Сред основните фактори, имащи роля за тази положителна тенденция обаче трябва да бъде открито създаването на условия на конкуренция между частната и държавната системи. Независимо от факта, че до влизане в сила на новия ГПК на 1.03.2008г. ЧСИ и ДСИ практически работят със стария процесуален инструментариум статистиката отчита повишаване на събираемостта и ефективността по изпълнителните дела.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

Препоръки

Въпреки обективните показатели за повишаване ефективността на системата притеснение буди фактът, че частното изпълнение акумулира сериозен брой несвършени дела, като сумата на несъбраните вземания значително нараства. Това обстоятелство би могло да доведе до зацикляне на реформата. Ето защо от изключително значение е да продължи провеждането на политиката за повишаване ефективността на съдебното изпълнение. В тази връзка препоръчително е инициативата на МП за анализ на приложението на ЗЧСИ да се институционализира, като се провежда периодично на интервал от време, който би позволил едновременно задълбочена оценка на динамиката на реформата и възможност за своевременна нейна корекция (препоръчва се период от 2 години).

На следващо място, разумно е обхватът на оценката на системата на принудително изпълнение да се разшири, като включи и държавното изпълнение. Не на последно място, подобен анализ би бил максимално ефективен, ако обхваща също и новото процесуално законодателство. Формулирането и прилагането на общи стандарти за ефективност на двете направления на съдебното изпълнение, както и разработването на критерии за атестация на съдебните изпълнители също биха могли да допринесат за дългосрочния успех на реформата, като насърчат по-голяма

²⁴ Статистиката за 2007г. показва, че фирмите и бизнеса възлагат значително повече доверие на ЧСИ – докато приблизително 71% от делата на ЧСИ са с взыскател юридическо лице, то при ДСИ този показател е 46%.

²⁵ Към края на 2007г. ЧСИ натрупват общо 82 хиляди несвършени дела с над 750 млн.лв. несъбрани суми по тях.

прозрачност и засилят конкуренцията. Накрая, повишаването на ефективността до голяма степен е обусловено и от трайна институционална и програмна политиката на начално и продължаващо обучение на ЧСИ и ДСИ.

Показатели за изпълнение

- Периодично провеждане на анализи на съдебното изпълнение;
- Законодателни предложения за оптимизиране на съдебното изпълнение;
- Изготвяне на стандарти за ефективност на частното и държавното изпълнение;
- Изработване на критерии за атестация на ЧСИ и ДСИ;
- Активна политика на продължаващо обучение на ЧСИ и ДСИ.

91. Прилагане на европейските стандарти в областта на съдебното изпълнение

Мярката е формулирана неясно. Не съществуват единни европейски стандарти в чист вид. Същината на мярката, по смисъла на Програмата за изпълнение на Стратегията за съдебна реформа, отразява по-скоро стремежа за въвеждане на добри практики и заимстване на ефективен организационен и процедурен модел на съдебно изпълнение от други европейски държави, резултиращи в подобряване на ефикасността и експедитивността на българското производство.

Независимо от това, отделни стандарти в областта на изпълнителното производство са възприети, както на ниво Съвет на Европа, така и от Европейския съюз. Ефективното съдебно изпълнение е провъзгласено за основен елемент на правото на справедлив процес в разумен срок, регламентирано от чл. 6 на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Нещо повече, Комитетът на министрите на Съветът на Европа е приел конкретни документи, свързани с организацията на принудителното изпълнение. Препоръка 2003/17 относно изпълнението по гражданско-правни въпроси въвежда основни стандарти по отношение на институционалната и процедурна рамка на съдебното изпълнение. Препоръка 2003/16 формулира правила, приложими по отношение изпълнението на административни и съдебни решения в областта на административното право. От друга страна, макар дългогодишните опити за хармонизиране на гражданския процес в рамките на общото европейско пространство да не постигат успех, наблюдава се тенденцията към нарастване на броя на регламентите на ЕС, създаващи уеднаквена уредба в отделни части на гражданския процес, включително съдебното изпълнение. Относителните документи включват Регламент № 44/2001 за подсъдността, признаването и изпълнението на чуждестранни решения по граждански и търговски дела; Регламент № 2201/2003 относно подсъдността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела, свързани с родителска отговорност; Регламент № 805/2004 за въвеждането на европейския изпълнителен титул.

Въведената нова институционална (ЗЧСИ) и процесуална рамка (ГПК) като цяло е съобразена и съответства на изброените по-горе документи. Остават все пак

проблемни области, които не покриват напълно приложимите европейски стандарти. Сред тях могат да се открият недостатъчната бързина на производството,²⁶ недотам ефективната уредба на събиране на информация относно длъжниковото имущество, нуждата от по-задълбочено начално и продължаващо обучение на съдебните изпълнители, липсата на етични стандарти за поведение на ДСИ, лошите материални условия и недостатъчен помощен персонал в държавните съдебно-изпълнителни служби.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

Препоръки

Настоящата мярка може да бъде обединена с предхождащата я, насочена към повишаване ефективността на съдебното изпълнение, доколкото по същината си въпросната мярка предполага въвеждане на добри практики и нов организационен и процедурен модел на съдебно изпълнение от страни-членки на ЕС с оглед оптимизиране работата на българската система. Алтернативно, мярката може да бъде преформулирана с оглед на конкретни европейски стандарти, които следва да бъдат постигнати.

²⁶ В доклада на Световната банка „Правенето на бизнес“ за 2009г. България заема 21 място сред 25 страни, включени в класацията за изпълнение на търговските договори в регион Източна Европа и Централна Азия.

ЧАСТ 10 – НЯКОИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ

Мария Тодорова

Цел: Привеждане на националното законодателство в съответствие с най-добрите практики на ЕС

92. Изготвяне на Закон за търговския регистър

В изпълнение на тази мярка през 2006 г. е изготвен и приет Закон за търговския регистър (обн. ДВ. бр.34 от 25 април 2006 г.), с който производството по търговска регистрация се извежда от компетентността на съда и се възлага на административен орган. След обнародването на закона е изготвена вътрешна план-програма, чиято цел е осигуряването на неговото прилагане. В изпълнение на плана-програма са предприети следните мерки²⁷:

Изготвени са и следните подзаконови нормативни актове:

- Наредба за реда и начина на осъществяване на достъп до търговския регистър по служебен път (приета с ПМС № 304 от 14.11.2006 г., обн., ДВ. бр. 95 от 24 ноември 2006 г.);
- Наредба №1 от 14 февруари 2007 г. за воденето, съхраняването и достъпа до търговския регистър (издадена от Министерството на правосъдието, обн. ДВ. бр.18 от 27 Февруари 2007 г.);
- В Тарифа за държавните такси, събирани от Агенция по вписванията са направени съответните изменения във връзка с изискванията на Закона за търговския регистър (измененията са обнародвани в ДВ. бр.105 от 22 декември 2006 г.);
- Указания относно начина за осъществяване на обмена на информация до използваните от съдилищата информационни системи за вписаните търговци и кооперации и на информация за запазените фирми - утвърдени на 01.11.2006 г. от Министъра на правосъдието и Министъра на финансите;
- Устройствен правилник на Агенцията по вписванията (приет с ПМС № 89 от 23.04.2007 г., обн. ДВ. бр.36 от 4 Май 2007 г.)

На основание чл.3 от Закона за търговския регистър органът, който води и съхранява търговския регистър е Агенцията по вписванията към Министъра на правосъдието.

Извършени са подготвителни дейности за осъществяването на реформата в регистрацията на търговците чрез създаването на ново структурно звено към Агенция по вписванията - Главна дирекция „Търговски регистър и регистър БУЛСТАТ”, която понастоящем се нарича Главна дирекция „Регистри”.

²⁷ Данните са публикувани в Отчет за реализирането на Програмата за изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебна система за 2007 г.

За назначаването на длъжностни лица по регистрацията в Главна дирекция „Търговски регистър и регистър БУЛСТАТ” са проведени конкурси по Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители. Проведени са и обучения на назначените длъжностни лица по регистрацията и деловодители, както следва:

Предприети са действия и по отношение на материално-техническото оборудване, изграден е Интернет портал на търговския регистър: www.brra.bg.

Състояние: Мярката е изпълнена.

93. Изготвяне на нов Семейен кодекс

В изпълнение на тази мярка е изготвен проект на Семейен кодекс от работна група, създадена със Заповед №ЛС-04-649/12.09.2005 г. на министъра на правосъдието. В нея участват представители на академичните среди, Министерството на правосъдието, Държавната агенция за закрила на детето, съдебната власт и неправителствения сектор. Законопроектът е внесен в Народното събрание на 1.04.2008 г. и е приет на първо четене на 2.10.2008 г.

Законопроектът за нов Семейен предизвиква редица полемики и дискусии свързани с предвидената регламентация на фактическото съпружеско съжителство и правната уредба на режима на имуществените отношения между съпрузите.

Състояние: Мярката е по-скоро изпълнена.

94. Изготвяне на нов Закон за изпълнение на наказанията

През ноември 2004 г. е приет Закон за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията (обн. ДВ. бр.103 от 23 ноември 2004 г.). В Закона са регламентирани предвидените в Наказателния кодекс пробационни мерки. Предвидено е създаване на специализирани териториални звена на Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” - областни пробационни служби, които да организират и ръководят дейността на пробационните служители в съдебния район на съответния окръжен съд; пробационни съвети в съдебния район на съответния районен съд.

В изпълнение на мярката със заповед № ЛС-04-884/27.09.2006 г. на министъра на правосъдието е създадена работна група за изготвяне Закон за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията²⁸. В групата участват експерти от Министерството на правосъдието, Главна дирекция “Изпълнение на наказанията”, Главна дирекция “Охрана”, както и представители на неправителствени организации. Заповедта е изменена със Заповед № ЛС-04-15 от 09.01.2008 г., с която е предвидено изготвяне на нов Закон за изпълнение на

²⁸ Данните са публикувани в Отчет за реализирането на Програмата за изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебна система за 2007 г.

наказанията. На 17 декември 2008 г. Министерският съвет внесе в Народното събрание Законопроект за изпълнение на наказанията и задържането под стража.

В Програмата на Министерството на правосъдието за ускорена съдебна реформа, осигуряваща бързо, ефикасно, прозрачно, справедливо и достъпно правосъдие е предвидено изготвянето на проект за Наказателен изпълнителен кодекс.

Състояние: Мярката е изпълнена.

95. Изготвяне на Закон за международното частно право

В изпълнение на тази мярка е изготвен и приет Кодекс за международното частно право (обн. ДВ. бр.42 от 17 Май 2005 г.), който урежда международната компетентност на българските съдилища, на други органи и производството по международни граждански дела; приложимото право към частно-правните отношения с международен елемент и признаването и допускането на изпълнение на чуждестранни решения и други актове в Република България.

В част трета, отнасяща се до приложимото право, кодексът е хармонизиран²⁹ с:

- Римската конвенция на Европейските общности за приложимото право към договорите от 1980 г.,
- проектът на Европейския парламент и на Съвета на министрите за Регламент относно приложимото право към извъндоговорните отношения,
- Хагската конвенция за приложимото право към представителството и посредничеството от 1978 г. и
- Хагската конвенция за приложимото право към формата на завещателните разпореждания от 1961 г.

Състояние: Мярката е изпълнена.

²⁹ Отчет за изпълнението на Програмата за изпълнение на Стратегията за реформа на българската съдебната система април – септември 2005 г.